



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD
Mestrado em Direito das Relações Internacionais

EDUARDO RIBEIRO GALVÃO

**DIREITO DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO:
A INCORPORAÇÃO DE NORMAS DE COMÉRCIO E INVESTIMENTO DO
MERCOSUL**

Brasília

2015

EDUARDO RIBEIRO GALVÃO

**DIREITO DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO:
A INCORPORAÇÃO DE NORMAS DE COMÉRCIO E INVESTIMENTO DO
MERCOSUL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito pelo programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Amin Ferraz

Brasília

2015

EDUARDO RIBEIRO GALVÃO

**DIREITO DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO:
A INCORPORAÇÃO DE NORMAS DE COMÉRCIO E INVESTIMENTO DO
MERCOSUL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito pelo programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Amin Ferraz

Brasília-DF, 6 de abril de 2015.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Daniel Amin Ferraz
Orientador

Prof. Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Profa. Dra. Maria Edelvacy Pinto Marinho
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB (Suplente)

Profa. Dra. Jamile Bergamaschine Mata Diz
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG (Membro Externo_

GALVÃO, Eduardo Ribeiro.

Direito de integração e desenvolvimento: A incorporação de normas de comércio e investimento do MERCOSUL.

Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário de Brasília. Programa de Mestrado em Direito.
Orientador: Prof. Dr. Daniel Amin Ferraz.

1. Sistemas regionais de integração. 2. Incorporação normativa. 3. Desenvolvimento regional.
4. MERCOSUL. 5. Direito regional.

AGRADECIMENTO

Nossos mestres são os grandes responsáveis por seguirmos ao limiar de nossa própria consciência. Especialmente nesse trabalho foram fundamentais os debates e as trocas de pensamentos com os professores Daniel Amin Ferraz, meu orientador, Francisco Rezek, Maria Elizabeth Guimarães Rocha, Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, Maria Edelvacy Pinto Marinho e Alice Rocha da Silva. A cada encontro uma nova provocação intelectual a contribuir com a construção do pensamento. Muito obrigado, professores.

Aos profissionais servidores de órgãos públicos que gentilmente cederam seu tempo para a troca de informações socialmente importantes: Jimmy Voss Donamari, Carolina Paranhos Coelho, Marllon Mello Abelha e Jesulindo Nery de Souza Junior.

A minha esposa Aline e ao meu filho Ian, pelas horas de convívio de que lhes privei.

RESUMO

Esta dissertação investiga o processo de incorporação das normas do MERCOSUL no Direito brasileiro. O processo de produção normativa é caracterizado pela intergovernabilidade e se aperfeiçoa com a internalização aos ordenamentos nacionais, que dispõem diferentes tratamentos constitucionais às normas integracionistas. O Brasil demonstra um descompasso entre os compromissos regionais firmados e a efetiva integração jurídica, em razão da prevalência da vontade do Poder Executivo e de uma divergência nos registros de incorporação pelo órgão regional. Esse processo defectivo, contudo, se mostra o propulsor do desenvolvimento da regulamentação econômica nacional.

Palavras-chave: Sistemas regionais de integração. Integração regional. MERCOSUL. Incorporação normativa. Desenvolvimento regional. Direito de integração.

ABSTACT

This dissertation investigates the procedure for incorporation of MERCOSUR rules in Brazilian Law. The normative production process is characterized by intergovernmentalism and is perfected by the internalization to national jurisdictions, witch expend different constitutional treatments to integrationist standards. Brazil shows a mismatch between the signed regional commitments and the effective legal integration, due to the prevalence of the will of the Executive Branch and a divergence in merger reports by the regional body. This defective process, however, shows it self as the engine of development of national economic regulation.

Keywords: Regional integration systems . Regional integration. MERCOSUR . Incorporation rules . Regional development. Integration law.

1. SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. A INTERDEPENDÊNCIA DOS SISTEMAS JURÍDICOS NO MERCOSUL	19
1.1 O ordenamento jurídico regional	21
1.1.1 Processo de discussão para o projeto de norma regional	26
1.1.2 Processo legislativo de produção normativa regional	27
1.2 Os ordenamentos jurídicos nacionais.....	38
1.2.1 As constituições monistas	40
1.2.2 As constituições dualistas	54
1.3 MERCOSUL – um sistema dualista interdependente das vontades políticas	62
2. A INCORPORAÇÃO DE TRATADOS ECONÔMICOS REGIONAIS.....	66
2.1. Procedimentos de incorporação complexa no Brasil	68
2.2 A incorporação pelo Brasil de tratados econômicos regionais.....	73
2.3 Brasil – a não incorporação por divergência de vontade política	83
2.3.1 Razões da não incorporação	89
2.3.2 Os temas regionais e as agendas nacionais.....	128
3. A INCORPORAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL.....	132
3.1 Procedimentos de incorporação direta pelo Poder Executivo brasileiro	132
3.2 A incorporação direta da regulamentação econômica regional	136
3.2.1 Incorporação direta e a (des)informação da Secretaria regional.....	139
3.2.2 Os registros de incorporação segundo a SAM	140
3.2.3 As normativas incorporadas pelo Brasil e registradas pela SAM.....	141
3.2.4 As normativas não incorporadas pelo Brasil.....	142
3.3 A incorporação além dos registros	142
3.3.1 Brasil - alto incorporador das regulamentações econômicas regionais.....	148
3.3.2 As razões da deficiência no registro regional	150
3.3.3 Normas regionais inacabadas promovem o Direito interno.....	152
CONCLUSÃO	154
REFERÊNCIAS	160
ANEXOS.....	165
Anexo 1 – Tratados MERCOSUL sobre comércio e investimentos	165
Anexo 2 – Resoluções GMC sobre o setor de alimentos	168

INTRODUÇÃO

A discussão sobre a evolução institucional do MERCOSUL passa necessariamente pela avaliação da convergência dos temas da integração econômica com os projetos nacionais. O escopo do Tratado de Assunção, de criar um mercado comum no cone sul da América Latina, mostrou-se, no momento da instituição do bloco, aquele a ser perseguido pelos Estados Partes. Contudo, sendo o MERCOSUL um sistema intergovernamental, a sua agenda depende da convergência de interesses entre as agendas nacionais.

Atribui-se à partidarização da política externa a estagnação institucional do bloco. Apesar de muitos considerarem que o não atingimento dos objetivos institucionais do MERCOSUL se dá por causa do problema das assimetrias estruturais entre os membros, a maior parte das dificuldades existentes se deve às assimetrias entre as políticas econômicas nacionais.

O insucesso da integração regional deriva, simplesmente, do descumprimento dos governos das decisões que eles próprios adotam.¹ As decisões políticas nacionais prevalecem sobre a integração econômica. As agendas nacionais prevalecem sobre a agenda regional.

Com isso o sentido econômico-comercial original se perde e o MERCOSUL passa a ter uma dimensão mais social do que efetivamente econômica. O crescimento do comércio intrabloco se dá mais pelo dinamismo do setor privado do que pelas ações intergovernamentais do MERCOSUL. O bloco está se tornando cada vez menos relevante para as exportações brasileiras, inclusive para as manufaturas, que perdem mercado na região pela redução da competitividade da economia brasileira.

Apesar do grande número de normas produzidas, considerando-se os tratados e as normativas internas do bloco, percebe-se que diversas delas, apesar de existirem no plano regional, não encontram vigência nos ordenamentos nacionais nem em âmbito regional.

1 ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O MERCOSUL no contexto da integração latino-americana*. In RIBEIRO, Elisa de Sousa, coord. *Direito do Mercosul*. Curitiba: Appris, 2013, p. 52.

O MERCOSUL, segundo seu propósito original de criar um mercado comum, é eminentemente um organismo de regulação da economia internacional, normatizando os diferentes aspectos do comércio e do investimento. E a sua função, em grau mais ou menos desejável, tem sido desempenhada.

O bloco elaborou normas horizontais de regulamentação econômica. Tomem-se como exemplo o Código Aduaneiro do MERCOSUL e o Protocolo de Compras Públicas, que posteriormente serão analisados. Da mesma forma, uma diversidade de normas em vários setores foram emanadas: automobilístico, farmacêutico, bens de capital, informática, alimentos, etc, regulando aspectos negociais dessas atividades. Essas normas causam impacto direto na produção e na comercialização de bens e de serviços.

Para que essas normas tenham vigência regional elas, via de regra, devem antes serem incorporadas aos ordenamentos nacionais e neles terem vigência para, então, encontrarem vigência, também, no plano regional. A vigência no bloco depende, antes, da vigência doméstica. Por essa razão o desenvolvimento do bloco, enquanto promotor da integração econômica, depende do interesse das agendas nacionais, de *per si*, para cada norma regional emanada.

A lista de normativas regionais divulgada pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM) dá conta de que o Brasil deixou de internalizar diversos atos normativos emanados do bloco. Algumas dessas normas, como se verá, dependem apenas de vontade do Poder Executivo para serem internalizadas no ordenamento nacional. Outras dependem de uma convergência de vontades dos poderes Executivo e Legislativo para que sejam incorporadas.

É possível perceber, numa análise superficial, que muitas normas regionais não foram internalizadas pelo Brasil. O Poder Executivo brasileiro firma tratados e normas de integração econômica com os demais Estados Partes que posteriormente não são internalizados. O MERCOSUL edita normativas que o Executivo não internaliza.

Contudo, é instigante mensurar essa não incorporação, avaliar se ela, apesar de existir, tem ou não grandes proporções e questionar em que grau o Brasil não internaliza a normativa regional. Qual seria o nível de (des)interesse do país sobre os temas integracionistas? Ademais, lembrando que para determinadas normas existe a necessidade de convergência de vontades, a não internalização encontra óbice na falta de vontade política do Poder Executivo ou do Legislativo?

Importa, neste trabalho, investigar empiricamente (i) de forma quantitativa, o efetivo grau de internalização, pelo Brasil, das normativas que constituem o *core* do MERCOSUL: as relativas a comércio e investimentos (e que por isso foram tomadas como amostragem); e (ii) qualitativamente, as razões por que não se deu a incorporação para auferir em que vontade política houve o óbice à incorporação, em que grau e por que razões.

Essas questões ora postas são relevantes do ponto de vista prático pois as normas sobre comércio e investimentos, sejam elas regionais ou nacionais, têm efeito direto no cotidiano das pessoas, nas estratégias das empresas e nas economias nacionais, com reflexos na produção, no emprego e na arrecadação fiscal. Os tratados e as normativas regionais reduzem tarifas de produtos e harmonizam as normas comerciais, dando mais segurança jurídica às práticas nacionais, como é feito pela maioria dos parceiros comerciais do Brasil. A demora para transformar em normas nacionais alguns desses acordos negociados pelo Brasil frustra o setor empresarial.

Para se avaliar de maneira adequada a problemática posta é importante, antes, compreender a dinâmica existente entre o sistema jurídico intergovernamental do MERCOSUL e os sistemas jurídicos nacionais. Uma análise, com base teórica, da interdependência entre os sistemas mostra como eles, mantendo sua autonomia, se impulsionam e se desenvolvem.

A evolução do sistema jurídico regional envolve tanto o processo de produção normativa regional quanto o de incorporação dessa norma aos ordenamentos nacionais. A fase de realização do ato internacional representa a vontade política da agenda externa. A internalização aos ordenamentos nacionais representa a vontade política da agenda interna e é feita de acordo

com a sistemática estabelecida constitucionalmente pelos Estados Partes, uns de inclinação monista e outros, dualista.

Após serem feitas as considerações necessárias à compreensão dos processos de produção e de incorporação da normativa regional é possível investigar de maneira embasada os dados relativos à incorporação normativa. A pesquisa que se realizou procurou avaliar, de um lado, a vontade política dos poderes Legislativo e Executivo em relação às normas de comércio e investimentos que dependem da convergência de interesse de ambos, e, de outro, a vontade unilateral do Poder Executivo na incorporação de normas de comércio e investimento que dependem apenas da vontade desse último.

A pesquisa sobre tratados de comércio e investimentos seguiu a seguinte metodologia. Inicialmente pesquisou-se junto à Secretaria Administrativa do MERCOSUL e ao Ministério de Relações Exteriores da República do Paraguai os tratados assinados pelos Estados Partes no âmbito do MERCOSUL com seu respectivo status de incorporação.²

Pôde-se com isso verificar: (i) quais tratados foram assinados; (ii) seus respectivos temas; (iii) quais deles foram incorporados pelas legislações nacionais; (iv) os Estados Partes que incorporaram cada tratado; (v) data e instrumento legal que incorporou a norma regional; e (vi) quais tratados estão com a incorporação pendente.

A partir desse rol de tratados regionais buscou-se classificá-los, segundo o conteúdo que disciplinam, nas seguintes categorias: a) comércio e investimento; b) cooperação; c) direitos humanos; d) direitos sociais; e) educação, ciência e cultura; f) imigração e trânsito; g) institucional do bloco; h) jurisdição e processo; e i) meio ambiente.

² A SAM e ao Ministério de Relações Exteriores paraguaio foram os órgãos que detiveram a competência de registro dos tratados. Com a instituição do bloco, coube à Secretaria, entre outras atribuições, a de servir como arquivo oficial da documentação do bloco. Após Resolução GMC no. 80/00, sobre depósito e arquivo dos instrumentos jurídicos do MERCOSUL, firmada em 7 de julho de 2000, os tratados passaram a ser depositados junto ao Governo da República do Paraguai, competindo ao respectivo Ministério das Relações Exteriores manter registro atualizado desses documentos. Com a adoção da decisão sobre a suspensão do Paraguai no bloco, em junho de 2012, foi novamente atribuída à SAM, em caráter provisório, a função de depositário dos referidos tratados.

Em seguida investigou-se o processo de incorporação de normas originárias à legislação brasileira, analisando seu histórico e comparando o status de incorporação no Brasil ao dos demais integrantes do bloco.

A linha de corte foi feita por meio da escolha de uma categoria a se analisar: a de normas sobre comércio e investimento. Tal escolha se deu por conta da importância dessas normas para os objetivos integracionistas do MERCOSUL. Uma vez que o bloco foi instituído e vem se desenvolvendo em torno do escopo de consolidar um mercado comum, as normas que sedimentam esse caminho possuem relevância fundamental. Assim, mostrou-se adequado investigar as normas de cunho econômico, assim consideradas aquelas afetas a comércio e investimentos, de forma a checar o grau de interesse dos Estados Parte, especialmente o Brasil, na incorporação desses tratados.

Feita essa delimitação pôde-se verificar ainda que, dentro do grupo de normas relativas a comércio e investimento, mostrava-se pertinente classificá-las ainda em dois subgrupos: a) as normas que cuidam de harmonização jurídica e b) as relativas a preferência comercial.

A partir dessas classificações pôde-se analisar em termos quantitativos os tratados sobre comércio e investimentos e a sua participação no total de tratados firmados no âmbito do bloco. Essa análise permite avaliar a atenção que cada Estado Parte dá ao tema em relação aos demais.

De acordo com a classificação em subgrupos feita dentre as normas sobre comércio e investimentos, categorizando-as em harmonização jurídica ou preferência comercial, foi possível, também em termos quantitativos, avaliar a atenção que os Estados Parte dão a cada uma dessas categorias de tratados de cunho econômico e comercial. A análise da incorporação, ou não, desses tratados permite avaliar o interesse tanto do bloco quanto de cada Estado Parte na incorporação daqueles que ampliam mercados frente àqueles que harmonizam as legislações.

Durante o processo de investigação, foi verificado que houve sucessivos tratados regulamentando um mesmo tema, por exemplo contratações públicas, derogando-se a norma regional anterior. Nessa

hipótese, considerou-se cada normativa separadamente, ainda que o tema tratado fosse o mesmo, uma vez que o processo legislativo permitiria aos países a incorporação dos sucessivos tratados.

Por fim, chegando a um resultado que permite identificar quais tratados sobre comércio e investimentos não foram incorporados pelo Brasil, buscou-se investigar o histórico das negociações e debates sobre o assunto objeto do tratado não incorporado e de seu processo legislativo de incorporação à legislação brasileira. Para isso foram consultadas fontes originárias oficiais do Poder Executivo e do Poder Legislativo. O resultado da pesquisa permitiu analisar se a não incorporação, por parte do Brasil, de cada tratado do MERCOSUL foi obstada no âmbito da vontade do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, traçando assim um panorama do comportamento dos poderes no procedimento de incorporação das normas originárias mercosuilnas.

Já a pesquisa relativa a normas do MERCOSUL que podem ser internalizadas diretamente, dependendo apenas da vontade do Poder Executivo, tem por objetivo avaliar o grau de incorporação, por parte do Brasil, comparando-o com o dos demais Estados Partes. Essa análise é relevante para se avaliar o grau de interesse do Poder Executivo na internalização das normativas regionais.

A delimitação feita tomou como linha de corte, para fins de amostragem, as normas MERCOSUL editadas pelo Grupo Mercado Comum (GMC) regulamentadoras do setor de alimentos. Tal corte foi feito considerando-se que o GMC é uma das principais fontes de Direito do bloco, responsável pela edição da regulamentação dos setores econômicos cuja competência, em âmbito interno brasileiro, cabe ao Poder Executivo. O setor de alimentos foi escolhido para servir de amostragem considerando que o MERCOSUL é uma potência no agronegócio e que, para todos os Estados Partes, trata-se de setor de relevância econômica estratégica e com significativo peso na balança comercial tanto do bloco quanto dos Estados Partes.

Foram considerados produtos do setor de alimentos aqueles grafados na Seção IV da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) como “produtos das indústrias alimentares, bebidas, etc”, no qual estão compreendidos: preparações de carne, de peixes ou de crustáceos, etc; açúcares e produtos de confeitaria; cacau e suas preparações; preparações a base de cereais, farinhas, amidos, etc; preparações de produtos hortícolas, de frutas, etc; preparações alimentícias diversas; bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; resíduos e desperdícios das indústrias alimentares, etc; e fumo (tabaco) e seus sucedâneos manufaturados. Deixaram de ser considerados produtos que não fossem *stricto sensu* alimentos, mas indiretamente voltados para atender esse setor, como, por exemplo, embalagens para alimentos, equipamentos de pesagem de alimentos, etc.

A pesquisa seguiu a seguinte metodologia: foram consultadas as informações publicadas pela SAM no sítio do MERCOSUL na Internet³ sobre as Resoluções GMC. A partir do rol divulgado pela Secretaria, passou-se a filtrar aquelas que fossem estritamente relacionadas ao setor de alimentos, catalogando-as por ano. Em seguida foi verificado e registrado o status atribuído pela SAM à incorporação de cada normativa no ordenamento interno dos Estados Partes. Com isso pôde-se verificar quais normativas foram, segundo as informações da SAM, incorporadas ou não pelos membros do bloco.

Em seguida, foi investigado se cada uma das normativas registradas pela SAM como não incorporadas pelo Brasil efetivamente não o foram. A investigação teve como fontes de informação a Imprensa Nacional do Brasil, responsável por publicar as normas dos órgãos brasileiros regulamentadores do tema: Presidência da República; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério da Saúde (MS); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO). Foi então registrado na mesma tabela quais Resoluções GMC sobre o setor foram internalizadas pelo Brasil mas constam como não internalizadas pela SAM.

3 Disponível em www.mercosur.int.

Com base nas informações levantadas foram comparados a quantidade de documentos incorporados pelos Estados Partes, o grau de incorporação de cada membro segundo as informações da SAM, o grau efetivo de incorporação do Brasil segundo a investigação e a proporção de cada quantitativo sobre o total de normas pesquisadas.

As informações pesquisadas em fonte primária permitiram mensurar a participação e o desempenho dos Estados Partes no desenvolvimento jurídico institucional do MERCOSUL, o efetivo grau de internalização das normas mercosulinas pelo Brasil, as razões (ao menos oficialmente) que levaram à não incorporação de alguns tratados sobre comércio e investimento e qual das vontades políticas (do Executivo ou do Legislativo) tem sido preponderante na não incorporação das normativas regionais ao Direito brasileiro.

Entretanto, algumas questões restaram não respondidas. Dos desdobramentos surgiram novos questionamentos que se mostraram pertinentes ao esclarecimento do problema abordado. As dúvidas que surgiram durante o processo de investigação não poderiam ser dirimidas por meio de documentos oficiais, pois dizem respeito, principalmente, à operacionalização do sistema de incorporação normativa. Para esclarecer essas questões recorreu-se a entrevistas pessoais com os representantes dos órgãos no Brasil e no MERCOSUL diretamente envolvidos na internalização das normas objeto de análise, cujas contribuições foram de grande utilidade no aprimoramento da pesquisa.

No âmbito regional o órgão responsável pelos registros de incorporação é a Secretaria Administrativa do MERCOSUL, razão pela qual se mostrou adequado consultar o Técnico em Normativa da SAM, Jimmy Voss Donamari. Como no Brasil, o departamento responsável pelas relações com o bloco é o Ministério das Relações Exteriores (MRE), foram consultados os diplomatas Carolina Paranhos Coelho e Marllon Mello Abelha, da Divisão de Coordenação Econômica e Assuntos Comerciais do MERCOSUL – DMC. E, por fim, uma vez que a amostragem de normas que podem ser incorporadas diretamente pelo Executivo teve como corte temático aquelas relativas a alimentos, foi consultado o Coordenador de Assuntos de Europa e

MERCOSUL, Jesulindo Nery de Souza Junior, do Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

As informações fornecidas pelos entrevistados foram de grande importância para a elucidação das questões trazidas pela pesquisa e principalmente das que se desdobraram a partir da investigação do histórico e da prática da internalização.

Ao final da pesquisa é possível avaliar como o Brasil tem se comportado na internalização da normativa regional, tanto em relação às normas que dependem de convergência de vontade política dos poderes Legislativo e Executivo quanto daquelas que dependem apenas da vontade de algum órgão do Poder Executivo.

1. A INTERDEPENDÊNCIA DOS SISTEMAS JURÍDICOS NO MERCOSUL

O debate sobre a incorporação das normas do MERCOSUL é, antes, parte do debate sobre a internacionalização do Direito. A problemática se desenvolve no cenário da complexidade da interação entre ordens jurídicas diversas, oriundas de múltiplas e diversificadas fontes, caracterizado por uma desordem normativa.

O estudo ora realizado guarda estreita convergência conceitual com a teoria do enredamento de ordens jurídicas não hierarquizadas, que é de grande utilidade na compreensão de como a construção jurídica de um sistema influencia na evolução de outro sistema. Embora hierarquicamente independentes entre si, esses sistemas se complementam e se impulsionam reciprocamente. Para essa teoria a tranquilizadora metáfora piramidal não é suficiente para compreender nem a instabilidade do tempo normativo nem a heterogeneidade espacial. Na paisagem que se verifica, o desenho piramidal de hierarquia contínua e linear é substituído por hierarquias descontínuas de diversas pirâmides inacabadas enredadas entre si num emaranhado de anéis⁴.

O inacabamento dessas pirâmides é proveniente das descontinuidades nessa hierarquia. A imagem dos anéis enredados traz a ideia da interação entre os sistemas, que não acarreta o desaparecimento de todas as hierarquias, mas é capaz de explicar como se relacionam e como se dão os novos modos de produção do Direito. O enredamento de sistemas autônomos e não hierarquizados cria hierarquias alternativas capazes de dar continuidade à produção normativa a partir do ponto onde houve a interrupção. Essas hierarquias alternativas evocam referências cruzadas de um sistema para outro. Referências essas que marcam a primazia de um ou de outro sistema numa troca interativa⁵.

Ocorre a substituição da tradicional concepção monista por uma concepção pluralista que considera duas ordens jurídicas nem totalmente

4 DELMAS-MARTY, Mireille. *Por um lista de comum*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 86.

5 DELMAS-MARTY, Mireille. *Por um Direito comum*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, pp. 98-99.

subordinadas nem totalmente independentes, mas coordenadas. Esse novo enredamento sugere a hipótese de um pluralismo jurídico, oferecendo novas possibilidades e levantando novas questões⁶.

Pode-se verificar que é nesses espaços vazios, nas margens e nas reconstruções onde se encontra a evolução do Direito. Não se pretende dizer uma evolução positiva, mas que pode ser ora acertada, ora equivocada. Porém, esse desenvolvimento renova o sistema jurídico recompondo a paisagem possibilitando a comunicação entre diferentes sistemas – a própria síntese do Direito Internacional⁷.

O processo de geração do Direito, modificado pelo surgimento de novos marcos, de novas e múltiplas fontes, caracteriza-se por um método que consiste em

“estabelecer as normas admitindo uma margem em sua aplicação, o que acarreta, com a reconsideração do princípio da hierarquia e o aparecimento de hierarquias descontínuas, alternativas e enredamentos, a transformação do processo de predeterminação das normas. Essa transformação corresponde a uma visão menos imperativista do Direito, na qual as normas jurídicas constituem menos regras de conduta do que regras para as ações”⁸.

Essa relatividade residente na margem de apreciação da norma, própria do processo de internacionalização do Direito, “cria a ilusão de que o Direito se torna comum”, quando na verdade cria o “duplo risco de deixa-lo mais opaco ainda aos não juristas”⁹. Os desafios que emergem então são: (i) conceber um Direito comum a todos; e (ii) conjugar especialização do Direito e acesso a ele.

O Direito que se pretende comum pressupõe ser acessível. A produção normativa é tão importante quanto a forma como a norma é comunicada e posta ao acesso de seus legislados. A forma como a legislação é organizada e comunicada, o meio entre a lei e o povo, tem por escopo

6 DELMAS-MARTY, Mireille. *Por um Direito comum*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, pp. 110-111.

7 DELMAS-MARTY, Mireille. *Por um Direito comum*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, pp.115-116.

8 DELMAS-MARTY, Mireille. *Por um Direito comum*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p.117.

9 DELMAS-MARTY, Mireille. *Por um Direito comum*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 210.

permitir que a sociedade saiba ou possa saber que leis a regem e o que ela determina¹⁰.

O ambiente jurídico deve ser claro e seguro a fim de que seja comum. No contexto da multiplicação e diversificação das fontes do Direito, a mudança quantitativa e a inter-relação entre sistemas normativos que funcionam simultaneamente impõem uma mudança qualitativa de renovação completa dos métodos legislativos¹¹. Acessível, o Direito se torna algo comum no sentido de posto ao alcance de todos.

A multiplicação de ramos cada vez mais especializados que se inter-relacionam e devem ser conciliados de forma a fazer o sistema funcionar de maneira harmônica aumenta a complexidade jurídica num fenômeno de incertezas e desordem normativa. Desse novo cenário impende pensar o múltiplo e dominar as novas lógicas de um espaço comum, integrado, cujas normas devem ser também comuns: tanto no alcance quanto no acesso.

1.1 O ordenamento jurídico regional

Nesse contexto de interação entre sistemas jurídicos regional e nacionais é de se destacar a forma como se constituiu e como se desenvolve o ordenamento do MERCOSUL. A compreensão do processo de produção normativa, da hierarquia das normas, dos momentos de vigência e da necessidade de incorporação às ordens internas, bem como o papel dos Estados Partes são questões imprescindíveis à devida análise do problema da não internalização.

O MERCOSUL foi instituído a partir de um ordenamento jurídico autônomo de âmbito regional originado por normas de Direito Internacional. Esse ordenamento é caracterizado por ter suas próprias fontes e instituições legitimadas à produção normativa derivada. A criação dessas normas passa por um processo legislativo próprio que depois depende da internalização pelos Estados Partes para conferir vigência às normas produzidas. Nesse processo a

10 DELMAS-MARTY, Mireille. *Por um Direito comum*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 212.

11 DELMAS-MARTY, Mireille. *Por um Direito comum*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 215-216.

internalização depende ainda de um sistema político de decisão pelos Estados Partes.

O sistema jurídico do MERCOSUL é composto originariamente pelo Tratado de Assunção para a Constituição do MERCOSUL e pelo Protocolo de Ouro Preto sobre Aspectos Institucionais. O primeiro institui o bloco regional, definindo seus objetivos e seus meios para alcançá-los. O segundo reconhece sua personalidade jurídica internacional, determina suas fontes, define a estrutura institucional de carácter intergovernamental¹², um sistema consensual de tomada de decisões e um sistema arbitral de soluções de controvérsias¹³.

No que concerne às fontes, o Protocolo de Ouro Preto elenca as internas. Contudo outras instituições podem ser apontadas como fontes externas de Direito. Os princípios gerais do Direito Internacional Público, as normas positivas dos Estados signatários, os tratados da OMC e a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados são, igualmente, fontes externas do MERCOSUL. Concernente à elas, cumpre salientar que o MERCOSUL, ao contrário da União Europeia, não dispõe de princípios gerais de Direito regional comunitário, nem de jurisprudência comunitária¹⁴, por não se ter conferido ao bloco prerrogativas supranacionais¹⁵.

12 O conceito de supranacionalidade pressupõe a outorga de poderes de decisão pelos Estados a um ente independente, capaz de estabelecer normas e instituições de aplicabilidade imediata nos ordenamentos jurídicos nacionais, na medida da outorga de poder. Foi inicialmente concebido no artigo 9º do Tratado de Paris, que, utilizando pela primeira vez a expressão, reconheceu a existência de um poder superior ao das autoridades nacionais: "Os membros da Alta Autoridade exercem as suas funções em completa independência, no interesse geral da Comunidade. No cumprimento dos seus deveres não solicitam nem aceitam instruções de nenhum governo nem de nenhum organismo. Abstêm-se de qualquer acto incompatível com o carácter supranacional das suas funções [...] Cada Estado membro compromete-se a respeitar este carácter supranacional e a não procurar influenciar os membros da Alta Autoridade na execução da sua função." Diferentemente, a intergovernabilidade caracteriza-se pela não outorga de poderes de decisão pelos Estados. As decisões são tomadas por consenso entre entes hierarquicamente iguais, sob os princípios do Direito Internacional Público. O carácter da intergovernabilidade do MERCOSUL está expressamente definido no artigo 2º do Protocolo de Ouro Preto: "São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul."

13 Sobre a estrutura institucional do MERCOSUL consultar: RIBEIRO, Elisa de Sousa, coord. *Direito do MERCOSUL*. Curitiba: Appris, 2013, pp. 95-122.

14 Não obstante, afirma Alejandro Perroti; "[...] excelentes vientos han comenzado a soplar en las tierras jurisdiccionales de los Estados Partes del MERCOSUR, al menos en lo que hace a la relación entre las Cortes Supremas de Justicia y el Tribunal Permanente de Revisión del bloque.

O Direito do MERCOSUL é escalonado hierarquicamente de forma piramidal, composto por normas de Direito originário e normas de Direito derivado. No ápice estão as normas de Direito regional originário, assim entendidos o tratado¹⁶ ou o conjunto de convenções que instituem uma organização, determinam seu objeto e os meios para alcançá-lo, criam sua estrutura institucional e regulam seu processo de tomada de decisões.

Constituem normas de Direito originário do MERCOSUL os tratados constitutivos e seus protocolos adicionais, bem como os tratados assinados entre os Estados Partes no âmbito do MERCOSUL ou aqueles assinados entre o MERCOSUL e terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. O Direito originário do MERCOSUL é composto do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL, do Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no MERCOSUL e do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL – PARLASUL.

En este sentido, la Acordada N° 7.604 de la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay, de 24/08/2007, que reglamenta internamente el procedimiento que deben seguir – en Uruguay – los jueces internos que decidan solicitar una Opinión Consultiva al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR.

Constituye la primera Corte Suprema que reglamenta el mecanismo, dando cumplimiento así a la obligación creada por el párrafo segundo del artículo 1 de la Decisión N° 02/07 del Consejo del Mercado Común (“Reglamento del Procedimiento para la solicitud de Opiniones Consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes del MERCOSUR”), a cuyo tenor “Cada Tribunal Superior de Justicia de los Estados Partes, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, establecerá las reglas internas de procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas a que se refiere este Reglamento, verificando la adecuación procesal de la solicitud”. Cabe recordar que según el artículo 9 del Protocolo de Ouro Preto, “El Consejo del Mercado Común se pronunciará mediante Decisiones, las que serán obligatorias para los Estados Partes”.

La Decisión N° 02/07 del Consejo del Mercado Común – a pesar de establecer expresamente la innecesariedad de su incorporación al derecho interno de los Estados Partes – fue transpuesta el ordenamiento uruguayo por el Decreto 209/007, de 18/06/2007.

*Una consulta que queda pendiente, en relación a la presente reglamentación uruguaya, es si ella cubre también el procedimiento que deberá aplicar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay, ya que la Acordada de la SJC se refiere – en su ámbito de aplicación – a “cualquier órgano del Poder Judicial”. Al respecto, cabría consultarse si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo forma parte del “Poder Judicial”, interrogante que nuestros colegas uruguayos están en mejores condiciones de responder (ver, al respecto, artículos 77, inciso. 4º, 194, 220 y 258, párr. 2º, de la Constitución de Uruguay y 51 de la Ley 15.750, Orgánica de la Judicatura, de 24/06/1985; DO 08/07/85, N° 21.973). PEROTTI, Alejandro Daniel. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria: estudio sobre los estados del Mercosur*. Curitiba, Juruá Editora, 2007.*

15 RIBEIRO, Elisa de Sousa, coord. *Direito do MERCOSUL*. Curitiba: Appris, 2013, pp. 214-225, p. 165.

16 Considera-se tratado em seu significado amplo, o de acordo formal, concluído entre sujeitos de Direito Internacional Público, e destinado a produzir efeitos jurídicos. Neste sentido: REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 14

Sob o ápice das normas regionais de Direito originário estão as de Direito derivado, que regulam matérias próprias correlatas dos órgãos decisórios de que derivaram. Devem ser aprovadas e ratificadas pelas ordens jurídicas nacionais, a elas se incorporando e revogando disposições que lhes sejam contrárias.

Tais normas encontram escalonamento entre si de acordo com a hierarquia atribuída aos órgãos dos quais são fonte. Dentre as normas de Direito derivado, são hierarquicamente superiores as decisões do Conselho Mercado Comum (CMC), órgão decisório supremo, responsável pela condução política do processo de integração e que tem a competência de negociar e assinar acordos em nome do MERCOSUL com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. Em seguida, as resoluções do Grupo Mercado Comum (GMC), órgão decisório executivo, a quem compete fixar programas de trabalho e negociar acordos com terceiros. Por último há as diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), órgão decisório técnico no âmbito da política comercial, conforme identificados pelo Protocolo de Ouro Preto.

Dessa forma, as decisões emanadas do órgão superior do MERCOSUL prevalecem sobre as resoluções do órgão executivo e estas sobre as diretrizes, na medida em que a Comissão de Comércio subordina-se ao Grupo do Mercado Comum e este ao Conselho. Posto isto, infere-se que os diversos atos jurídicos dos órgãos decisórios do MERCOSUL possuem distinta valoração jurídica, em face de sua diferente natureza, como também da posição institucional dos órgãos dos quais elas emanam¹⁷.

O processo legislativo do MERCOSUL¹⁸ sistematiza diferentes fases e procedimentos que se iniciam com consultas entre os Estados Partes acerca da matéria objeto de normatização. Após a produção da norma no

17 RIBEIRO, Elisa de Sousa, coord. *Direito do MERCOSUL*. Curitiba: Appris, 2013, pp. 214-225, p. 164.

18 *O processo legislativo do MERCOSUL tem seu fundamento jurídico nas Decisões CMC n. 23/00: Relançamento do Mercosul. Incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados Partes; CMC n. 20/02: Aperfeiçoamento do sistema de incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados Partes; e CMC n. 22/04: Estipula prazo para internalização e publicação de normas que não requerem aprovação parlamentar (não incorporada pelo Brasil).*

âmbito regional, o processo prevê ainda a necessidade de incorporação às ordens jurídicas nacionais para a vigência simultânea da norma. Esse processo tem um rito diferenciado na medida em que o bloco regional é desprovido de órgãos supranacionais com competência para determinar a normativa a ter vigência em todo seu território. Ademais, cada Estado Parte atribui um tratamento constitucional diferente aos tratados de integração regional. Tudo isso acarreta a necessidade de que os Estados Partes incorporem as normas regionais em seus sistemas jurídicos nacionais para que elas tenham cogência em sua aplicação¹⁹.

Sobre a matéria determina o capítulo IV do Protocolo de Ouro Preto que “as normas emanadas dos órgãos do Mercosul [...] terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos de cada país”. Portanto a incorporação não é necessária em todos os casos, havendo situações em que a vigência é automática. Infere-se ainda que cada Estado Parte as internalizará de acordo com o procedimento previsto em seu ordenamentos jurídico. Sinteticamente o processo segue o seguinte rito:

a) são discutidos nos foros de negociação, desprovidos de poder decisório, os textos das normativas que se pretendem aprovar;

b) definido o consenso sobre o texto, o projeto de norma tramita nos órgãos decisórios (CMC, GMC e CCM) de acordo com a sistemática interna de cada um, havendo a possibilidade de consultas aos Estados Partes sobre o texto;

c) os Estados nacionais diligenciam os procedimentos necessários à incorporação aos ordenamentos jurídicos internos de acordo com seu rito próprio, comunicando ao final à Secretaria Administrativa do MERCOSUL;

d) quando ocorrer a incorporação por todos os membros, a SAM comunicará o fato a cada Estado nacional;

e) A Secretaria regional providenciará para que a normativa entre em vigor em 30 dias, simultaneamente, em todos os Estados Partes por meio de publicação nos respectivos diários oficiais.

19 RIBEIRO, Elisa de Sousa, coord. *Direito do MERCOSUL*. Curitiba: Appris, 2013, p. 166.

Contudo, todo esse procedimento para a entrada em vigor da legislação secundária é moroso e caracterizado pela policronia²⁰.

O Protocolo de Ouro Preto determina a adoção das decisões do CMC, as resoluções do GMC e as diretrizes do CCM, nos limites das respectivas competências. Contudo, estabelece que a sua implementação se fará da forma prevista pela legislação dos Estados Partes.

1.1.1 Processo de discussão para o projeto de norma regional

A discussão das normas é fase do processo legislativo próprio do MERCOSUL instituída por meio da Decisão CMC nº 20/02, sobre aperfeiçoamento do sistema de incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, que foi complementada pela Decisão CMC nº 22/04.²¹

O processo de produção normativa se inicia na fase de consultas prévias nos foros de negociação desprovidos de poder decisório que compõem a estrutura do MERCOSUL. Dentro da temática de cada foro são discutidas a necessidade e a legalidade da norma que se almeja propor. Com isso evita-se a proposição de uma normativa que não tenha condições de futuramente integrar o ordenamento de cada Estado Parte. O procedimento de consulta prévia é regulado dentro de cada foro, que pode adotar uma sistemática com maior ou menor detalhamento do rito.

20 A assincronia e a policronia referem-se ao ritmo das transformações. No âmbito deste estudo a assincronia caracteriza-se pela pluralidade aleatória de escalas temporais na incorporação do Direito derivado no espaço regional, ocasionando um pluralismo desordenado nas interações normativas que acarreta eventuais tensões e conflitos. Por sua vez, a policronia tem a ver com diferenças de ritmos mas que são previstas e sistematizadas por meio de normas, prazos e um processo transparente, de modo a conferir uma previsibilidade e uma maior segurança jurídica e induz a um pluralismo ordenado na interação normativa dentro do espaço regional. Independente de um juízo positivo ou negativo sobre a assincronia e a policronia, fato é que a diferença de prazos aleatória, opaca e sem fundamento jurídico acarreta desordem normativa no processo de integração. Sobre o assunto consultar: VENTURA, Deisy. ONUKI, Janaina. MEDEIROS, Marcelo *et alli*. *Internalização das normas do MERCOSUL*. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da justiça, 2012, p. 20.

21 Deisy Ventura observa que a Decisão CMC nº 20/02 possui dispensa de cláusula de incorporação, embora tal dispensa seja indevida uma vez que a norma gera direitos e obrigações no âmbito dos Estados Partes. E ainda a Decisão CMC nº 22/04, que complementa o processo legislativo, determina em seu art. 4º a necessidade de sua incorporação às ordens nacionais para sua vigência. Contudo a Decisão CNC nº 22/04 jamais foi incorporada pelo Brasil. Sobre o assunto consultar: VENTURA, Deisy. ONUKI, Janaina. MEDEIROS, Marcelo *et alli*. *Internalização das normas do MERCOSUL*. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da justiça, 2012, p. 29.

As discussões que ocorrem no âmbito negocial se iniciam por provocação de uma sugestão de normativa. O processo de negociação dessas normas leva em conta aspectos políticos e econômicos dos Estados Partes. Nessa fase é realizada a discussão política pelos membros, qualificada pela capacidade negocial de cada para promover o consenso. Não raro a aprovação da norma acarreta muitas concessões políticas, inclusive de aprovação de outras normas que sejam de interesse prioritário de um ou poucos membros do bloco. As concessões são feitas de acordo com as necessidades levadas à negociação e os interesses envolvidos. Ocorre portanto um verdadeiro filtro político de cada Estado Parte para o consenso sobre cada norma.

No âmbito de cada órgão decisório as discussões são divididas por temas e subtemas, originando diversos grupos de trabalho compostos por técnicos especializados. As discussões são levadas até que se forme um consenso acerca do texto que necessita de incorporação. O aspecto político também é avaliado em âmbito regional. Nesse ponto ocorre nova análise política por parte do MERCOSUL sob o ponto de vista político e econômico do bloco.

Segundo representante do MAPA, o procedimento passa pela aprovação da minuta na comissão, envio ao respectivo subgrupo, prazo para consulta interna (consultas públicas nas quais o setor privado participa) e envio ao GMC. Hoje deve levar cerca de 10 anos para se formular, aprovar e internalizar uma norma, no caso do setor de alimentos.²²

A norma que será editada em âmbito regional reflete portanto os anseios, necessidades e consenso formados no bloco, constituindo a vontade política coordenada dos Estados Partes e do MERCOSUL.

1.1.2 Processo legislativo de produção normativa regional

Após o consenso do projeto de norma no âmbito interno de discussão de um dos órgãos do MERCOSUL, o texto deverá ser submetido a consultas internas nos Estados Partes para uma segunda análise técnica e

²² Entrevista concedida pelo Coordenador de Assuntos de Europa e MERCOSUL, Jesulindo Nery de Souza Junior, do Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ao autor em 9 de maio de 2014.

jurídica, bem como para se estabelecer os procedimentos e o prazo para sua internalização. Ultimadas as consultas internas, o texto consensuado poderá ser levado ao órgão decisório pertinente, indicando quais são os órgãos internos com competência na matéria regulada, os procedimentos e prazos necessários para assegurar sua incorporação. São feitas novas discussões e o órgão decisório poderá fazer novas consultas aos órgãos nacionais caso haja alterações no texto. Uma vez que o órgão decisório ultime um consenso sobre o texto do projeto de norma, esse é enviado às coordenações nacionais para que sejam realizadas as análises internas. Após, os Estados Partes devem enviar notas à Presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL informando a necessidade de aprovação parlamentar ou de ato do Poder Executivo.

O projeto de norma permanecerá então no âmbito do órgão decisório até que os Estados Partes realizem suas consultas internas²³ e comuniquem à Secretaria Administrativa do MERCOSUL por meio de sua Coordenação Nacional do Grupo Mercado que estão em condições de proceder à incorporação²⁴. Após, o texto da norma é rubricado pelos representantes diplomáticos dos Estados Partes e passa a constituir uma norma MERCOSUL formalmente adotada pelo órgão decisório²⁵. A partir desse momento começa a fluir prazo para sua internalização.

Passa-se então à fase de incorporação da norma regional às ordens jurídicas nacionais, obedecendo ao rito constitucional próprio de cada Estado. A incorporação das normas do MERCOSUL aos ordenamentos internos é de fundamental importância para a consolidação do bloco, uma vez que o Protocolo de Ouro Preto determina que as Decisões, Resoluções e Diretrizes são obrigatórias para os Estados Partes e, quando necessário, devem ser incorporadas.

23 Durante as consultas internas os Estados Partes devem efetuar as modificações necessárias das respectivas normas internas com a finalidade de adequá-las às normas MERCOSUL a serem aprovadas. A eventual necessidade de efetuar essas modificações não serve para justificar o descumprimento dos prazos de incorporação.

24 Quando várias normas MERCOSUL devam ser incorporadas ao ordenamento interno de um Estado Parte por atos de um mesmo órgão nacional, poderá proceder-se à sua incorporação por um único ato interno.

25 Nos termos do artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto.

Em seguida passa-se à fase de incorporação pelos Estado Partes. Após a aprovação pelo respectivo órgão decisório a norma é enviada pela SAM aos ministérios de relações exteriores de cada Estado, que deverão, segundo o artigo 40 da Decisão CMC nº 22/04, ser publicadas nos respectivos diários oficiais quarenta dias antes da data prevista para entrada em vigor. Somente com a publicação na imprensa oficial é que ocorrerá a vigência da norma, conforme artigo 40 do POP.

A condicionante de publicação oficial para a ficção jurídica da vigência simultânea das normas constitui um dos maiores problemas institucionais do MERCOSUL. Tal procedimento confere um verdadeiro poder de veto aos Estados-Partes. Poder que se apresenta de maneiras variadas e nas várias fases do processo legislativo integracionista. A mera ausência ou abstenção de um membro nas reuniões deliberativas permite bloquear ou retardar o processo decisório, podendo causar a crise da “cadeira vazia”.²⁶

A forma de incorporação do Direito do MERCOSUL aos Direitos nacionais é ainda a clássica: tratados internacionais negociados pelos governos e posteriormente examinados e aprovados pelo parlamento, para em seguida serem ratificados e promulgados pelos governos e então serem incorporados ao Direito nacional de cada integrante. “Quando não há ainda, e tal é o nosso caso, de estrito ponto de vista técnico, tal como sucede no MERCOSUL, um Direito comunitário, mas há Direito Internacional Público, regional, integracionista, há necessidade de recepção, e esta recepção se passa ainda (...) à luz do figurino clássico.”²⁷

Nesse contexto o processo de internalização de normas secundárias regionais é fundamental para o desenvolvimento da integração. O procedimento vigente, na complexa forma como posto pelo Direito regional, dependente da transposição das normativas para as ordens jurídicas internas, atribui aos governos nacionais individualmente a função de controle da aplicação do Direito derivado do MERCOSUL nos limites de suas respectivas

26 RIBEIRO, Elisa de Sousa, coord. *Direito do MERCOSUL*. Curitiba: Appris, 2013, p. 168.

27 REZEK, Francisco. Transcrição da conferência proferida em 19 de novembro de 1996. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima (Org.). *Direito Comunitário do MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 55.

jurisdições, condicionando a eficácia das determinações regionais à diligência estatal.

Não obstante, por força do Tratado de Assunção e seus Protocolos complementares, ser o Direito regional derivado obrigatório. Pelo artigo 18 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados a incorporação só caberia “*quando fosse necessária*”, ou seja, quando submetida a condições constitucionais e legais específicas. Do contrário, haveria de prevalecer a doutrina da autoexecutividade das normas, sejam provenientes de órgãos supranacionais ou intergovernamentais. Contudo o Protocolo de Ouro Preto estipula para o Direito de integração uma sistemática mais complexa, morosa e burocrática ao *iter* procedimental a ser observado pelos Estados estatuidando a “vigência simultânea” nos ordenamentos nacionais, *ex vi o caput*, do artigo 40 do POP.

As normas do MERCOSUL estão dispensadas da incorporação em duas hipóteses. A primeira delas é quando o conteúdo da norma trata de assuntos relacionados ao funcionamento interno do MERCOSUL²⁸, entrando em vigor a partir da sua aprovação.²⁹ A segunda, quando o conteúdo da norma já estiver contemplado na legislação nacional do Estado Parte. Deve o Estado Parte, dentro do prazo previsto para a incorporação, notificar à SAM a norma nacional já existente que contenha o conteúdo da norma MERCOSUL em questão. A SAM comunicará então o fato aos demais Estados Partes.

Realizada a internalização da normativa, o Estado Parte deverá notificar a SAM. A notificação deverá indicar a norma MERCOSUL internalizada e o texto da norma nacional que a incorpora. Sempre que um membro do bloco informar da internalização, a Secretaria deverá comunicar o fato aos demais. Ao receber a última comunicação a SAM notificará os Estados Parte de que a fase de internalização foi concluída.³⁰ As normas entrarão em

28 É necessário que haja entendimento conjunto dos Estados Partes nesse sentido.

29 Esse entendimento deve ser explicitado no texto da norma com a seguinte frase: “Esta norma (Diretiva, Resolução ou Decisão) não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL”. Estas normas entrarão em vigor a partir de sua aprovação.

30 MERCOSUL. Decisão CMC nº 20/02. *Aperfeiçoamento do sistema de incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados Partes*. Brasília, 06 de dezembro de 2002.

vigor simultaneamente nos Estados Parte trinta dias após a notificação da Secretaria.

Caso um Estado Parte não comunique à SAM a incorporação da normativa, sua entrada em vigor praticamente inviabiliza-se. Decorre daí, que um Estado pode impedir ou manipular datas de vigência das normas do bloco, simplesmente adiando a informação à Secretaria. Por tal razão, na prática, as normas mercosulinas produzem efeitos domésticos após a promulgação interna. Nenhum componente do bloco espera a comunicação da SAM para aplicá-la, porque estar-se-ia diante de mais um obstáculo à sua vigência.³¹ À evidência, tal forma de incorporação constitui um verdadeiro atentado à viabilidade futura do bloco, já que a ausência de supranacionalidade não pode implicar na submissão de todas as decisões, resoluções e diretrizes à expressa internalização de cada Estado.³²

Se um Estado Parte entender que a aplicação da norma MERCOSUL em seu território não requer ato formal de incorporação, deverá notificar esse fato à Secretaria, dentro do prazo previsto para a incorporação da norma. Uma vez efetuada a notificação, a norma MERCOSUL considerar-se-á incorporada ao ordenamento jurídico do Estado Parte em questão para os efeitos da aplicação do artigo 40, itens (ii) e (iii) do Protocolo de Ouro Preto.

Quando as normativas regionais determinarem data ou prazo para a sua internalização, essas cláusulas têm caráter obrigatório para os Estados Partes e devem ser incorporadas conforme estabelecido³³. Segundo o Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias, do Ministério da

31 VENTURA, Deisy de Freitas Lima (Org.). *Direito Comunitário do MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, pp.142-143.

32 Em última análise, segundo percuciente crítica de Daisy Ventura, os Estados acabam por tornarem-se os guardiões de seus próprios compromissos. A eficácia das normas comunitárias depende, assim, da diligência deles em adotarem medidas efetivas que permitam sua aplicação. *In: As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia*. São Paulo: Manole 2003, pg.141.

33 MERCOSUL. Decisão CMC nº 23/00. *Relançamento do MERCOSUL*. Incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados Partes. Buenos Aires, 29 de junho de 2000.

Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o grande problema dessa sistemática é que não há sanção para o descumprimento da internalização.³⁴

A vigência simultânea³⁵ da norma regional só se iniciará após trinta dias a contar da comunicação pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL aos Estados Partes acerca da finalização da fase de internalização às legislações nacionais. Durante esse período os Estados darão publicidade do início da vigência por meio de suas imprensas oficiais.

Frequentemente, o próprio órgão decisório do MERCOSUL atribui à norma natureza de tratado internacional incluindo cláusula de vigência segundo as disposições do Direito interno³⁶, por exemplo:

1) a Decisão CMC nº 1/91, que contém o Protocolo para a Solução de Controvérsias (Protocolo de Brasília), celebrado em 17 de dezembro de 1991, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 88/99, ratificado em 28 de dezembro de 1992 e promulgado mediante o Decreto nº 922/93;

2) a Decisão CMC nº 5/92, que contém o Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa (Protocolo de Lãs Leñas), celebrado em 27 de junho de 1992, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto legislativo nº 55/95, ratificado em 16 de fevereiro de 1996 e promulgado mediante Decreto nº 2.067/97;

34 Entrevista concedida pelo Coordenador de Assuntos de Europa e Mercosul, Jesulindo Nery de Souza Junior, do Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ao autor em 9 de maio de 2014.

35 A vigência simultânea das normas do MERCOSUL é uma ficção jurídica criada pelo art. 40 do Protocolo de Ouro Preto, segundo o qual a normas regionais entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes trinta dias após a data da comunicação efetuada pela SAM. Contudo, esse instituto é incompatível com o tratamento constitucional brasileiro e dos demais Estados, que dão tratamentos diferentes segundo suas legislações, o que confere um grau de vigência interna heterogêneo à normativas regionais.

36 MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. *Incorporação direta das normas Mercosul pelos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes*. In: *Seminário Internacionalização de Normas do MERCOSUL. Câmara dos Deputados*. 2004. Disponível em <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CDYQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.camara.gov.br%2Fmercopol%2FSeminario%2520Internalizacao%2FNotas-Taquigraficas-TARDE.rtf&ei=t46vUfXZKu6v4AOZhYDQCQ&usg=AFQjCNGHGImaRgKr8e9IRDBqgSXCv0J-cA>>. Acesso em 5 de junho de 2013.

3) a Decisão CMC nº 1/94, que contém o Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdição Internacional em Matéria Contratual, celebrado em 5 de agosto de 1994, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 129/95, ratificado em 7 de maio de 1996 e promulgado mediante o Decreto nº 2.095/96;

4) a Decisão CMC nº 27/94, que contém o Protocolo de Medidas Cautelares, celebrado em 16 de dezembro de 1994, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 192/95, ratificado em 18 de março de 1997 e promulgado pelo Decreto nº 2.626/98; e

5) a Decisão CMC nº 18/96, que contém o Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL, celebrado em 17 de dezembro de 1996, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 6/00, ratificado em 9 de agosto de 2000 e promulgado mediante Decreto nº 3.602/00.

Percebe-se que o processo legislativo prevê fases e instrumentos que objetivam conferir transparência e assegurar a vigência simultânea das normas regionais e que conta inclusive com um controle, previsto no artigo 4º da Decisão CMC nº 23/00, segundo o qual a SAM tem a incumbência de elaborar e manter atualizado um Quadro de Incorporação de Protocolos, Decisões, Resoluções e Diretrizes, o qual deverá ainda distribuir aos Estados Partes nas reuniões ordinárias do Grupo Mercado Comum.

A Secretaria Administrativa foi instituída no âmbito do GMC pelo artigo 15 do Tratado de Assunção³⁷, sediada em Montevidéu e financiada por recursos proveniente dos Estados Partes. Suas atribuições no tocante à incorporação de normas incluem: acompanhamento do processo de incorporação das normas comunitárias nos ordenamentos nacionais, registro das notificações dos Estados Partes sobre o processo de incorporação aos ordenamentos nacionais, comunicação a cada Estado Parte da conclusão do processo de incorporação das normas nos ordenamentos dos demais membros, manutenção da lista atualizada com o *status* da incorporação em

37 MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Assunção, 26 de março de 1991. "Artigo 15. O Grupo Mercado Comum contará com uma Secretaria Administrativa cujas principais funções consistirão na guarda de documentos e comunicações de atividades do mesmo. Terá sua sede na cidade de Montevidéu".

cada Estado Parte e compilar as normas nacionais por meio das quais foram incorporadas as normas mercosulinas.³⁸ Dentro dessa função, competia-lhe o arquivo das normas do MERCOSUL tanto de Direito originário quanto de Direito derivado.

A entrada em vigor das normas do MERCOSUL observa, portanto, um complexo procedimento de transposição, nos moldes do artigo 42 do Protocolo, observando, cada integrante do bloco, os regramentos previstos por seus sistemas legais. Atente-se que, na atualidade, nenhum dos Estados Partes possui um procedimento específico de incorporação das normativas comunitárias. Os parceiros adotam as determinações aplicáveis aos tratados internacionais em geral.

Com o Protocolo de Ouro Preto³⁹, a Secretaria Administrativa foi elevada ao status de órgão da estrutura institucional do MERCOSUL, contando com um Diretor eleito pelo GMC⁴⁰ e designado pelo CMC⁴¹ e orçamento próprio⁴². A SAM passou então a se constituir como órgão de apoio operacional responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do bloco. Entre as atividades incumbidas à SAM estavam as de servir como arquivo oficial da documentação e informar regularmente sobre as medidas implementadas pelos

38 VENTURA, Deisy. ONUKI, Janaina. MEDEIROS, Marcelo *et ali*. *Internacionalização das normas do MERCOSUL*. Séria Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012, p. 35.

39 MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto*. Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL. Ouro Preto, de dezembro de 1994. "Artigo 1. A estrutura institucional do Mercosul contará com os seguintes órgãos: (...) VI. A Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM)".

40 MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto*. Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL. Ouro Preto, de dezembro de 1994. "Artigo 14. São funções e atribuições do Grupo Mercado Comum: (...) XII. Eleger o Diretor da Secretaria Administrativa do MERCOSUL".

41 MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto*. Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL. Ouro Preto, de dezembro de 1994. "Artigo 8. São funções e atribuições do Conselho do Mercado Comum: (...) IX. Designar o Diretor da Secretaria Administrativa do MERCOSUL".

42 MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto*. Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL. Ouro Preto, de dezembro de 1994. "Artigo 45. A Secretaria Administrativa do Mercosul contará com orçamento para cobrir seus gastos de funcionamento e aqueles que determine o Grupo Mercado Comum. Tal orçamento será financiado, em partes iguais, por contribuições dos Estados Partes".

Estados Partes para incorporar em seus ordenamentos jurídicos as normas emanadas do bloco⁴³.

Contudo, cabia aos próprios Estados-Partes informar à SAM as medidas adotadas para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL⁴⁴. Para isso o POP estabeleceu que, estando a normativa aprovada em âmbito interno, cada Estado-Parte deverá comunicar o fato à SAM⁴⁵.

Em 1996 foi assinado entre o MERCOSUL e o Uruguai o Acordo de Sede para o Funcionamento da Secretaria Administrativa do MERCOSUL⁴⁶ determinando as normas que regem o funcionamento da sede do órgão no território daquele país. Até o ano de 2002 a SAM desempenhava tarefas eminentemente administrativas. Nesse tempo o MERCOSUL carecia de

43 MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto*. Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL. Ouro Preto, de dezembro de 1994. “Artigo 32. A Secretaria Administrativa do Mercosul desempenhará as seguintes atividades:

I. Servir como arquivo oficial da documentação do Mercosul; (...)

II. Realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do Mercosul. Nesse contexto, lhe corresponderá: (...)

IV. 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 previstos no Artigo 2 deste Protocolo.”

44 MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto*. Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL. Ouro Preto, de dezembro de 1994. “Artigo 38. Os Estados Partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no artigo 2 deste Protocolo.

Parágrafo único - Os Estados Partes informarão à Secretaria Administrativa do Mercosul as medidas adotadas para esse fim”.

45 MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto*. Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL. Ouro Preto, de dezembro de 1994. “Artigo 40. A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo, deverá ser observado o seguinte procedimento:

i) Uma vez aprovada a norma, os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul;

ii) Quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte;

iii) As normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais”.

46 MERCOSUL. Decisão CMC Nº 4/1996. *Acordo de sede entre a República Oriental do Uruguai e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) para o funcionamento da secretaria administrativa do MERCOSUL*. Fortaleza, 17 de dezembro de 1996.

avanços institucionais de caráter técnico e operacional a fim de consolidar o processo de integração⁴⁷.

O processo de integração avançara institucionalmente, de modo que havia então a necessidade de prosseguir nesse caminho. Fazia-se necessário criar um espaço de reflexão sobre o processo de integração a partir de uma perspectiva comum de modo a contribuir para a consolidação do MERCOSUL. O primeiro passo foi otimizar os recursos humanos e materiais disponíveis e racionalizar e dinamizar o apoio prestado pela Secretaria Administrativa aos demais órgãos, transformando-a num órgão de caráter técnico. Com a edição da Decisão CMC 30/02⁴⁸ naquele mesmo ano, a SAM foi transformada numa assessoria técnica, que passou a contar com quatro consultores e recebeu novas atribuições, dentre elas, a de prestar assessoramento e apoio aos demais órgãos do MERCOSUL.

A SAM passou a exercer suas novas funções em maio de 2003. Nesse mesmo ano as informações acerca da incorporação das Resoluções GMC pelos Estados Partes passaram a ser registradas pela Secretaria. Portanto, no que diz respeito às Resoluções GMC, de 1991 a 2002 não há registro das internalizações efetivadas pelos Estados Partes. Não obstante, é possível encontrar registros da incorporação de Diretrizes e Decisões do MERCOSUL anteriores 2003⁴⁹. Esse fato levanta a hipótese de que a CCM e o CMC faziam eles próprios o registro do estado de internalização de suas normativas. Contudo deixamos de fazer tal investigação por não influenciar no objeto do presente estudo.

O instrumento por meio do qual a SAM consolida as informações das normas mercosulinas e o *status* de sua incorporação nos ordenamentos

47 MERCOSUL. Decisão 30/02. *Transformação da Secretaria Administrativa do MERCOSUL em Secretaria Técnica*. Brasília, 06 de dezembro de 2002.

48 MERCOSUL. Decisão 30/02. *Transformação da Secretaria Administrativa do MERCOSUL em Secretaria Técnica*. Brasília, 06 de dezembro de 2002.

49 A título ilustrativo podem ser citadas: a Diretriz CCM nº 9/02 e a Decisão CMC nº 17/02. A Diretriz CCM nº 9/02 trata de ações pontuais no âmbito tarifário por razões de abastecimento, incorporada pela Argentina por meio da Resolução MEyOSP Nº 546/03, publicada no BO de 03 de dezembro de 2003 e pelo Brasil por meio da Resolução CAMEX nº 31/02, publicada no DOU de 12 de dezembro de 2002. A Decisão CMC nº 17/02 trata de símbolos do MERCOSUL, incorporada pela Argentina por meio da Lei Nº 26144/06, publicada no BO de 25 de outubro de 2006, pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.465/05, publicado no DOU de 15 de junho de 2005, pelo Paraguai por meio do Decreto nº 6.867/11 e pelo Uruguai por meio do Decreto nº 427/08, publicado no DO de 17 de setembro de 2008.

nacionais é a Lista de Incorporação de Normativas do MERCOSUL.⁵⁰ Esse documento não tem caráter oficial e não constitui ato normativo novo. As informações ali contidas são públicas nos Estados Partes, estando, contudo, pulverizadas em décadas de diários oficiais.⁵¹

O Parlamento do MERCOSUL participa do processo de elaboração de normas regionais na medida em que aproxima os particulares dos órgãos decisórios mercosulinos. O Parlasul foi criado com a incumbência de servir como órgão de representação dos Legislativos dos Estados Partes.⁵² A partir de sua criação o bloco ganhou uma dimensão política no processo integracionista, uma vez que estaria legitimado a ser o órgão representativo dos interesses dos cidadãos dos Estados Partes do MERCOSUL, proporcionando maior interação entre os particulares e os órgãos de decisão, a fim de superar o déficit democrático que o bloco vivenciava quando da criação do órgão em 2006.⁵³

No atual momento do processo integracionista o Parlasul tem competências diversas que abrangem o controle do orçamento, acompanhamento dos direitos humanos no bloco e do processo de integração, funcionar como elo entre os cidadãos e o MERCOSUL, etc. No âmbito legiferante as competências do Parlamento regional compreendem: a emissão de pareceres sobre projetos de norma, apresentação de anteprojetos para harmonização das legislações nacionais, elaboração de pareceres sobre projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa nos Estados Partes, promoção de audiências públicas e recebimento de petições de particulares.⁵⁴ Não estão entre as atribuições do Parlasul a produção de normativas nem o controle sobre os órgãos decisórios.

50 Esse documento, também chamado de Quadro de Incorporação de Normativas do MERCOSUL é divulgado pela SAM por meio do endereço na internet <http://www.mercosur.int>.

51 VENTURA, Deisy. ONUKI, Janaina. MEDEIROS, Marcelo *et al.* *Internacionalização das normas do MERCOSUL*. Séria Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012, p. 35.

52 MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Assunção. 26 de março de 1991. Artigo 22.

53 CASAL, Oscar. *El Camino Hacia el Parlamento del Mercosur: analisis y propuestas*. Friedrich Montevideo: Ebert Stiftung, 2005. p. 9.

54 MERCOSUL. *Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL*. Montevideu, 9 de dezembro de 2005. Artigo 4.

A criação do Parlasul trouxe grande ganho democrático ao processo de integração ao conferir maior legitimidade à atuação do bloco e mitigou muitos problemas jurídicos básicos que emperram o processo de integração.⁵⁵ Por outro lado, permitiu “maior celeridade ao processo de internalização das normas do bloco pela adoção de um sistema de acompanhamento da tramitação nos Legislativos nacionais, diminuindo as dificuldades de controle do processo de incorporação de algumas normas aos ordenamentos jurídicos nacionais”. O Parlasul portanto tem um papel relevante no processo legislativo, apesar de não ser o órgão elaborador das normas. O Parlamento mercosulino que confere maior grau democrático e de participação dos indivíduos no processo legiferante.

1.2 Os ordenamentos jurídicos nacionais

O tratamento constitucional dado individualmente pelos Estados Partes às normas integracionistas influencia, de forma direta, no desenvolvimento de um ordenamento regional. A maior ou menor abertura dos textos constitucionais a normas integracionistas é fator determinante da dinâmica do desenvolvimento de sistemas regionais de integração.

O processo de internalização de normas de integração é tratado de forma diferente em cada Carta Política. Esse tratamento varia ainda de acordo com a tradição de Direito Internacional que permeia a cultura jurídica de cada Estado Parte. Alguns, mais inclinados à escola monista, tratam de forma mais aberta a recepção de normas de integração, a hierarquia da norma internacional e a supranacionalidade. Aqueles de tradição dualista impõem mais restrições a esses institutos.

Alguns Estados Partes possuem cláusula integracionista em seu texto constitucional que confere tratamento especial, diferenciado, às normas de integração. Alguns são autorizados constitucionalmente a participarem de órgãos supranacionais capazes de constituir fonte de Direito autônomo,

55 RIBEIRO, Elisa de Sousa; COTRIM DOS SANTOS, Felipe Pinchemel. *O parlamento do Mercosul como recurso para construção do Direito Comunitário*. Revista Universitas Jus, Brasília, n. 16, jan./jul., 2008, p. 202.

propiciando um ajustamento de relações entre eles e a comunidade internacional.⁵⁶

É de se observar que essas ordens jurídicas de tradições diversas interagem num único processo de internalização de normativas que depende do Direito interno para que as normas regionais alcancem vigência. É o antes mencionado o enredamento de hierarquias descontínuas de pirâmides inacabadas, cujos sistemas interagem com novos modos de produção do Direito sem fazer desaparecer as hierarquias que constituem o sistema jurídico do MERCOSUL.

A presença ou ausência de dispositivos constitucionais autorizativos da delegação de competências que facilitem a fertilização cruzada pode facilitar ou dificultar a participação dos Estados Partes em processos de integração regional, em especial no MERCOSUL. A positividade jurídica é que determinará o avanço do bloco regional em direção à autonomia e à independência política nas decisões, o que, certamente, proporcionaria maior celeridade à integração.⁵⁷

No contexto do ambiente jurídico do MERCOSUL, o processo de geração do Direito passa necessariamente pela incorporação das normativas regionais aos ordenamentos internos. A norma nacional é elemento determinante no processo de integração entre normas jurídicas, pois, afinal, é ela que determina essa dinâmica.

Deve-se ter em conta que são os órgãos internos de cada Estado que intervêm na conclusão de um tratado. Sendo assim, todo o processo para a conclusão desse diploma é regulado pelo Direito interno. Na fase de negociação é o Chefe de Estado que atua, mas sempre sujeito à norma nacional que estabelece sua competência. A assinatura do tratado, por sua vez, não obriga o signatário a ratificá-lo, tampouco acarreta necessariamente

56 Nessa perspectiva, Mireille Delmas-Marty, sustenta a necessidade de solucionar a tensão entre a competência do Estado e da Comunidade Internacional, o que se busca realizar a partir da apresentação do ajustamento das relações, por meio dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Isso porque, o princípio da subsidiariedade ao atuar conjuntamente com o da proporcionalidade intenciona não limitar e dividir puramente a competência, mas regulá-la. In: *Les forces imaginantes du droit. Le pluralisme ordonné*. Paris: Seuil, 2006.

57 A Suprema Corte de Justiça relega os tratados internacionais ao *status* de lei ordinária, à semelhança do Supremo Tribunal Federal brasileiro. Vide: LJU, caso nº 11.631, t. 102, 1991.

sua vigência. A integração dos tratados ao Direito interno é determinada pela norma nacional⁵⁸.

Torna-se portanto necessário compreender como as constituições recepcionam as normas de integração e qual o tratamento dado às normas mercosulinas em especial. Importante neste ponto a investigação, no Direito Constitucional interno de cada Estado Parte e o tratamento conferido ao Direito de integração⁵⁹.

As Cartas Políticas do Brasil, da Argentina, do Uruguai, do Paraguai e da Venezuela contêm dispositivos que respaldam o Direito da Integração em diferentes dimensões de juridicidade.

1.2.1 As constituições monistas

Nas constituições de tradição monista os tratados de integração firmados na conformidade constitucional têm o condão de dispensar a incorporação dos termos internacionais ao ordenamento jurídico interno. Sendo esses de aplicabilidade imediata, tem facilitada a fertilização cruzada dos sistemas regional e nacional, promovendo o avanço da integração. Nesse sentido, basta que o Presidente de cada país membro, na condição de Chefe de Estado, ao assinar o tratado de integração, o faça valer na sua respectiva ordem jurídica interna.

As constituições do Paraguai e da Argentina deram tratamento constitucional favorecido aos tratados de integração, conferindo a eles efetividade imediata a partir de sua subscrição. Dessa forma, os tratados fundacionais do MERCOSUL, de logo, conferiram a esses estados o *status* de membros efetivos do bloco, sem a necessidade de referendo do Poder Legislativo ou de ratificação.

58 CENTURIÓN, Francisco. *Derecho constitucional*. Assunción: EMASA.SRL, 1998. p. 358.

59 Sobre o tema consultar estudo sobre as Constituições dos Estados fundadores do MERCOSUL de autoria de Alejandro Daniel Perotti, intitulado *Habilitación Constitucional para la Integración Comunitaria – Estudio sobre los Estados del Mercosur*. 2ª ed. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 2004, pp. 49 e ss.

a) A Constituição da República do Paraguai

A República do Paraguai tem tradição monista e abertura ao Direito Internacional, tendo sido o principal participante desde o início do processo de criação da Organização dos Estados Americanos.

Diferentemente dos demais Estados Partes, o Paraguai participou dos processos de integração ALALC, ALADI e MERCOSUL com diferentes constituições. No âmbito do Mercado Comum do Sul o Paraguai foi o primeiro Estado a ratificar o Tratado de Assunção, pela Lei No. 9, de 15 de Julho de 1991, denotando sua grande esperança no desenvolvimento do bloco regional.

No âmbito constitucional a Carta Política da República do Paraguai foi reformada em julho de 1992, após a assinatura do Tratado de Assunção. Alterou-se substancialmente a cláusula de habilitação integracionista prevista na Constituição anterior, de 1967, demonstrando a opção por processos de integração mais avançados e eventualmente dotados de instituições supranacionais sob a jurisdição comunitária. Previu ainda a possibilidade de delegação de competências, o que facilita sobremaneira a fertilização cruzada⁶⁰.

A competência para firmar tratados é atribuída ao Poder Executivo, devendo haver a aprovação por lei do segundo artigos 141 e 238. O texto constitucional paraguaio, relativamente à hierarquia dos tratados, confere uma segurança jurídica maior no respeito aos tratados de integração firmados pelo Estado Nacional do Paraguai, sendo que, para denunciá-los é necessário passar por um procedimento rígido previsto no artigo 142^{61 62}.

Os tratados internacionais ganham aplicação e vigência interna a partir de sua entrada em vigor em âmbito externo. Dessa forma, no Direito

60 RIBEIRO, Elisa de Sousa, coord. *Direito do MERCOSUL*. Curitiba: Appris, 2013, p. 173.

61 REIS, Rafael Nascimento. *MERCOSUL: soberania e supranacionalidade*. 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)-Curso de Bacharel em Direito, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2006, p. 26.

62 Sobre o tema, escreve Roberto Labrano (1998, p. 504): “Al igual que em su anterior Constitución de 1987, la actual ha contemplado la prevalencia o primacía de los Tratados Internacionales sobre las leyes comunes, ubicándolos por debajo de la Constitución; en cuanto a lo tocante a las relaciones internacionales y la jerarquía de los Tratados Internacionales, en el Capítulo II, artículo 141 establece que los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno, además dispone que la jerarquía interna de la misma es posterior a la Constitución Nacional.”

paraguaio, uma vez que o tratado tenha sido ratificado e depositado⁶³ seu respectivo instrumento, dispõe ele de validade e aplicação⁶⁴.

As disposições constitucionais pertinentes à hierarquia dos tratados internacionais estão previstas nos artigos 137 e 141, que prevêm a supremacia da Constituição. Em seguida, os tratados, convenções e acordos internacionais aprovados e ratificados, que, por sua vez, se sobrepõem às leis promulgadas pelo Congresso⁶⁵:

“Artículo 137 - DE LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION

La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. Quienquiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley. Esta Constitución no perderá su vigencia ni dejará de observarse por actos de fuerza o fuera derogada por cualquier otro medio distinto del que ella dispone. Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución.

Artículo 141 - DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el Artículo 137.”

63 PEROTTI, Alejandro Daniel. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria: estudio sobre los estados del Mercosur*. 2. ed. Montevideo: K. Adenauer Stiftung, 2004, p. 372-373.

64 Nesse sentido consultar *Acuerdo y Sentencia* nº 5/2001, da *Corte Suprema de Justicia* do Paraguai.

65 Dispõem os referidos artigos:

“Art. 137. De la Supremacía de la Constitución

La ley suprema de la República es la Constitución Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional el orden de prelación enunciado.”

“Art. 141. De los Tratados Internacionales

Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137.”

Conforme se percebe pelo texto de ambos dispositivos constitucionais, cumpridos os requisitos para que entre em vigor em âmbito internacional, o tratado passa a fazer parte automaticamente do ordenamento jurídico paraguaio⁶⁶. Dessa forma, os juízes podem e devem aplicar o Direito Internacional, que faz parte, então, da legislação nacional⁶⁷. Além dos dispositivos da lei maior, a legislação infraconstitucional está permeada de outras normas que reconhecem e determinam a vigência imediata dos tratados internacionais no ordenamento paraguaio⁶⁸.

A redação do artigo 145 demonstra a vontade do constituinte de permitir e promover processos de integração:

“Artículo 145 - DEL ORDEN JURIDICO SUPRANACIONAL

La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural.

Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.”

É notável o tratamento diferenciado que o constituinte paraguaio conferiu aos tratados de integração. Ao dispor em uma norma autônoma e independente das demais disposições relacionadas a tratados internacionais, indica e registra a importância constitucional que recebem as normas de integração⁶⁹.

O dispositivo autoriza de forma expressa a possibilidade de um ordenamento jurídico supranacional, estabelecendo a base jurídica para

66 Já as normas de Direito Internacional de fonte consuetudinária podem ser recepcionadas pelo Direito constitucional de acordo com o disposto no artigo 143 da Constituição do Paraguai.

67 FERNÁNDEZ ESTIGARRIBIA, José F., *“La Constitución Paraguaya y las relaciones internacionales”*, *Revista Jurídica de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”*, Asunción, 1994, p.19.

68 Nesse sentido consultar PEROTTI, Alejandro Daniel. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria: estudio sobre los estados del Mercosur*. Curitiba, Juruá Editora, 2007, p. 268.

69 PEROTTI, Alejandro Daniel. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria: estudio sobre los estados del Mercosur*. Curitiba, Juruá Editora, 2007, p. 300.

eventuais mudanças institucionais no bloco regional, fornecendo ferramentas legais para a consolidação da integração do cone sul.⁷⁰

Pode-se depreender da redação do artigo 145 que as matérias possíveis de delegação de competências a um órgão supranacional são aquelas descritas no *caput*: direitos humanos, paz, justiça, e as necessárias ao desenvolvimento e cooperação da integração, especialmente nos campos político, econômico, social e cultural⁷¹.

Reforça esse entendimento a interpretação sistemática do *caput* do artigo 145 e seus dois parágrafos com o preâmbulo da Carta paraguaia que proclama: “*El pueblo paraguayo, (...) ratificando la soberanía e independencia nacionales, e integrado a la comunidad internacional, sanciona y promulga esta Constitución*”.

Além dos dispositivos da lei maior, a legislação infraconstitucional está permeada de outras normas que reconhecem e determinam a vigência imediata dos tratados internacionais no ordenamento paraguaio⁷².

Portanto, a Constituição da República do Paraguai estabelece enunciações que demonstram sua vontade política de apoiar processos de integração e estabelecer a primazia do Direito comunitário sobre as demais normas de Direito Internacional geral. Ao admitir uma ordem jurídica supranacional, autoriza a instalação de um Direito regional com todas as suas características: efeito imediato, princípio da primazia e aplicabilidade direta.

Do ponto de vista comparativo, a Constituição paraguaia contém um dos textos dos Estados Partes mais propício para a consolidação e aprofundamento do bloco MERCOSUL. A diferença deste texto para as constituições dualistas reside na forma expressa da autorização para a participação do Estado em instituições supranacionais, que não carece ou não depende de nenhuma interpretação acerca do conceito de soberania.

70 MIZUTANI, Larissa Caetano. *Direito da integração: a transitoriedade jurídica no Mercosul*. 2006. Dissertação (Mestrado)-Programa de Iniciação Científica: Curso de Direito do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2006, p. 83.

71 PEROTTI, Alejandro Daniel. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria: estudio sobre los estados del Mercosur*. 2. ed. Montevideo: K. Adenauer Stiftung, 2004, p. 369.

72 Nesse sentido consultar PEROTTI, Alejandro Daniel. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria: estudio sobre los estados del Mercosur*. Curitiba, Juruá Editora, 2007, p. 268.

A Constituição do Paraguai se assemelha à Constituição argentina que, dois anos depois, realizou sua reforma constitucional e inseriu cláusula constitucional favorável à integração⁷³.

b) A Constituição da República da Argentina

A Constituição vigente, cuja alteração foi promulgada em 28 de agosto de 1994, possui um texto contemporâneo e fortemente influenciado pelos processos integracionistas em vigor. Essa inclinação de abertura ao Direito Internacional permeou o Direito argentino de modo a estabelecer em seu texto constitucional a determinação da escola monista, criando a base institucional necessária para facilitar processos de integração regional, a fertilização cruzada e a participação em instituições supranacionais.

A Constituição da Argentina possui um texto de grande abertura ao Direito Internacional e às questões vinculadas às relações exteriores. Essa abertura pode ser percebida desde seu preâmbulo, que remanesce o mesmo desde 1853 quando se estabeleceu a Constituição Nacional da República da Argentina⁷⁴. O texto preambular determina os objetivos do Estado de formar uma união nacional, garantia de justiça e de paz, para prover a defesa comum, promover o bem-estar geral e assegurar a liberdade para seu próprio povo e para todos os homens do mundo que desejam habitar o solo argentino.

O ordenamento constitucional da Argentina adota o primado do Direito Internacional, conforme disposição dos incisos 22 e 24 do artigo 75 de sua carta política, conferindo à norma internacional supremacia sobre o ordenamento jurídico nacional. Contudo as normas internacionais dependem de prévia aprovação do Congresso para terem aplicabilidade no ordenamento interno.

A competência exclusiva discricionária para celebrar tratados é conferida pelo inciso 11 do artigo 99 ao Presidente da República. O tratado deve em seguida ser ratificado pelo Congresso, conforme inciso 22 do artigo

73 REIS, Rafael Nascimento. *Mercosul: soberania e supranacionalidade*. 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)-Curso de Bacharel em Direito, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2006, p. 73.

74 A Constituição Nacional da República da Argentina data de 1853, tendo sido reformada em 1860, 1866, 1898, 1957 e, por último, em 1994.

75. O dispositivo atribui ao Poder Legislativo competência para aprovar ou rejeitar tratados firmados com os demais Estados Nacionais ou organizações internacionais, outorgando-lhes hierarquia superior às leis. O parágrafo primeiro confere hierarquia constitucional aos tratados de direitos humanos e o segundo constitucionaliza os demais tratados de direitos humanos, quando ultrapassado o procedimento previsto.

No que concerne ao procedimento para ratificação congressional, a Constituição argentina distingue os tratados regionais de integração daqueles outros pactuados com os demais Estados Nacionais. Os tratados de integração regional com os Estados da América Latina exige a maioria absoluta do total de membros de cada casa legislativa.

No caso de tratados com outros Estados, o Congresso deverá inicialmente, com a maioria absoluta dos membros presentes em cada câmara, declarar seu interesse na adoção de determinado tratado. Somente após cento e vinte dias após a declaração poderá aprovar o tratado mediante voto da maioria absoluta de todos membros de cada casa..⁷⁵ Tal diferenciação resulta em uma fertilização de nível regional mais presente, já que as de nível mundial encontram maior barreira no processo de internalização das normas internacionais.

Cumprir observar que a competência do Congresso não se limita a aprovar os tratados de integração, mas também denegar seu consentimento e assim não autorizar ratificação. A leitura correta do inciso 24 do artigo 75 deve incluir, além da capacidade de aprovar, reprová-lo ou eliminar tratados de integração⁷⁶.

75 Dispõe a Constituição da Argentina:

“Artículo 75o.- Corresponde al Congreso: (...)

24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y solo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.”

76 PEROTTI, Alejandro Daniel. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria: estudio sobre los estados del Mercosur*. Curitiba, Juruá Editora, 2007, Tomo II, p. 282.

Diferentemente das leis nacionais, que necessitam de publicação na imprensa oficial, os tratados internacionais de maneira geral entram em vigor no Direito argentino a partir de sua vigência em âmbito internacional. O regime aplicado pela Lei 24.080 de 1992⁷⁷ determina que o Ministério de Relações Exteriores publique na imprensa oficial determinados atos e eventos relacionados com tratados ou convenções internacionais de que a Argentina é parte, como: o texto do tratado, as respectivas reservas e declarações interpretativas, a data do depósito ou troca dos instrumentos de ratificação ou adesão, características do cumprimento da condição ou termo de sua vigência e data de suspensão do da vigência do tratado ou de sua denúncia. A publicação no *Boletín Oficial* deve ser feita no prazo de quinze dias úteis. E os tratados que estabelecem obrigações para particulares só se tornam obrigatórios após a sua publicação oficial.

No caso das normativas do MERCOSUL, o regime da Lei 24.080 não é aplicável na maioria dos casos. A publicidade oficial nesse caso é imposta implicitamente pelo inciso III do artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto, que determina que, uma vez que a SAM tenha notificado que os Estados Partes tenham incorporado a normativa regional às suas respectivas ordens jurídicas internas, cada membro deverá, no prazo de 30 dias, dar publicidade acerca do início da vigência dessas normas por meio de seus respectivos diários oficiais.

77 Determina a Lei 12.080 de 1992, que “establécese la publicación en el Boletín Oficial de actos y hechos referidos a tratados o convenciones internacionales en los que la Nación Argentina sea parte:

Artículo 1º – Deben publicarse en el Boletín Oficial los siguientes actos y hechos referidos a tratados o convenciones internacionales en los que la Nación Argentina sea parte:

a) El texto del instrumento de ratificación del tratado o convención con sus reservas y declaraciones interpretativas.

b) El texto del tratado o convención al que se refiere el inciso precedente, con la aprobación legislativa en su caso, más las reservas y declaraciones interpretativas formuladas por las otras partes signatarias.

c) Fecha del depósito o canje de los instrumentos de ratificación o de adhesión.

d) Características del cumplimiento de la condición o fecha de vencimiento del plazo al cual pudiera hallarse supeditada su vigencia.

e) Fecha de la suspensión en la aplicación del tratado o convención, o de su denuncia.

Artículo 2º – La publicación en el Boletín Oficial se efectuará dentro de los quince días hábiles siguientes a cada acto o hecho indicados en el artículo 1º de la presente ley.

Artículo 3º – Los tratados y convenciones internacionales que establezcan obligaciones para las personas físicas y jurídicas que no sea el Estado Nacional, son obligatorios sólo después de su publicación en el Boletín Oficial observándose al respecto lo prescripto por el artículo 2º del Código Civil.”

Embora o dispositivo mencione apenas a necessidade de divulgar o início da vigência, pelo princípio da publicidade dos atos oficiais, vigente em todos os Estados Partes, impõe-se a divulgação o texto integral da norma. Nos casos em que a norma do MERCOSUL não requer internalização a lei argentina, a publicação das atas das reuniões dos órgãos do bloco na imprensa será a única publicação oficial do texto das disposições comunitárias, que não poderá coincidir com a data da sua entrada em vigor nos quatro estados.⁷⁸

O texto constitucional, especificamente o artigo 30, atribui à Constituição, às leis complementares e aos tratados internacionais preponderância sobre as leis ordinárias, sendo a lei suprema da nação.⁷⁹ O artigo 31 declara como Direito positivo vigente tanto a Constituição argentina quanto as leis sancionadas pelo congresso e os tratados internacionais.

A qualificação de lei suprema é para diferenciar a ordem normativa federal da ordem provincial, diante da grande autonomia que as províncias argentinas possuem em seu sistema federativo. Por outro lado, destaca-se a obrigatoriedade de observância que a Lei Suprema possui sobre todos os ordenamentos jurídicos.⁸⁰

Contudo prevê o artigo 27 que os tratados internacionais celebrados pelo Presidente estejam conformes com os princípios de Direito público estabelecidos na Constituição. Existe portanto a necessidade de compatibilização e de um constitucionalidade prévio dos instrumentos internacionais visando impedir qualquer redução de garantias dispostas.

A cláusula constitucional de habilitação do Estado da Argentina para participação em processos de integração estatui que compete ao Congresso aprovar tratados de integração que deleguem poderes e jurisdição a

78 PEROTTI, Alejandro Daniel. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria: estudio sobre los estados del Mercosur*. Curitiba, Juruá Editora, 2007, Tomo II, p. 44.

79 Determina a Constituição argentina: “*Artículo 31o.- Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859*”.

80 REIS, Rafael Nascimento. *Mercosul: soberania e supranacionalidade*. 2006. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2006, p. 70.

organizações supranacionais em condições de reciprocidade e igualdade e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos. A cláusula de habilitação à integração regional introduzida no inciso 24 do artigo 75 pela reforma constitucional de 1994 determina:

Artículo 75º - Corresponde al Congreso:

24. Aprobar tratados de integracion que deleguen competencias y jurisdiccion a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democratico y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquia superior a las leyes.

La aprobacion de estos tratados con Estados de Latinoamerica requerira la mayoria absoluta de la totalidad de los miembros de cada Camara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nacion, con la mayoria absoluta de los miembros presentes de cada Camara, declarara la conveniencia de la aprobacion del tratado y solo podra ser aprobado con el voto de la mayoria absoluta de la totalidad de los miembros de cada Camara, despues de ciento veinte dias del acto declarativo.

La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigira la previa aprobacion de la mayoria absoluta de la totalidad de los miembros de cada Camara.

A Constituição determina ainda a hierarquia das normas derivadas de instituições integracionistas das quais a Argentina faça parte. Segundo o texto constitucional as normativas de Direito derivado oriundas de processos de integração regional têm hierarquia superior às leis nacionais.

Outro dispositivo a confirmar o caráter de supralegalidade dos tratados no Direito argentino é o inciso 22 do artigo 75, que proporciona aos tratados internacionais a presença na lei suprema, consoante o artigo 31.

Sobre a supranacionalidade a Constituição argentina reconhece e autoriza o Estado a delegar competências e jurisdição a organismos supraestatais.⁸¹ A cláusula constitucional argentina de habilitação à integração

81 Laura Dromi San Martino (2002, p. 86) advierte que “*La norma constitucional posibilita que al aprobarse tratados de integración se deleguen competencias y jurisdicción, y en la hermenéutica de la Constitución argentina debe considerarse que el destinatario de esa*

regional prevê que a delegação de competências e de jurisdição. O termo “competências” identifica atributos do poder político, ou seja, atribuições que estão dentro da ação dos poderes legislativo e executivo.

Por outro lado a possibilidade de delegação de jurisdição habilita a nação argentina a firmar acordos pelos quais se institua um poder judiciário supranacional a partir da transferência de poderes que em nível nacional são conferidos aos tribunais estatais.

Conclui-se que a Constituição da Argentina possui uma visão contemporânea de soberania compartilhada em processos integracionistas, admitindo a possibilidade de participação em instituições supranacionais, inclusive com expressão judicial. Seu texto propicia às instâncias governamentais e diplomáticas, de acordo com a vontade política do Estado, um avanço institucional do MERCOSUL⁸².

c) A Constituição da República Bolivariana da Venezuela

A Constituição da Venezuela se mostra uma das mais avançadas no que diz respeito à abertura jurídica aos processos de integração regional, prevendo as bases necessárias para a fertilização cruzada, a participação do Estado em instituições supranacionais e ainda a instituição de uma moeda regional.

No Direito Constitucional da Venezuela o conceito de Estado está intimamente ligado ao processo de integração regional, especialmente ao latino-americano. O Estado venezuelano tem uma linha de ação claramente definida no texto constitucional, que incentiva e promove a integração para a paz mundial.

Logo no preâmbulo a Constituição delimita a natureza, o propósito e justificação do Estado, estabelecendo um conjunto de princípios e valores que servem para interpretar como se deve dar a integração da Venezuela, com a América Latina ou qualquer outra região:

delegación sólo puede ser un organismo supraestatal, concepto que podría identificarse con el carácter supranacional, por lo tanto nunca podría hacerse en favor de otro Estado extranjero”.

82 DROMI SAN MARTINO, Laura. *Derecho constitucional de la integración*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2002, p. 90.

“con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad”

O escopo dessa norma impacta nas relações internacionais e na produção legislativa, que devem atender aos propósitos integracionistas da Constituição. A Venezuela considera benéfica a implementação de regras supranacionais comerciais e outras decorrentes de acordos integracionistas. Por essa razão é que promove a unificação do Direito Internacional.

Em busca da integração latino-americana, o Estado venezuelano procura aproximar-se estrategicamente dos outros Estados da região, sob a bandeira da integração sul-sul, fortalecendo os laços econômicos e políticos.

A entrada da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL é recente e foi firmada pelo Protocolo de Adesão⁸³, ratificado pelo Brasil, pela Argentina e pelo Uruguai. Restava pendente apenas a aprovação pelo Senado paraguaio. Com a suspensão do Paraguai na cúpula de junho de 2012 em razão do *impeachment* do então Presidente Fernando Lugo, entenderam os demais integrantes que não havia mais óbices à entrada da Venezuela no bloco, decidindo então pela sua integração como Estado Parte do MERCOSUL.

A Constituição venezuelana atribui ao Presidente da República a competência para conduzir as relações exteriores e especificamente para

83 MERCOSUL. *Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL*. Caracas, 4 de julho de 2006.

celebrar tratados.⁸⁴ A fim de evitar conflitos constitucionais com a norma internacional, é facultado ao chefe do Poder Executivo ou ao Presidente da *Asemblea Nacional* consultar o *Tribunal Supremo de Justicia* acerca da conformidade da Constituição com os tratados subscritos pelo Estado antes de sua ratificação.⁸⁵ Regra geral, os tratados celebrados pelo Presidente da República devem ser aprovados pela Assembleia Nacional antes de sua ratificação.⁸⁶

A norma constitucional consubstancia ainda hierarquia supralegal às normas de tratados de integração. Elas têm preferência frente às normas nacionais no ordenamento venezuelano.

Também na questão da vigência a Constituição venezuelana confere caráter especial às normas integracionistas. Aquelas que forem estatuídas em tratados de integração são consideradas parte integrante do ordenamento vigente e possuem aplicação imediata no Direito nacional.

A constituição anterior, de 1961, apenas consagrava, em seu artigo 108, que a República da Venezuela incentivará a integração econômica da América Latina por meio da coordenação de recursos e esforços para promover o desenvolvimento econômico e melhorar o bem-estar e de segurança comum.⁸⁷

84 Tais disposições podem ser vistas tanto na seção sobre as atribuições do chefe do Poder Executivo quanto na seção relativa às Relações Internacionais.

“Sección Segunda: De las Atribuciones del Presidente o Presidenta de la República
Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: (...)
4. Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales.

Sección Quinta: De las Relaciones Internacionales (...)

Artículo 154. Los tratados celebrados por la República deben ser aprobados por la Asamblea Nacional antes de su ratificación por el Presidente o Presidenta de la República, a excepción de aquellos mediante los cuales se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, aplicar principios expresamente reconocidos por ella, ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional.”

85 *“Artículo 336. Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: (...)*

5. Verificar, a solicitud del Presidente o Presidenta de la República o de la Asamblea Nacional, la conformidad de la Constitución con los tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación.”

86 A exceção que se faz é aos tratados que tratem de regular obrigações pré-existentes do Estado aplicar os princípios expressamente reconhecidos, realizar atos comuns nas relações internacionais ou exercer competências expressamente atribuídas por lei ao Executivo Nacional.

87 Constituição venezuelana de 1961.

O artigo 153 da atual Constituição trata da questão integracionista quando declara a vontade política do Estado em aproximar-se da América Latina e Caribe, na perspectivando do estabelecimento de uma comunidade regional de nações e habilitando o Estado Nacional a assinar tratados internacionais relativos a órgãos supranacionais, conformando assim, uma abertura para a fertilização cruzada.

Dispõe o artigo que é objetivo do país promover e incentivar a integração da América Latina e do Caribe, a fim de avançar para a criação de uma comunidade de nações, defendendo os interesses económicos, sociais, culturais, políticos e ambientais da região. O texto permite celebrar tratados internacionais e coordenar os esforços para promover o desenvolvimento comum de nossas nações para garantir o bem-estar das pessoas e a segurança coletiva de seus habitantes, priorizando as relações com a América Latina e Caribe.

A supranacionalidade é resolvida de forma expressa no texto constitucional. O artigo 73 reconhece a existência de órgãos supranacionais e a transferência de competências do Estado. A transferência de competências deve contudo ter em vista os objetivos constitucionais de promover e incentivar a integração da América Latina e do Caribe, a fim de avançar para a criação de uma comunidade de nações, defendendo os interesses económicos, sociais, culturais, políticos e ambientais da região. Essa transferência deve ser feita por meio de tratados, desde que aprovada por quórum qualificado do Conselho de Ministros.

Até a instituição de uma moeda única é prevista no texto constitucional, demonstrando o grau de profundidade que o legislador constituinte dá ao tema da integração. Dispõe o artigo 318 que a moeda em curso poderá ser substituída por uma moeda comum que seja instituída no processo de integração da América Latina e do Caribe.

A atual Constituição da Venezuela indubitavelmente consolida um grande passo no processo de integração e, além disso, o processo de comunidade, apoiando a aplicação direta e preferencial das normas internacionais e a transferência de competências a organismos supranacionais.

Os avanços da Venezuela relativos à integração regional consubstanciados na aplicação de conceitos modernos de Direito Internacional fazem frente ao paradigma dominante e viabilizam a fertilização cruzada e tornam possíveis a supranacionalidade e o nascimento de um Direito comunitário na América Latina.⁸⁸

1.2.2 As constituições dualistas

Nos sistemas jurídicos de tradição monista adotados pela Argentina, pelo Paraguai e pela Venezuela, a norma do tratado estará em vigor, nacional e internacionalmente, ao mesmo tempo. Enquanto que nos sistemas dualistas do MERCOSUL, que são o do Uruguai e o do Brasil, sem a incorporação expressa mediante uma norma nacional não haverá vigência.

O Uruguai e o Brasil determinam em seus ordenamentos nacionais a supremacia de suas constituições. O tratamento constitucional que dão aos tratados internacionais firmados pelo Chefe de Estado submete o texto do acordo à aprovação parlamentar e à posterior ratificação pelo Poder Executivo, na figura do Chefe de Governo, para enfim adquirirem plena eficácia em seus territórios.

São igualmente relevantes, para fins deste estudo, os detalhes acerca dos sistemas dualistas do MERCOSUL. Passa-se então a uma análise de como essas ordens constitucionais tratam as normas de integração e que perspectivas ao desenvolvimento regional elas trazem.

a) A Constituição da República Oriental do Uruguai

A Constituição do Uruguai, embora destaque o processo integracionista latino-americano, determina a soberania como aspecto central do Estado, demonstrando sua opção pela teoria dualista.

A Constituição da República Oriental do Uruguai vigente data de 1967, embora tenha passado por alterações substanciais em seu texto por

88 ABREU, Yoselyn Bermúdez; NUÑEZ, Rosa V. *El proceso de integración Venezolano: perspectiva constitucional, teórica e histórica*. Aldea Mundo v.12 n.24, Novembro 2007 - Abril 2008, San Cristobal, Novembro 2007 - Abril 2008. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54315434003>>. Acesso em 18 de agosto de 2014.

reformas plebiscitárias nos anos de 1989, 1994, 1996 e 2004. A antiga Constituição iniciava o tratamento dos atos internacionais em seu artigo 6º determinando meios pacíficos para solução de controvérsias. O *novel* texto inovou o dispositivo acrescentando que a República procurará a integração social e econômica dos Estados latino-americanos, especialmente no que se refere à defesa comum de seus produtos e matérias-primas, e ainda a complementação eficaz de seus serviços públicos.

A sistemática constitucional uruguaia vigente determina que os tratados negociados internacionalmente carecem de aprovação congressual e posterior autorização para ratificação presidencial. A Constituição uruguaia determina, em seu artigo 159, a representação internacional do Estado na pessoa do Presidente da República, prevendo ainda, no inciso 20 do artigo 168 que a esse compete, atuando com os respectivos ministros, concluir e assinar tratados. Contudo, o texto determina que após o tratado deve ser ratificado pelo Poder Legislativo.

Por fim, deve o Executivo ratificar e depositar o instrumento legal, para que, só então e desde que cumpridos os requisitos estabelecidos no próprio tratado, a norma internacional possa entrar em vigor, tanto no âmbito do Direito doméstico quanto no âmbito internacional.

Estão estabelecidas no artigo 85, 7, as competências do Poder Legislativo, inclusive, para aprovar ou recusar, por maioria absoluta de votos do total de membros de cada casa, os tratados internacionais que o Poder Executivo conclua com pessoas de Direito Internacional. Portanto o Poder Legislativo está imbuído, no Direito uruguaio, de instância de aprovação das normas estrangeiras, inclusive aquelas emanadas dos órgãos decisórios do MERCOSUL.

Por essa razão a aplicação direta do Direito derivado do bloco é inconcebível para o ordenamento jurídico do Uruguai.⁸⁹ Para a vigência interna

89 Nesse sentido, orienta Maria Jose Vignone: “[...] a efectos de hacer viable la aplicación inmediata de las decisiones, resoluciones y directivas de los órganos MERCOSUR “impõe-se a alteração da Constituição Oriental, *apud* PEROTTI, Alejandro Daniel. *Habilitación constitucional para la integración comunitária: estudio sobre los estados del Mercosur*. Curitiba, Juruá Editora, 2007, p. 521.

das normas exógenas é necessária sua transposição para a ordem interna, como reza a escola dualista.

Referente à hierarquia dos tratados internacionais, não se vislumbra na *ratio* constitucional nenhuma disposição expressa declarando a primazia da Constituição sobre o restante do ordenamento⁹⁰. Contudo a supremacia da Constituição pode ser reconhecida de forma implícita na ordem constitucional a partir da conjugação de diferentes disposições.

Dessa conjugação de normas constitucionais pode-se inferir que, pelo menos para fins de defesa dos princípios constitucionais relativos aos direitos fundamentais dos indivíduos e aos deveres do Estado, deve ser reconhecida a primazia da Constituição sobre qualquer norma suscetível de aplicação no Direito interno, seja ela de origem interna ou internacional⁹¹.

Da mesma forma, não há disposições expressas acerca da hierarquia entre tratados e leis infraconstitucionais, o que possibilita a lei posterior revogar tratado anterior.

Sobre a adoção dessa regra e a instabilidade institucional que ela pode ensejar no Mercosul. Os conflitos entre tratados de Direito Internacional e normas internas são resolvidos pela jurisprudência dos tribunais. Nesse campo é admitida na hermenêutica constitucional a tese da nulidade do tratado por lei posterior e vice-versa, principalmente por se permitir o controle de legalidade e de constitucionalidade dos tratados frente ao Direito positivo constitucional.

Essa situação acarreta no contexto do Direito Internacional Público e, mais especificamente, na perspectiva de uma integração mais profunda do MERCOSUL, perplexidade e insegurança jurídica angustiantes.⁹²

90 Sobre a matéria escreve, Roberto Labrano: “*La Constitución uruguaya al igual que la del Brasil, no posee disposición expresa que resuelva el problema de la jerarquía de los tratados y las leyes comunes, y la interpretación que pueda surgir de la lectura de los artículos 256 y 239, sólo determinan la primacía constitucional.*” LABRANO, Roberto Ruiz Diaz. Mercosur integracion y derecho. Buenos Aires: Intercontinental, 1998, p. 517.

91 As disposições que conjugadas permitem inferir a supremacia da Constituição no Direito uruguaio estão pulverizadas nos artigos 239, 256, 257, 258 e 331 da carta suprema. Sobre o assunto consultar PEROTTI, Alejandro Daniel. *Habilitación constitucional para la integración comunitária: estudio sobre los estados del Mercosur*. 2. ed. Montevideo: K. Adenauer Stiftung, 2007, p. 376.

92 FONTOURA, Jorge. *Asimetrías constitucionales en el MERCOSUR*. Informativo Mercosul, n. 10, 1999. Disponível em:

Uma análise pormenorizada do teor do artigo 6º permite observar que não consta como objetivo a ser alcançado pelo Estado uruguaio o caráter político da integração. Dispõe seu artigo 6º:

“Artículo 6º - En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos.

La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos”.

Essa omissão acerca de um objetivo político de integração pode vir a consubstanciar um entrave jurídico para delegação de competências a órgãos supranacionais, caso sejam implementados no bloco regional.

O dispositivo mostra contradição com os objetivos do Tratado de Assunção que visa, para além de uma mera zona livre de comércio entre os partícipes do Mercado Comum do Sul, o estabelecimento de uma tarifa externa comum, que propicie a inserção dos atores nacionais no livre comércio em escala mundial, por meio da abertura dos mercados.⁹³

A doutrina sobre o alcance do artigo 6º diverge. Por um lado se percebe a autorização para a delegação ou transferência de competências a órgãos supranacionais;⁹⁴ por outro entende-se que o dispositivo “facilita a justificação jurídica da fase final do processo de integração para o governo uruguaio, inclusive eventual evolução para a supranacionalidade.”⁹⁵

<<http://www.camara.gov.br/mercosul/Informativo/info10a.html#ASIMETRIAS>
CONSTITUCIONALES EN EL MERCOSUR>. Acesso em 21 de agosto de 2014.

93 VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia*. São Paulo: Manole, 2003, p. 218.

94 Neste sentido, Deisy Ventura, Eduardo Gallicchio e Hector Schiavone. *En torno al Tas*. Revista Uruguayana de Derecho Constitucional y Político, n. 44, 2003, p.101 et seq. Para Roberto Ruiz Díaz Labrano, “[...] esta disposición se muestra limitada para resolver la cuestión vinculada a la posibilidad de integrar órganos supranacionales o supraestatales, y ello es más lamentable por cuanto la reciente reforma parcial de la Constitución del Uruguay no incluyó este tema como punto a ser modificado.” LABRANO, Roberto Ruiz Díaz. *Mercosur integracion y derecho*. Buenos Aires: Intercontinental, 1998, p. 517.

95 VIGNALI, Heber. Sección III: las estructuras de las organizaciones económicas y otras. In: *Derecho Internacional Público*, T.V., Montevideo: Fundación Cultura Universitaria, 1994. p. 396-397; VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia*. São Paulo: Manole, 2003, p. 219; Consultar, ainda, DELPIAZZO, Carlos. *Armonización jurídica e*

Houve projeto de reforma constitucional sobre o tema propondo novo regime jurídico aos tratados de integração latino americanos. A reforma previa a vigência interna direta de tratados integracionistas e suas normas derivadas que instituíssem direitos e obrigações ao Estado e às pessoas físicas e jurídicas, facultando-lhes a via jurisdicional em caso de violação desses direitos. A reforma proposta conferia ainda hierarquia supralegal das normas integracionistas de Direito originário e de Direito derivado frente às leis nacionais.⁹⁶

Contudo o projeto foi rejeitado pelo Plenário da Câmara de Senadores, de forma que a delegação de competências ao MERCOSUL permanece constitucionalmente vedada pelo artigo 4º que determina que, ao contrário, ressalta o poder soberano em sua plenitude: *“la soberania en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el Derecho exclusivo de establecer sus leyes”*.

incorporación de normas comunes al derecho interno en el Mercosur. Revista de Derecho Administrativo, Buenos Aires, n. 14, 1993, p. 611.

Em defesa desta posição, leia-se, PEROTTI, Alejandro Daniel. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria: estudio sobre los estados del Mercosur*. 2. ed. Montevideo: K. Adenauer Stiftung, 2004, p. 516-517: *“La hermenéutica de ambos párrafos del art. 6º permite aseverar que en el contexto de un tratado de integración, resulta constitucionalmente ajustado al derecho uruguayo que se instituya un Tribunal de Justicia de carácter supranacional, encargado de asegurar la vigencia del derecho derivado del tratado y de su aplicación e interpretación de manera uniforme en todo el territorio comunitario. [...] en forma global, el art. 6º de la constitución uruguaya habilita al Estado a ratificar tratados de integración con instituciones supranacionales, sean éstas de naturaleza legislativa, ejecutiva, administrativa o judicial, no siendo ello incompatible con el texto de la Carta, sino, en cierto sentido, exigida por ella a través de las finalidades para las cuales se ha autorizado la integración de Estado.”*

96 Projeto de emenda constitucional de autoria do então Presidente do Senado, Gonzalo Aguirre Ramirez, em outubro de 1993, acrescentando três alíneas:

“§ 3º. Os tratados que consagrem a citada integração, aprovados de acordo com o artigo 85, 7, fazem parte do Direito nacional e fazem nascer, diretamente, Direitos e obrigações para os habitantes da República, quando suas disposições forem diretamente aplicadas.

§ 4º. As resoluções dos órgãos criados por ditos tratados também se aplicarão aos habitantes da República quando forem obrigatórias para todas as pessoas, em virtude de seu conteúdo.

§ 5º. Não serão aplicáveis as leis incompatíveis com os referidos tratados e com as resoluções de ditos órgãos.”

Tratava-se de disposição que estabelecia um novo regime jurídico aos tratados de integração latino americanos, declarando-os parte integrante dos ordenamentos positivos dos Estados-Partes. Conferia, outrossim, efeito direto às determinações comunitárias, ao instituir Direitos e obrigações, não apenas ao Estado, mas às pessoas físicas e jurídicas, as quais poderiam se socorrer ante os tribunais nacionais em caso de descumprimento. O parágrafo quarto regulava o Direito derivado, conferindo-lhes idêntica equivalência à dos instrumentos fundacionais, no que respeita a sua vigência e eficácia imediata. Lamentavelmente, o projeto foi rechaçado pelo Plenário da Câmara de Senadores, apesar de a Comissão Especial de Reforma da Constituição ter recomendado, em 16 de março de 1994, a aprovação do documento. Para o texto integral da proposta de emenda consultar: Senado, Comisión Especial de Reforma de la Constitución de la República. *Distribuído 2510, Carpeta nº 1300, 1993, p. 6.*

Ou seja, a Constituição uruguaia considera a soberania apenas no âmbito interno. No entanto, como a Constituição é omissa sobre a regulação supranacional, pode-se entender que a integração que promove em seu texto é de natureza intergovernamental.⁹⁷

b) A Constituição da República Federativa do Brasil

O Brasil adota em seu ordenamento a teoria dualista e um modelo de ausência de disciplina constitucional reguladora da hierarquia dos tratados.

A Constituição Federal brasileira instituída em 1988 prevê desde seu preâmbulo disposições que exprimem a vontade do Estado e os fundamentos da política externa. A abertura para o sistema jurídico internacional inicia no próprio preâmbulo, em que os constituintes anotam que o estado democrático instituído estará “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”.

A competência para manter relações exteriores e participar de organizações internacionais é conferida à União. A condução da política externa compete ao Presidente de República, auxiliado por seus ministros de acordo com a respectiva área de competência. Cabe ainda ao chefe do Poder Executivo celebrar tratados internacionais⁹⁸, que deverão ser referendados pelo Poder Legislativo. Esse processo consubstancia a convergência de vontades de ambos Poderes para a internalização do tratado ao Direito interno.

O sistema jurídico brasileiro distingue os momentos de vigência do tratado em âmbito internacional e em âmbito interno. A vigência no campo

97 DROMI SAN MARTINO, Laura. *Derecho constitucional de la integración*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2002, p. 92.

98 A expressão tratados internacionais é neste ponto feita de maneira ampla, referindo-se ao rol exemplificativo dado pela norma e ainda quaisquer atos oriundos do treaty-making power, alcançando acordos bilaterais, multilaterais e manifestações unilaterais de vontade. JURISPRUDENCIA. Apesar desse entendimento, o Brasil assinou mas não referendou a convenção de Viena. DESENVOLVER

externo se dá de acordo com as regras de Direito Internacional, geral ou bilateral, ou na forma específica prevista no próprio tratado.

Mas a vigência da norma internacional em âmbito nacional está condicionada ao processo de incorporação ao Direito interno, que se ultima com a publicação oficial da normativa⁹⁹. A necessidade de incorporação da norma internacional ao Direito interno para que se efetive a vigência em âmbito nacional denota vocação brasileira para a escola dualista

Dentro dessa concepção, o ordenamento jurídico brasileiro exige que os atos internacionais sejam incorporados ao Direito interno para terem eficácia. Assim, a hierarquia da norma do tratado terá o status do instrumento doméstico que o incorporar. Ressalva feita aos tratados de direitos humanos aprovados pelas Casas do Congresso Nacional, em procedimento e quórum qualificados, que são equivalentes a emendas constitucionais.

É no artigo 4º da Constituição brasileira onde se encontra a abertura ao Direito Internacional e se percebe a importância dada pelo constituinte aos assuntos que vinculam o Estado aos demais atores internacionais. O dispositivo determina os princípios que os poderes constituídos devem observar frente à comunidade internacional. O artigo assim prescreve:

Artigo 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

⁹⁹ *Sentencia STF, Pleno, RE 70.356/MG, rel. Min. BILAC PINTO, 19.05.1971 (RTJ 58/744; ementa y voto Min. rel. párrs. 9º a 13º, acompañado por el Pleno). Otro ejemplo se dio en el RE 81.704/RJ, en el cual la Corte Suprema no aplicó el art. 52 (plazo de prescripción de la acción ejecutiva) de la Ley Uniforme a un cheque emitido en 1965. Para así entender, el tribunal recordó que según el art. 2º del tratado “[l]a Ley uniforme no será aplicable en el territorio de cada una de las Altas Partes Contratantes a los cheques ya emitidos a la fecha de entrada en vigor de la presente Convención”; y que la entrada en vigencia de la Convención en Brasil tuvo lugar una vez emitido el decreto de promulgación (1966) y no antes, con la vigencia internacional (1942) (Sentencia STF, 2ª turma, RE 81.704/ RJ, rel. Min. CORDEIRO GUERRA, 12.09.1975. RTJ 76/637.*

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Mas a disposição mais importante está no texto do parágrafo único, que determina que o Brasil “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

É relevante o fato de o constituinte deixar registrada no texto constitucional sua vontade de integrar o Estado em diversos âmbitos. Também é relevante que tenha positivado tal vontade em dispositivo próprio, unicamente destinado a essa determinação. O tratamento do tema integração em disposição específica, apartada do *caput*, indica a importância dada pelo legislador constitucional, bem como sua vontade de integrar o Estado a modelos de integração que eleja como convenientes, sedimentada no conteúdo material e no alcance hermenêutico da cláusula.

É de se observar que essa disposição autoriza a participação em processos de integração desde que conduzam à promoção dos valores previstos no *caput* da norma.

Não existem no ordenamento constitucional brasileiro regras que prevejam um procedimento especial, célere e privilegiado de incorporação de normas integracionistas. Aplica-se o previsto para qualquer fonte de Direito Internacional ordinário. Essa posição é corroborada pelo Judiciário brasileiro que desprivilegia o integracionismo.

Feitas essas considerações a respeito das diferentes escolas que determinam diferentes sistemas jurídicos nacionais, cumpre avaliar como se dá a síntese de sua integração. Ordenamentos monistas e dualistas interagem num mesmo sistema regional de integração, o que acarreta distorções que podem, ao mesmo tempo, comprometer o desenvolvimento da instituição

regional e fomentar o desenvolvimento jurídico das ordens nacionais, conforme passa-se a explicar.

1.3 MERCOSUL – um sistema dualista interdependente das vontades políticas

A influência das escolas monista e dualista nos ordenamentos nacionais cria uma assimetria de tratamento no que concerne à possibilidade de outorga de competências a organismos supranacionais e à vigência interna das normas regionais.

Nos ordenamentos de tradição dualista, para a validade interna das normas que têm natureza de tratado, é necessária a convergência de vontades entre Executivo e Legislativo para a internalização de tratados de integração, os quais passam pelos filtros políticos nos respectivos poderes. Isso dá margem para que os Estados atuem de forma incongruente nos cenários externo e interno, pois podem firmar compromissos com outros sujeitos de Direito Internacional mas jamais efetivarem tais compromissos em suas ordens jurídicas nacionais.

Ainda que algumas das constituições nacionais dos Estados Partes de tradição monista reconheçam a aplicabilidade imediata na ordem interna dos tratados internacionais regularmente assinados, a sistemática mercosulina impõe o procedimento de incorporação da norma regional derivada às ordens jurídicas nacionais.

O Protocolo de Ouro Preto indica que *“o Direito originário do MERCOSUL reconhece a existência de duas ordens jurídicas paralelas, e assim admite claramente o dualismo.”* Nesse sentido, *“cabe interrogar se essa ideia de dualismo é de fato compatível com os objetivos dos tratados do MERCOSUL. Além disso, o procedimento de transposição das normas [...] criado em Ouro Preto suscita várias dificuldades relativas à aplicação do Direito derivado, principalmente no que tange à uniformidade de interpretação”*¹⁰⁰.

100 VENTURA, Deisy de Freitas Lima (Org.). *Direito Comunitário do MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, pp.142-143.

A dificuldade está, então, na harmonização das constituições nacionais com a organização regional, cujo maior desafio é estruturar um sistema jurídico que propicie *“o jogo de hierarquias alternativas e permita a expansão do processo de geração do Direito que crie um enredamento de normas entre sistemas não hierarquizados”*¹⁰¹.

No âmbito do MERCOSUL são produzidos diferentes tipos de normas pelos órgãos decisórios integrantes da estrutura organizacional do bloco: o Conselho Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL produzem normativas relativas a suas respectivas competências. Todas essas normas produzidas no sistema jurídico regional existem, inicialmente, apenas nesse âmbito, tendo sua vigência sobrestada até que seja cumprido o requisito de recepção interna nos ordenamentos nacionais.

Como se vê, o Protocolo de Ouro Preto tornou obrigatória a adoção das normas oriundas dos órgãos decisórios do MERCOSUL, na forma prevista pela legislação dos Estados Partes. Para que se ultime a vigência simultânea em nível regional, é necessário que a normativa comum seja incorporada aos ordenamentos pátrios conforme a sistemática intergovernamental adotada pelo POP:

“Artigo 42. 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”.

A expressão *“quando necessário”* utilizada pelo Protocolo de Ouro Preto previu a inexigibilidade para a incorporação em determinados casos, sem contudo explicitar as hipóteses. Tal enumeração foi estabelecida pela Decisão CMC nº 23/00 que, além de regulamentar em âmbito regional o procedimento de internalização, elencou as hipóteses nas quais dispensa-se a incorporação aos ordenamentos domésticos: (i) quando os Estados Partes entendam,

101 DELMAS-MARTY, Mireille. *Por um Direito comum*. Tradução Matria Ermantina de Almeida P. Galvão, São Paulo: Martins Fontes, 2004, p.103.

conjuntamente, que o conteúdo da norma versa sobre assuntos relacionados ao funcionamento interno do bloco ou (ii) quando seu conteúdo já estiver contemplado nas legislações estatais.

Nesse caso, cada Estado Parte realizará notificação indicando a norma nacional existente que reproduz o conteúdo da norma MERCOSUL. Essa comunicação se realizará dentro do prazo previsto para a incorporação e a SAM informará aos demais membros. Daí, cada partícipe define a maneira pela qual irá inseri-las na sua normatividade doméstica, se por via administrativa ou legislativa, de acordo com seu ordenamento.

As normas regionais derivadas devem portanto ser recepcionadas no Direito positivo de cada Estado Parte independente se sua ordem jurídica respeita à escola dualista ou à monista. O efeito disso é a vigência interna e, após se concluir a internalização por todos os membros, a vigência regional.

O procedimento de internalização dessas normativas é feito pelos poderes constituídos de acordo com a sistemática adotada em cada ordenamento jurídico nacional, que estabelecem diferentes ritos e competências. Dessa forma todas as normas produzidas no âmbito do MERCOSUL devem, invariavelmente, passar pelo procedimento de internalização.

Ou seja, ainda que algumas constituições prevejam tratamento privilegiado para tratados de integração, o sistema jurídico do MERCOSUL anula os efeitos desse tratamento diferenciado. As normas regionais, até mesmo as oriundas de tratados e instituídas como decisões CMC, são obrigadas a seguir o rito da internalização. Portanto, cria um procedimento ainda mais dificultoso para a evolução do sistema jurídico regional.

A internalização às ordens nacionais depende, antes, das vontades políticas dos poderes constituídos de cada Estado Parte. O sistema mercosulino de incorporação de normativas para efetivação da ficção jurídica da vigência simultânea deixa à vontade política de cada Estado Parte a eficácia das normas regionais no âmbito do bloco.

“A complexidade do sistema e a ausência de previsão constitucional e legal que regule a adoção das normas mercosulinas, acabam

por provocar a chamada síndrome de Janus, pois possibilitam uma transposição à *la carte*, vez que a sua não incorporação não resulta em sanção ao Estado faltoso, que pode abster-se em total impunidade”¹⁰². Isso porque inexistente no âmbito da integração regional do MERCOSUL espécie de ação por falta, como no caso europeu. No cone sul a transmutação da norma internacional em norma doméstica, é susceptível ao princípio *lex posteriori derogat priori* e *lex specialis derogat generali* o que ocasiona uma emulação às avessas¹⁰³.

E uma vez que a habilitação constitucional de cada Estado Parte a processos de integração regional é assimétrica, exige-se que a norma seja submetida, em alguns casos pelo duplo filtro político. Isso significa que, a depender das competências constitucionais, a integração da norma regional à doméstica pode estar sujeita a uma soma de vontades entre diferentes poderes.

A evolução jurídica e institucional do MERCOSUL depende portanto da vontade política dos Estados em recepcionar as normas regionais. Ao fazê-lo as pirâmides dos sistemas jurídicos vão se aperfeiçoando e o sistema jurídico regional se consolida. Ao não recepcioná-las os Estados Partes estagnam a evolução do bloco.

A problemática que se apresenta sobre a incorporação normativa não respeita às regras originárias, uma vez que os instrumentos constitutivos

102 VENTURA, Deisy de Freitas Lima (Org.). *Direito Comunitário do MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, pp. 142-143. Até o momento, não se cogitou em responsabilizar o Estado pelo descumprimento ou demora na internalização. Como adverte Roberto Labrano: “[...] es verdad que aún no se ha definido por normas específicas o por fallo arbitral la responsabilidad por incumplimiento o por cumplimiento incorrecto de los Estados Partes de las normas emanadas del MERCOSUR, y que la actual normativa indica sólo sanciones indemnizatorias de tipo comercial y no civil a los Estados afectados o a los particulares, pero la sistematicidad del ordenamiento jurídico del bloque, la prevalencia de sus normas, así como las condiciones que surgen de la interpretación de la Convención de Viena sobre Tratados, además de la rica experiencia jurisprudencial europea, muy pronto encaminará las primeras acciones.” In LABRANO, Roberto Ruiz Díaz. *Mercosur integracion y derecho*. Buenos Aires: Intercontinental, 1998, p. 498.

103 ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *A incorporação das normativas mercosulinas e as constituições dos estados-partes: o desafio das superações da normatividade estatal*. Univ. Rel. Int., Brasília, v. 9, n. 1, p. 1-37, jan./jun. 2011. Disponível em <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.publicacoesacademicas.uniceub.br%2Findex.php%2Frelacoesinternacionais%2Farticle%2Fdownload%2F1347%2F1331&ei=0hnAU5ahlOeysQS4qYDIBA&usg=AFQjCNFbNg7PCKfe08rPFDzvJMDOx_4xMg>. Acesso em 11/07/2014.

devem acatar os procedimentos jurídicos estabelecidos pelas constituições nacionais em matéria de tratados. Respeita, sim, à aplicação das normas derivadas, por suscitar questões de ordem constitucional entre os Estados Partes, na medida em que evoca a compatibilidade das Leis Magnas com a organização internacional, tendo como maior desafio estruturar um sistema de órgãos que imponha, de forma cogente, as normativas regionais comunitárias, bem como estabeleça mecanismos para sua aplicabilidade direta e eficácia imediata, *erga omnes*, na esfera nacional.

Do ponto de vista institucional do bloco, a existência de sistemas jurídicos que não concedam a prevalência hierárquica a tratados e leis pode comprometer o avanço do MERCOSUL, ou até mesmo inviabilizar sua continuidade por frustrar suas expectativas.¹⁰⁴

Essa questão tem relevância na medida em que a estabilidade institucional e a cogência das normas do bloco só serão possíveis se as constituições, principalmente a do Brasil e a do Uruguai, e o próprio sistema jurídico do MERCOSUL vierem a assegurar a primazia do Direito Internacional sobre o Direito nacional.

2. A INCORPORAÇÃO DE TRATADOS ECONÔMICOS REGIONAIS

O MERCOSUL possui uma extensa produção jurídica, tanto de tratados quanto de normas internas do bloco, das quais algumas foram recepcionadas, outras não.

Cabe neste ponto investigar, dentre as normas mais relevantes para o desenvolvimento econômico do bloco, quais foram internalizadas e quais deixaram de ser. A análise dos tratados do MERCOSUL não incorporados pelo Brasil tem portanto o objetivo investigar e construir bases informativas sobre a soma de vontades dos poderes na incorporação dessas normas mercosulinas com natureza de tratados sobre comércio e investimento.

104 FONTOURA, Jorge. *Asimetrías constitucionales en el MERCOSUR*. Informativo Mercosul, n. 10, 1999. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/mercosul/Informativo/info10a.html#ASIMETRIAS>>. Acesso em 21 de agosto de 2014.

Sobre as que não foram recepcionadas mostra-se relevante ainda identificar as razões porque não foram incorporadas e qual a vontade política determinante para isso: se a do Poder Executivo ou a do Poder Legislativo.

A verificação dos tratados efetivamente incorporados permite avaliar o grau de (in)congruência entre agenda externa e agenda. Dessa forma tornou-se instigante investigar que normas foram produzidas, quais foram internalizadas e quais deixaram de ser. Sobre as que não foram recepcionadas mostrou-se relevante ainda identificar as razões porque não foram incorporadas e qual a vontade política determinante para isso: se do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.

A prevalecer a hipótese de que seria o Poder Executivo, então poder-se-ia afirmar que o Executivo é o maior opositor ao desenvolvimento jurídico da integração econômica no MERCOSUL. Caso seja verificado ser o Legislativo, então tratar-se-ia de uma oposição da representação popular à política externa integracionista do cone sul.

Considerando-se os objetivos institucionais do MERCOSUL, destacadamente a consolidação de um mercado comum, foram tomados como amostra para avaliar essas hipóteses os tratados que guardam maior afinidade com seu objeto. As normas de caráter econômico, aqui consideradas aquelas atinentes a comércio e investimentos¹⁰⁵, tem especial relevância, que se justifica por serem essas normas que irão promover o mercado comum.

Essas normas além de representarem o *core* do bloco, necessitam da convergência de vontades políticas dos poderes Executivo e Legislativo para que encontrem vigência tanto em âmbito nacional quanto regional. Dessa forma mostrou-se relevante ainda analisar (i) que tratados sobre comércio e investimentos foram editados em todo o período do MERCOSUL, (ii) quantificar

105 Embora diversos tratados das diferentes categorias tenham o efeito de influenciar no comércio e no investimento, seja no custo, seja na regulamentação, tais como normas relativas a meio ambiente e normas que disciplinam a jurisdição em matérias comerciais, a classificação em comércio e investimentos carecia de uma delimitação mais restritiva. Foram consideradas normas de comércio e investimentos aquelas que (i) regulamentassem diretamente a circulação de mercadorias, bens e serviços e o investimentos estrangeiro direto e que (ii) não poderiam ser classificadas em outra das categorias propostas nesta pesquisa. Foram deixadas em categorias específicas aquelas que dizem respeito diretamente a cooperação jurídica, jurisdição e processo, meio ambiente e demais, e que apenas indiretamente teriam impacto regulatório no tema comércio e investimentos.

o grau de incorporação deles pelos Estados Partes, especialmente o Brasil e (iii) avaliar porque, no cenário brasileiro, alguns desses tratados não foram incorporados.

Para delimitar a investigação, o corte amostral restringiu-se as Decisões do CMC que tem natureza de tratado porque são essas que requerem a convergência de vontades políticas para serem internalizadas.

Portanto essa parte da investigação tem por objeto a amostra constituída pelas decisões do CMC com natureza de tratado e que versam sobre comércio e investimentos, uma vez que constituem o *core* alinhado aos objetivos do bloco. Tais normas, em seu processo de internalização, dependem da convergência de vontades dos poderes Legislativo e Executivo.

Mas antes é necessário compreender como se dá o processo de internalização complexa das normas regionais. Isto é, os procedimentos de incorporação da norma MERCOSUL quando seu instrumento internalizador depende da convergência de vontades políticas dos poderes Executivo e Legislativo.

2.1. Procedimentos de incorporação complexa no Brasil

O processo de internalização é realizado de acordo com a determinação constitucional e legal prevista em cada ordenamento nacional. No Brasil algumas normas regionais dependem da aprovação dos poderes Executivo e Legislativo para se transformarem em lei, carecendo portanto da convergência de vontade entre os dois poderes políticos. Trata-se de um procedimento complexo, no qual a convergência de vontades entre ambos é necessária para que a norma alcance vigência.

Outras, em determinados ordenamentos, carecem apenas de ato administrativo para terem vigência e eficácia internas. Nesses casos é suficiente a publicação de uma norma infralegal por algum órgão do Poder Executivo, bastando a sua vontade política, limitada à competência constitucional.

No caso do Brasil tanto as normas de Direito originário quanto as de Direito derivado passam pelo filtro político dos poderes competentes. No caso dos tratados internacionais, dependem inicialmente da assinatura do Presidente da República e posteriormente de sua iniciativa no envio ao Legislativo a fim de que, ao final do processo legislativo, o Executivo efetua a ratificação e assim a incorporação do tratado ao ordenamento interno se aperfeiçoe.

No Brasil o Decreto Legislativo nº 188 de 1995, que referenda o Protocolo de Ouro Preto, contém restrição expressa à forma de introdução das normas secundárias. Seu texto prevê:

“Parágrafo único – São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo, assim como quaisquer atos complementares que, nos termos do artigo 49, I da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.”

A regra acima, combinada com o inciso I do artigo da Constituição brasileira¹⁰⁶, determina que, para serem recepcionadas no Direito interno, devem submeter-se à apreciação legislativa e posterior edição de decreto presidencial as normas mercosulinas que: a) revisem qualquer dispositivo contido nos instrumentos internacionais constitutivos do bloco regional - o Direito originário; b) acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; c) criem novos direitos e obrigações para os Estados Partes, não previstos em tratados preexistentes aprovados pelo Poder Legislativo; e d) que regulem matéria com natureza e hierarquia de lei federal ou tratado internacional. Normas de caráter administrativo ou organizacional dispensam análise do Poder Legislativo para entrar em vigor no âmbito interno, podendo ser incorporadas diretamente pelos órgãos do Executivo.

O processo de internalização das normativas do MERCOSUL na ordem jurídica brasileira segue o seguinte rito. No âmbito do Poder Executivo o ato internacional é assinado, via de regra, pelo Presidente da República e posteriormente enviado pelo Ministério das Relações Exteriores à Casa Civil da

106 Prevê como competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Presidência da República na forma de Projeto de Mensagem, acompanhada de parecer dos demais Ministérios correlatos.

No Brasil o Ministério das Relações Exteriores é o órgão juridicamente investido de atribuições para negociar e celebrar atos internacionais, auxiliado pelos demais ministérios correlatos ao tema, com o fim de auxiliar o Presidente da República no exercício dessa competência, que lhe é privativa.¹⁰⁷ Cabe à Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores emitir parecer sobre os atos a serem encaminhados ao referendo congressional, em atendimento às instruções da Casa Civil da Presidência da República contidas no Aviso 1872/99.

À Casa Civil da Presidência da República compete examinar (i) por meio da Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ), a constitucionalidade e a legalidade das propostas de normativas regionais e (ii) por meio da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG), o mérito, oportunidade e vontade política, nos termos do Decreto 4.176/02 e do Decreto nº 5.135/04. Só após a dupla análise, jurídica e política, a proposta é devolvida ao Presidente da República.

Regra geral, os atos internacionais dependem da aprovação do Congresso Nacional para terem vigência. Assim, após a análise, e aprovação, no Executivo, é enviada ao Congresso Nacional por meio de Exposição de Motivos do Presidente da República.

A mensagem é recebida no Legislativo pela Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, órgão do Congresso Nacional composto de deputados e senadores, e a quem compete apreciar e emitir parecer a todas as matérias de interesse do MERCOSUL que venham a ser submetidas ao Congresso Nacional, inclusive as emanadas dos órgãos decisórios do bloco¹⁰⁸.

107 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Atos internacionais. Prática diplomática brasileira. Manual de procedimentos*. Brasília, maio de 2010, pp. 3 a 5. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/manual-de-procedimentos/manual-de-procedimentos-pratica-diplomatica>. Acesso em 16 de outubro de 2014.

108 A Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL é regulamentada pela Resolução nº 1 de 2011 do Congresso Nacional, que dispõe sobre a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, em conformidade com o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, adicional ao Tratado de Assunção, e com a Decisão do Conselho do Mercado

No exame das matérias emanadas dos órgãos decisórios regionais, a Representação Brasileira aprecia, preliminarmente, se a norma foi adotada de acordo com os termos do parecer do Parlamento do MERCOSUL, caso em que será observado o procedimento preferencial¹⁰⁹. As normas sujeitas a procedimento preferencial são apreciadas apenas pela Representação Brasileira e pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, hipótese em que a Representação Brasileira opina sobre a constitucionalidade, juridicidade e adequação financeira e orçamentária, bem como sobre o mérito da proposição.

Caso julgue necessário, a Representação Brasileira poderá solicitar o pronunciamento das comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal correlatas ao tema legislado, que se manifestarão sobre o objeto da consulta. Após a manifestação da Representação Brasileira, e eventualmente das respectivas comissões temáticas das casas legislativas, a matéria é apreciada nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

No caso de normas não sujeitas ao procedimento preferencial, conforme o exame preliminar feito pela Representação Brasileira, a Representação Brasileira examina a proposta legislativa quanto ao mérito e oferece o respectivo projeto de decreto legislativo à Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

O ato internacional é então encaminhado para análise e aprovação, sucessivamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Em cada casa legislativa, o ato é analisado pelas Comissões de Relações Exteriores e demais comissões temáticas afetas ao tema antes de ser levado aos respectivos plenários. A aprovação pelo Congresso Nacional é realizada por Decreto Legislativo, que, uma vez publicado, aprova o ato. Encerra-se assim a fase de apreciação e aprovação e se iniciam os procedimentos para sua ratificação e entrada em vigor.

Comum (CMC) nº 28 de 2010, e sobre a tramitação das matérias de interesse do MERCOSUL no Congresso Nacional.

109 O procedimento preferencial está disposto no artigo 4, inciso 12, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

Uma vez aprovada no Poder Legislativo, a proposição é enviada ao Ministério das Relações Exteriores, que informa à Secretaria do MERCOSUL que foram cumpridos os requisitos internos para a ratificação do acordo.

O Ministério das Relações Exteriores, juntamente com os demais ministérios envolvidos encaminham a Exposição de Motivos à Casa Civil da Presidência da República contendo o ato que será promulgado. “A ratificação do desejo brasileiro de obrigar-se pelo Ato constitui o processo pelo qual o instrumento adquire vigência internacional”¹¹⁰. Essa ratificação se procede na forma determinada pela cláusula processual correspondente, inserida no próprio ato internacional. Após análise da SAJ e da SAG, o ato é promulgado por Decreto Presidencial, com força de lei ordinária.

Com relação às normas aprovadas até a Decisão CMC nº 23/00 as Coordenações Nacionais deviam confirmar ou corrigir a informação disponível na SAM sobre as incorporações realizadas, mediante comunicação formal até 30 de setembro de 2000, indicando a norma MERCOSUL e a norma nacional que a incorporou.

Aos Estados Partes cumpre identificar quais normas não foram incorporadas devido à regra de exceção da obrigatoriedade de internalização. Determinou-se a identificação destas normas em ordem cronológica decrescente, realizada de forma quadripartite no âmbito do GMC.

A SAM foi incumbida de registrar os resultados desse trabalho com vistas à atualização da informação no Quadro de Incorporação de Protocolos, Decisões, Resoluções e Diretivas. Com relação à normativa MERCOSUL incorporada pelos então quatro Estados Partes até a data da aprovação da Decisão CMC nº 23/00, consideraram-se cumpridos os requisitos de vigência simultânea do artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto.

Portanto, ao analisarem as normativas regionais objeto de processo incorporação os órgãos do Poder Executivo, bem como o Poder Legislativo, deliberam sobre a vontade política de se instituir determinada

110 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Atos internacionais. Prática diplomática brasileira. Manual de procedimentos*. Brasília, maio de 2010, p. 18. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/manual-de-procedimentos/manual-de-procedimentos-pratica-diplomatica>. Acesso em 16 de outubro de 2014.

disposição, dentro de suas competências. O filtro político é realizado em ambas instâncias de poder.

E quando os órgãos negociadores optam por uma modalidade que dependa de incorporação por Decreto Presidencial ou de envio ao Legislativo por meio de mensagem presidencial, todas dependem antes de um duplo filtro na Casa Civil: o jurídico, relativo à constitucionalidade e legalidade, e o político. Nesse contexto infere-se que a vontade do Poder Executivo é determinante para o início do processo de incorporação, do qual depende a vigência simultânea em âmbito regional.

Por outro lado, quando os negociadores optam por um tipo de ato normativo como portarias e resoluções, evitam dessa forma o duplo filtro da Casa Civil.

Feitas essas considerações sobre os procedimentos de incorporação complexa pelo Brasil de normas regionais, passa-se então à análise de como tem sido, na prática, o desempenho do país na internalização dessas normas .

2.2 A incorporação pelo Brasil de tratados econômicos regionais

Conforme visto, para que a norma internacional se aperfeiçoe e tenha eficácia nos âmbitos externo e interno, é necessária a convergência entre as vontades dos dois poderes internalizadores.

Nos casos dos tratados assinados no âmbito do CMC, para serem recepcionados pelo sistema jurídico brasileiro, esse processo legislativo requer a concordância dos poderes Executivo e Legislativo em relação à matéria, cada um exercendo, a seu turno, a sua competência de análise política em relação à matéria.

Tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo devem, ao tempo da análise, estar de acordo com a positivação da norma internacional no Direito interno. Trata-se de uma convergência necessária de vontades, sem a

qual a norma internacional ficará impossibilitada de adentrar à ordem interna brasileira.

O Executivo deve submeter a norma internacional à análise do Legislativo. Caso o primeiro, após a assinatura do tratado, reconsidere a matéria e decida que a internalização da norma regional está fora da vontade política, poderá não enviá-la ao segundo. Ou, mesmo após ter sido enviada, poderá retirá-la durante o curso do processo legislativo. Caso o Poder Legislativo discorde da matéria, poderá rejeitar a norma submetida à sua análise. O Executivo pode ainda não ratificar o ato ou atrasar esse expediente, obstando sua entrada em vigor internamente.

Os tratados integracionistas firmados que tratam de comércio e investimentos vigentes passam, então, pelo duplo crivo de vontade política na agenda interna. Eles representam a convergência de vontade dos poderes internalizadores e seu consenso acerca da vontade política acerca da matéria.

Por outro lado, aqueles tratados integracionistas sobre matérias sobre comércio e investimento que não se perfectibilizaram, não foram internalizados à ordem jurídica, tiveram esse fim por conta de uma divergência de vontades entre os poderes internalizadores.

É possível que o Poder Executivo, após a assinatura do ato internacional, tenha decidido por não submetê-lo à análise do Legislativo. Ou é possível que tenha submetido e depois retirado de sua tramitação. Existe ainda a possibilidade de, após o Executivo submeter o tratado ao Legislativo, esse tenha decidido pela rejeição da norma.

Importante notar o poder político concedido ao Executivo nesse processo. A qualquer tempo ele pode discordar da matéria, podendo tanto não submetê-la ao Legislativo quanto podendo retirar de sua análise até o final do processo. Nesse caso, basta a não vontade política do Executivo para que se exerça verdadeiro poder de veto, tolhendo o Poder Legislativo de se pronunciar acerca da norma internacional.

Os tratados integracionistas sobre comércio e investimentos vigentes representam, necessariamente, a convergência de vontade política. Por outro lado, o grupo dos não vigentes comporta os tratados que: (i) não

obtiveram a vontade política do Executivo ou (ii) não foram aceitos pelo Legislativo. Dada a importância desses tratados para a consecução dos objetivos do bloco de integração e formação de um mercado comum, tornam-se relevantes os questionamentos sobre qual dos poderes internalizadores obteve sua entrada em vigor no âmbito interno e por quê.

Contudo alguns desses tratados, apesar de assinados entre os países, por alguma razão não adentraram ao ordenamento brasileiro. Isso tem reflexos de ordem prática e de ordem política. Tais normas criam reflexos no cotidiano, na vida econômica, na atividade empresarial.

Para investigar quais desses tratados não foram internalizados e as respectivas razões, investigamos quais foram assinados desde a criação do bloco e analisamos o histórico e a documentação de sua tramitação, desde a assinatura.

No âmbito do MERCOSUL foram assinados 153 normas com natureza jurídica de tratados¹¹¹, regulando aspectos diversos. Buscou-se uma segmentação de acordo com o tema objeto principal de cada uma dessas normas. Considerando os objetivos e o texto positivado pôde-se chegar às seguintes categorias, que, no âmbito deste estudo, classificam os tratados regionais: a) comércio e investimento; b) cooperação¹¹²; c) direitos humanos¹¹³;

111 Fonte: MERCOSUL. Disponível em <http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4824&site=1&channel=secretaria>. Acesso em 15 de outubro de 2013.

112 A cooperação compreende coordenação técnica de ações colaborativas entre Estados para alcançar objetivos comuns, utilizando métodos consensuais. A cooperação pode compreender os domínios: intercâmbio de informações, formação de pessoal, assistência técnica, apoio operacional e institucional e outros. Foram classificados nessa categoria os tratados firmados no âmbito do MERCOSUL que tratem da cooperação entre os membros efetivos do bloco para a cooperação administrativa e judicial em matéria civil, comercial, trabalhista, penal, administrativa, segurança, comércio, saúde, esporte, infraestrutura. Foram incluídos nessa categoria os tratados sobre os temas educação, ciência e cultura e comércio e investimentos que disciplinam apenas a coordenação de ações cooperadas, sem contudo estabelecerem Direitos substantivos ou procedimentais. Acordos que tratam de outra categoria deste estudo e de forma reflexa disciplinam ações de coordenação, como é o exemplo do Acordo entre os Estados Partes do MERCOSUL e Associados sobre Jurisdição Internacionalmente Competente, Lei Aplicável e Cooperação Jurídica Internacional em Matéria de Matrimônio, Relações Pessoais entre os Cônjuges, Regime Matrimonial de Bens, Divórcio, Separação Conjugal e União Não Matrimonial¹¹², foram classificados na categoria mais específica, no caso do exemplo, em jurisdição e processo. Foram excluídos aqueles que tratam especificamente sobre comércio e investimento, educação, ciência e cultura, direitos humanos, direitos sociais, imigração e trânsito, jurisdição e processo, meio ambiente.

d) direitos sociais¹¹⁴; e) educação, ciência e cultura¹¹⁵; f) imigração e trânsito¹¹⁶; g) institucional do bloco¹¹⁷; h) jurisdição e processo¹¹⁸; e i) meio ambiente¹¹⁹.

Foram encontradas na categoria comércio e investimentos 32 tratados assinados no âmbito do MERCOSUL¹²⁰. Dentre eles encontram-se diversos sobre os temas de comércio preferencial, de livre comércio e de cooperação econômica e comercial com terceiros países, e ainda outros que tratam de aspectos de Direito substantivo regulamentador como tratados sobre harmonização de normas relativas a desenhos industriais, proteção de investimentos, propriedade intelectual e industrial, prestação de serviços, contratações públicas e de facilitação de atividades comerciais.

A análise dos tratados classificados como relativos a comércio e investimentos permite-nos verificar que delimitam-se, dentro dessa classificação, duas subclassificações bem definidas: (i) a das normas que tratam da harmonização do Direito material regulamentador da atividade

113 A classificação direitos humanos compreende a regulação de Direito material e ou procedimental para reconhecimento e garantia dos direitos do homem no âmbito do MERCOSUL.

114 Direitos sociais é a classificação daqueles tratados que estabelecem normas que regulam as relações de seguridade social entre os países integrantes do MERCOSUL.

115 Classificam-se na tríade educação, ciência e cultura os tratados que tratam de desenvolvimento científico e tecnológico, reconhecimento, equiparação e admissão de estudos, diplomas, certificados e títulos acadêmicos, credenciamento de cursos, reconhecimento regional de qualidade acadêmica de diplomas e cooperação cultural.

116 A segmentação de tratados sobre imigração e trânsito abrange aqueles que tratam de turistas, vistos e documentos de viagem, segurança documental migratória, residência para nacionais, restituição de veículos, tráfico ilícito de migrantes, transferência de pessoas condenadas e responsabilidade civil relativa ao trânsito entre Estados Partes.

117 Os tratados da categoria institucional do bloco são os relativos à estrutura institucional e funcionamento do MERCOSUL e à adesão e associação de membros.

118 Na classificação jurisdição e processo buscou-se segmentar os tratados que disciplinassem a competência jurisdicional, a legislação aplicável, solução de controvérsias, processo jurisdicional e regulamentação de contratos. Foram incluídos tratados que, juntamente com os de Direito substantivo e de maneira reflexa tratassem também de aspectos relativos à cooperação jurídica (Como é o caso do Acordo entre os Estados Partes do MERCOSUL e Associados sobre Jurisdição Internacionalmente Competente, Lei Aplicável e Cooperação Jurídica Internacional em Matéria de Matrimônio, Relações Pessoais entre os Cônjuges, Regime Matrimonial de Bens, Divórcio, Separação Conjugal e União Não Matrimonial, Decisão CMC nº 58/12) e ainda o tratado sobre funcionamento de tribunal (Como é o caso do Acordo de Sede entre a República do Paraguai e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) para o funcionamento do Tribunal Permanente de Revisão, Decisão CMC nº 01/05).

119 Estão na categoria de meio ambiente os tratados cujas normas regulamentam aspectos relativos a defesa do meio ambiente, gestão ambiental e emissão de poluentes e cooperação e assistência emergência ambiental.

120 Fonte: MERCOSUL. Disponível em <http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4824&site=1&channel=secretaria>. Acesso em 15 de outubro de 2013.

econômica, e (ii) os acordos preferenciais de comércio (APC), que visam a preferência comercial por meio do estabelecimento de preferências comerciais, de zonas de livre comércio ou de cooperação para pesquisa ou prospecção de mercados com terceiros países¹²¹.

Essa subclassificação mostra-se oportuna na medida em que sua análise permite avaliar quantitativamente com maior detalhamento tanto a incorporação pelos Estados Partes das normas de uma e de outra subclassificação quanto o panorama de comportamento dos poderes Executivo e Legislativo brasileiros na incorporação de cada subcategoria.

O Anexo 1 relaciona os tratados do MERCOSUL sobre comércio e investimentos e a respectiva classificação nas subcategorias harmonização jurídica e preferência comercial¹²².

Dos 32 tratados encontrados no âmbito do MERCOSUL versando sobre comércio e investimentos, verificou-se que 13 são classificados no grupo harmonização jurídica, representando 41% do total, enquanto 19 classificam-se como preferência comercial, o que representa 59%, sendo esses últimos portanto a maioria. Essa avaliação demonstra que o maior esforço do MERCOSUL em sede de tratados tem sido no sentido de reduzir ou eliminar tarifas e prospectar mercados fora do bloco, deixando em segundo plano a regulamentação regional da atividade econômica. A Tabela 1 e a Figura 1 demonstram essas informações.

Tabela 1

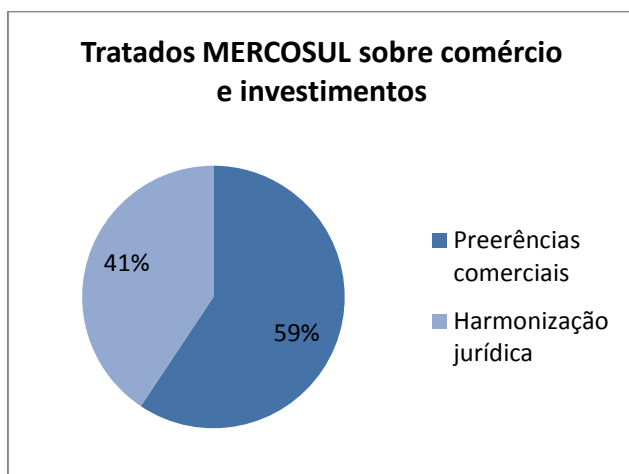
Tratados MERCOSUL sobre comércio e investimentos	Total
Preerências comerciais	19
Harmonização jurídica	13

Fonte: Sítio do MERCOSUL na Internet.

121 Sobre acordos de preferência comercial consultar: INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *A Multiplicação dos Acordos Preferenciais de Comércio e o Isolamento do Brasil*. São Paulo, 2013. Disponível em <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/51d18e9168afa9d0.pdf>>. Visualizado em 16 de outubro de 2014.

122 Fonte: MERCOSUL. Disponível em <http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4824&site=1&channel=secretaria>. Acesso em 15 de outubro de 2013.

Figura 1



Fonte: Sítio do MERCOSUL na Internet.

Elaboração do mestrando.

Do total de 32 tratados sobre comércio e investimentos, verificou-se ainda que 11 não carecem de internalização por terem sido firmados dentro do âmbito institucional do bloco. Desses, 9 cuidam de ampliação de mercado, 82% do total, enquanto 2 harmonizam Direito material regulamentador da economia, sendo 18%.

Dos outros 21 que necessitam ser incorporados aos ordenamentos nacionais para terem vigência, 11 regulamentam aspectos materiais do Direito, representando 52%, enquanto 10 pretendem a preferência comercial, sendo 48%¹²³.

Essa distribuição de tratados que necessitam ou não de internalização e a respectiva subdivisão entre tratados que regulamentam aspectos materiais do Direito e tratados que ampliam mercados está demonstrada na Tabela 2 e na Figura 1.

Tabela 2

Tratados MERCOSUL sobre comércio e investimentos

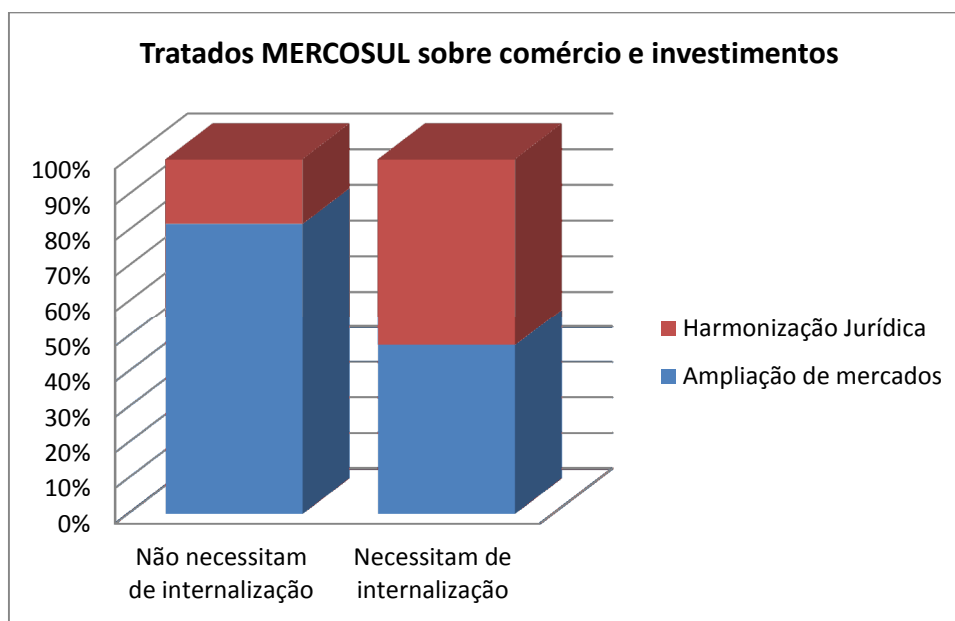
123 Fonte: MERCOSUL. Disponível em <
http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4824&site=1&channel=secretaria>. Acesso em 15 de outubro de 2013.

Vigência	Ampliação de mercados	Harmonização Jurídica	Total
Não necessitam de internalização	9	2	11
Necessitam de internalização	10	11	21

Fonte: Sítio do MERCOSUL na Internet.

Elaboração do mestrando.

Figura 2



Fonte: Sítio do MERCOSUL na Internet.

Concepção e elaboração do mestrando.

A partir das informações disponíveis pela SAM é possível ainda auferir a incorporação dos países e determinar em que grau cada um internaliza tratados regionais sobre comércio e investimentos.

Passando então a analisar especificamente o grupo dos tratados sobre comércio e investimentos que necessitam de incorporação, verifica-se que, do total de 21, a Argentina incorporou 13, dos quais 5 cuidam de harmonização jurídica e 8 de a preferência comercial. A taxa de incorporação pela Argentina de tratados sobre comércio e investimentos é de 62%.

O Brasil também incorporou 7 dos 21, numa taxa de incorporação bem menor que a da Argentina: 33%. No caso brasileiro foram internalizadas 4 de harmonização jurídica e 3 de a preferência comercial.

O Paraguai teve uma taxa maior de incorporação: 43%. Foram 9 tratados incorporados, dos quais 4 cuidam de harmonização jurídica e 5 de a preferência comercial.

Já o Uruguai incorporou 11: 4 sobre harmonização jurídica e 7 sobre a preferência comercial, alcançando uma taxa de incorporação de 52%. Essas informações podem ser visualizadas na Tabela 3, na Figura 3 e na Fonte: Sítio do MERCOSUL na Internet.

Concepção e elaboração do mestrando.

Figura 4.¹²⁴

Tabela 3

Status de incorporação de tratados sobre comércio e investimento por país

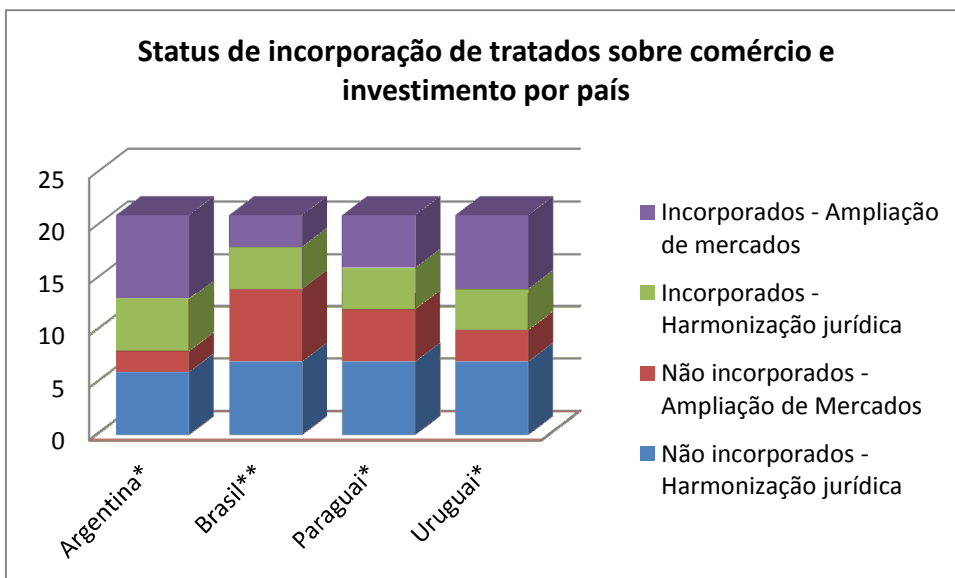
Estado Parte	Não incorporados - Harmonização jurídica	Não incorporados - Ampliação de Mercados	Incorporados - Harmonização jurídica	Incorporados - Ampliação de mercados	Taxa de incorporação
Argentina*	6	2	5	8	62%
Brasil**	7	7	4	3	33%
Paraguai*	7	5	4	5	43%
Uruguai*	7	3	4	7	52%

Fonte: Sítio do MERCOSUL na Internet.

Concepção e elaboração do mestrando.

Figura 3

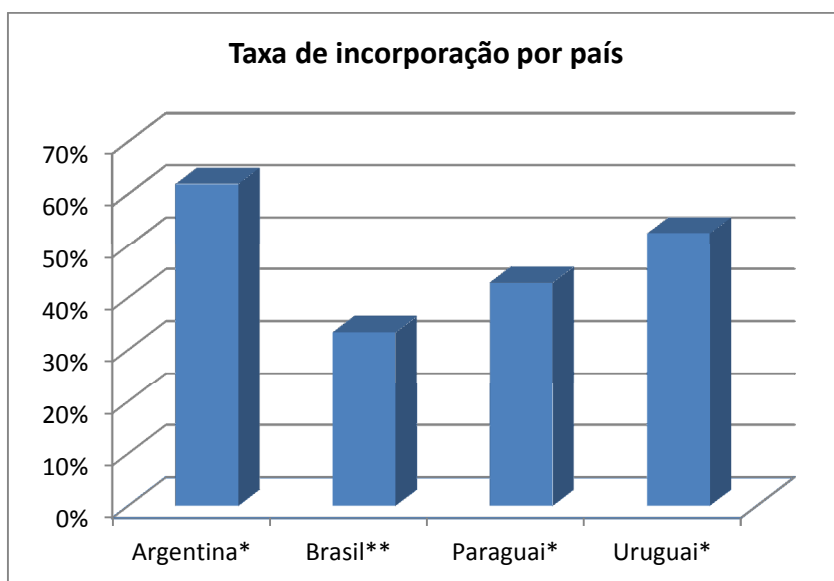
124 As informações relativas às incorporações do Brasil foram pesquisadas na Imprensa Nacional. As informações relativas às incorporações dos demais Estados Partes foram extraídas do MERCOSUL. Existe disparidade entre as informações das incorporações realizadas pelo Brasil divulgadas pela Imprensa Nacional e as divulgadas pelo MERCOSUL. Para fins deste trabalho adotamos, para o Brasil, as informações objeto da pesquisa na imprensa oficial nacional.



Fonte: Sítio do MERCOSUL na Internet.

Concepção e elaboração do mestrando.

Figura 4



* Fonte: Sítio do MERCOSUL na Internet.

** Fonte: Imprensa Nacional do Brasil.

Concepção e elaboração do mestrando.

Portanto percebe-se que do total de 11 tratados que carecem de internalização e versam sobre harmonização do Direito a Argentina incorporou 5, Brasil, Paraguai e Uruguai incorporaram 4 cada um. Já dos relativos a

preferência comercial, que totalizam 10 tratados, a Argentina incorporou 8, o Brasil 3, o Paraguai 5 e o Uruguai 7.

Os tratados de harmonização jurídica não incorporados pela Argentina tratam de propriedade intelectual e industrial e de promoção e proteção de investimentos.

O Brasil não incorporou os relativos aos temas promoção e proteção de investimentos no MERCOSUL e provenientes de estados não partes, contratações públicas e propriedade intelectual.

O Paraguai, que se mostrou quantitativamente mais fechado para a harmonização jurídica não incorporou os tratados que regulam o comércio de serviços, a facilitação regional de atividades empresariais, contratações públicas, desenhos industriais e promoção e a proteção de investimentos no MERCOSUL.

Já o Uruguai se mostrou mais propenso a harmonizar sua legislação sobre comércio e investimento, deixando apenas de incorporar os tratados sobre contratações públicas, desenhos industriais e promoção e a proteção recíproca de investimentos.

Percebe-se que os Estados Partes de tradição monista de Direito Internacional, Argentina e Paraguai, tiveram taxas de incorporação de 62% e 43% respectivamente, contra 52% e 33% daqueles de tradição dualista, Uruguai e Brasil. Veja-se que existe uma diferença de dez pontos percentuais entre o Estado monista e o dualista que mais incorporaram. A mesma diferença percentual se repete na comparação entre o Estado monista e o dualista que menos incorporaram. Essa diferença, apesar de relevante, não parece vultosa o suficiente para que se possa afirmar que o desempenho de incorporação está estreitamente ligado à abertura constitucional ao Direito externo.

Parece-nos mais plausível entender que o desempenho de incorporação de normativas regionais está mais relacionado à convergência de vontade política nas agendas externa e interna. Os diferentes temas normatizados por tratados no MERCOSUL, quando foram de interesse político, superaram os obstáculos institucionais existentes.

Se torna oportuno então desenvolver uma análise empírica quantitativa de forma a verificar quantos tratados regionais de ordem econômica foram incorporados pelo Brasil e quantos deixaram de ser. Relevante ainda avaliar qual a natureza desses tratados: se dizem respeito a ampliação da zona de mercado do bloco ou de harmonização do direito material.

Relevante ainda é perquirir em qual vontade política cada tema esbarrou no seu processo de incorporação. As respostas a essas questões são capazes de indicar que temas não são prioritários nas agendas políticas no Brasil e ainda identificar qual desses poderes é, em maior grau, determinante para a não internalização de tratados sobre comércio e investimentos. Passa-se à essa análise.

2.3 Brasil – a não incorporação por divergência de vontade política

Os atos internacionais constituem instrumentos formais da execução da política externa, em particular dos princípios inscritos no artigo 4º. da Constituição Federal do Brasil. Portanto, constitui um indicador objetivo da agenda externa nacional.

No Brasil, os temas não incorporados se revelaram contrários à agenda política nacional. Uma vez que a internalização depende de uma convergência de vontades políticas, os tratados não internalizados, de alguma forma, não coincidiram com as agendas dos poderes internalizadores. Surgem então as dúvidas acerca de quais temas o Brasil deixou de recepcionar e por quê.

Na pesquisa quantitativa realizada, ver Tabela 4 abaixo, surgiram inferências interessantes acerca do status de internalização pelo Brasil de normas mercosulinas sobre comércio e investimento que necessitam de internalização.

Apenas 7 de 22 foram incorporadas, o que representa cerca de um terço do total, sendo que dessas 7, 4 tratam de harmonização jurídica. Pôde-se

inferir ainda que também 7 sequer foram apresentadas pelo Executivo, das quais, 4 tratam de harmonização jurídica. Há 2 tratados, ambos sobre harmonização jurídica, que foram retirados pelo Executivo no curso do processo legislativo. Outros 5, esses sobre preferência comercial, foram aprovados pelo Legislativo mas o Executivo não os ratificou.

Do total de tratados sobre preferência comercial, apenas 27% foram internalizados pelo Brasil, os demais esbarraram na ausência de vontade do Executivo, que não os apresentou ao Executivo (27%) ou não os ratificou após o processo legislativo (46%).

Dos total de tratados relativos a harmonização jurídica, 37% foram internalizados. Do restante, 54% não foram internalizados por ausência de vontade do Poder Executivo, que não os apresentou (36%) ou os retirou durante sua tramitação no Legislativo. Apenas 1, que representa 9% do total de tratados mercosulinos sobre harmonização jurídica, encontra-se com curso regular no processo legislativo. Essas inferências podem ser visualizadas por meio das figuras 5, 6 e 7, abaixo.

Tabela 4

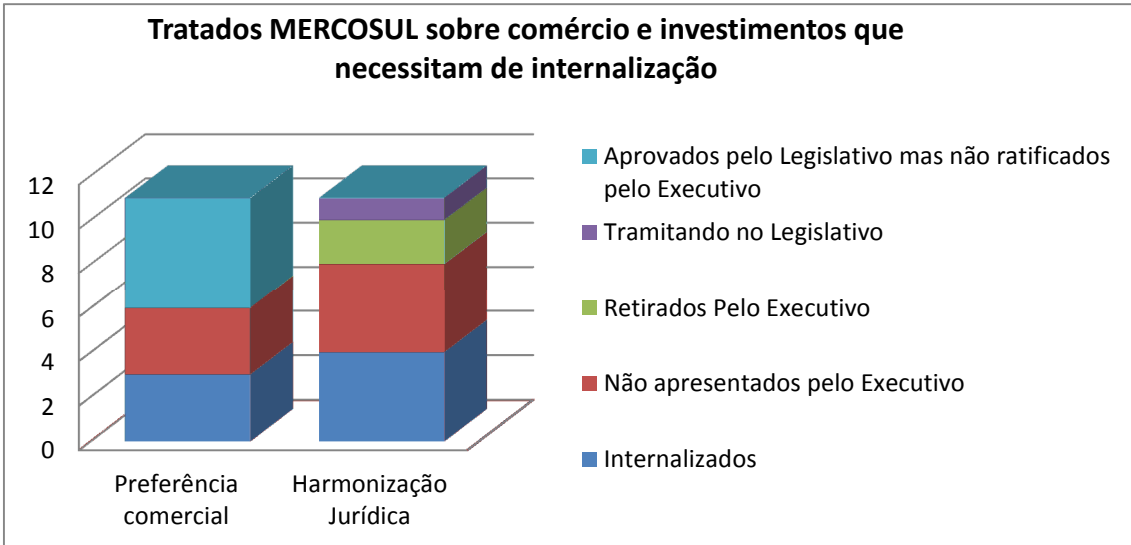
Tratados MERCOSUL sobre comércio e investimentos que necessitam de internalização

Internalização no Brasil	Preferência comercial	Harmonização Jurídica	Total
Internalizados	3	4	7
Não apresentados pelo Executivo	3	4	7
Retirados Pelo Executivo	0	2	2
Tramitando no Legislativo	0	1	1
Aprovados pelo Legislativo mas não ratificados pelo Executivo	5	0	5

Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet e Imprensa Nacional do Brasil.

Concepção e elaboração do mestrando.

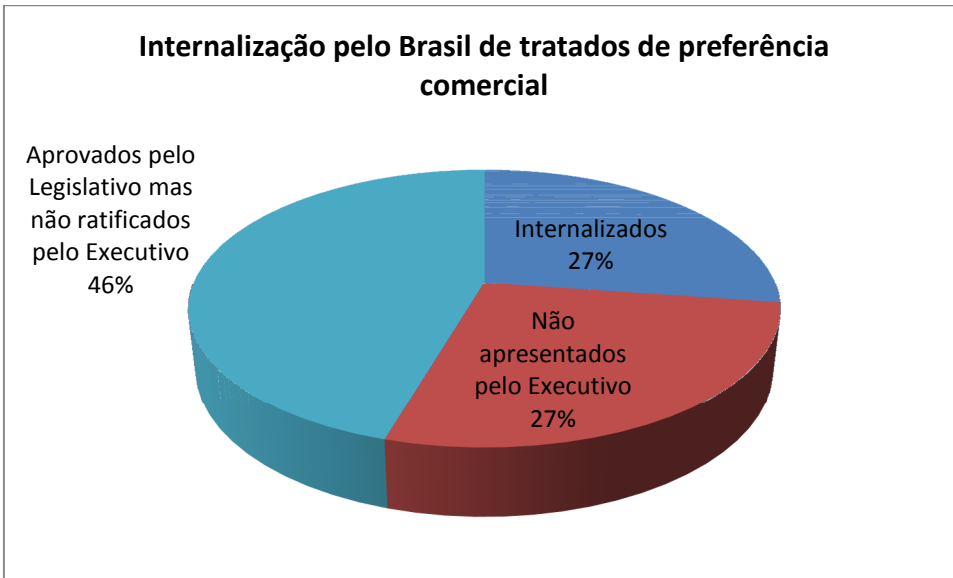
Figura 5



Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet e Imprensa Nacional do Brasil.

Concepção e elaboração do mestrando.

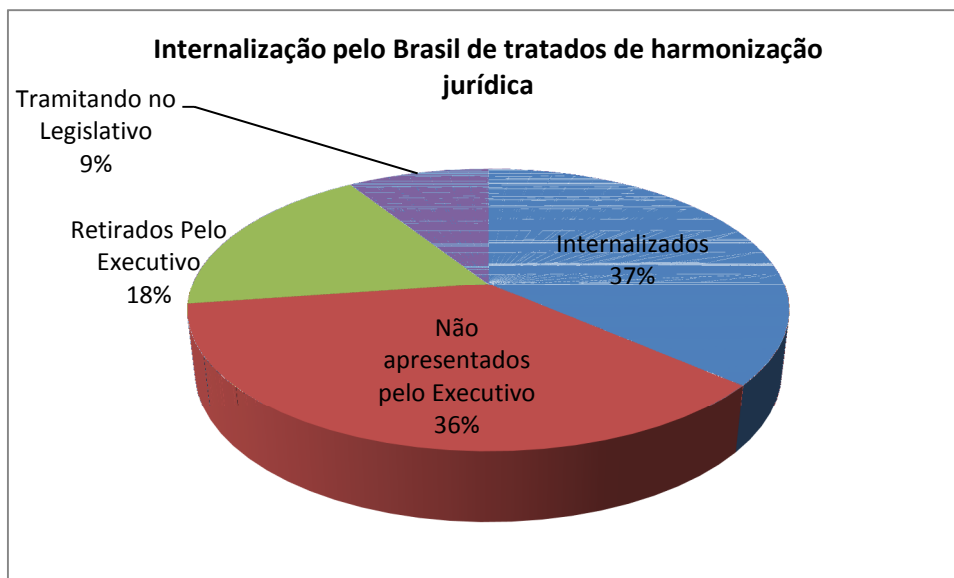
Figura 6



Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet e Imprensa Nacional do Brasil.

Concepção e elaboração do mestrando.

Figura 7



Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet e Imprensa Nacional do Brasil.

Concepção e elaboração do mestrando.

É possível afirmar que o grupo de normas internalizadas e, ao menos por ora, o grupo de normas que tramitam no Legislativo representa a convergência de vontade entre os poderes. Dessa forma é possível mensurar o grau de convergência de vontades segundo a Tabela 5 abaixo. Esse grau de convergência representa 36% do total das normas nessa amostra, conforme se verifica pelas figuras 8 e 9.

As demais normas (as que foram firmadas em âmbito internacional mas não foram submetidas pelo Executivo ao Legislativo; as que foram submetidas mas posteriormente retiradas do processo legislativo pelo Executivo; e aquelas que foram aprovadas no Legislativo mas não foram posteriormente ratificadas pelo Executivo por meio de decreto) somam a maior parte do grupo: 15 de 22, o que representa 64% do total.

Esse grupo constitui o conjunto de normas das quais, após o ato internacional, não houve vontade política do Executivo em internalizá-la. Importante ainda observar que é zero o número de normas submetidas pelo Executivo mas não aprovadas pelo Legislativo. Ou seja, em nenhum caso houve não vontade política do parlamento na concordância com as normas MERCOSUL sobre comércio e investimentos.

Tabela 5

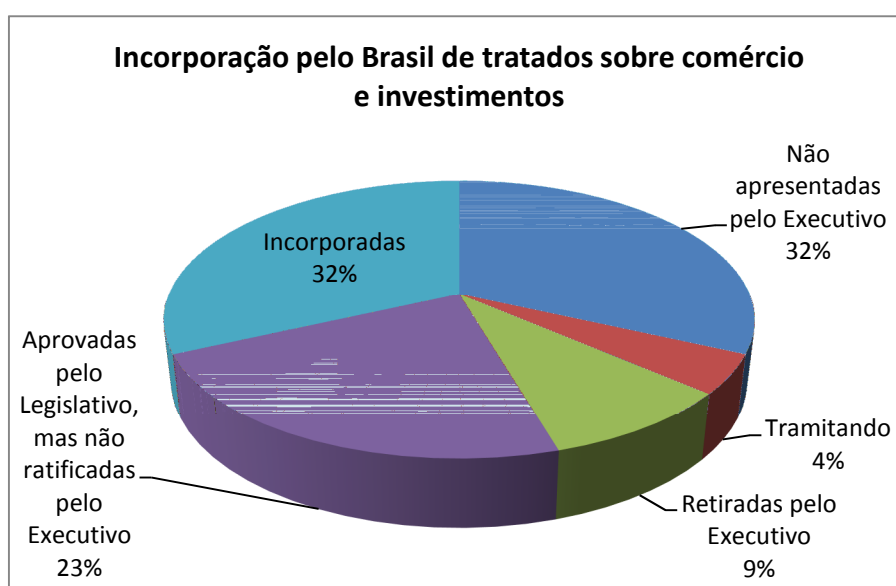
Incorporação pelo Brasil de tratados sobre comércio e investimentos

Não apresentadas pelo Executivo	Tramitando	Retiradas pelo Executivo	Aprovadas pelo Legislativo, mas não ratificadas pelo Executivo	Incorporadas
7	1	2	5	7

Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet e Imprensa Nacional do Brasil.

Concepção e elaboração do mestrando.

Figura 8



Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet e Imprensa Nacional do Brasil.

Concepção e elaboração do mestrando.

Figura 9



Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet e Imprensa Nacional do Brasil.

Concepção e elaboração do mestrando.

A pesquisa quantitativa acima descrita, sobre a incorporação pelo Brasil de tratados mercosulinos tratando de comércio e investimentos, demonstrou que no país menos de um terço dos tratados assinados foi efetivamente incorporado ao ordenamento interno.

O Executivo se mostrou o poder que obstou todos os tratados que não foram incorporados (excetuando-se um, que encontra-se em trâmite regular), seja por não apresentar o texto para análise parlamentar, seja por retirar de tramitação durante o processo legislativo ou mesmo por não ratificá-los após a aprovação do Legislativo.

Vê-se ainda que o Legislativo mostrou-se diligente no exercício de seu papel, discutindo e aprovando de forma regular todas as proposições que lhe foram submetidas.

Evidenciado quantitativamente o desempenho de internalização de normas pelo Brasil e ainda que é a vontade política do Executivo se impõe na não internalização dos tratados, outras questões emergem. Sendo o Poder Executivo ao mesmo tempo quem externamente promove e firma compromissos internacionais e, internamente, quem obstaculiza a internalização desses compromissos, por que razões ocorre essa incongruência entre as agendas externa e interna?

Se aqueles tratados que foram incorporados representam a convergência entre as agendas, os que não lograram êxito na incorporação representam a parcela de divergência entre as agendas. Portanto se torna relevante neste ponto efetuar análise qualitativa histórica do processo legislativo e investigar as razões que levou o Poder Executivo a não incorporar determinados tratados regionais de ordem econômica.

2.3.1 Razões da não incorporação

A investigação do histórico do processo de internalização revela os motivos pelos quais os tratados mercosulinos sobre comércio e investimentos não encontraram abrigo no ordenamento brasileiro. Em todos os casos analisados, verificou-se que divergiam da política produtiva e econômica do país.

Na pesquisa qualitativa a seguir são elencados todos os tratados sobre comércio e investimentos firmados no âmbito do MERCOSUL e que não foram internalizados no Direito brasileiro.

As informações foram retiradas da base de dados disponibilizada pela SAM¹²⁵. Em seguida foi investigado o histórico do processo legislativo desde o encaminhamento pela Presidência da República, o processo no âmbito do Poder Legislativo e o envio para ratificação¹²⁶.

Os tratados que não se encontram internalizados no Brasil são: Acordo de defesa da concorrência no MERCOSUL; Protocolo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos no MERCOSUL; Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos provenientes de Estados Não Partes do MERCOSUL; Protocolo de Harmonização do Direito de Propriedade Intelectual no MERCOSUL em Matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominação de Origem; Protocolo de Harmonização de Normas em Matéria de Desenhos Industriais; e Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL.

Passa-se a investigar o histórico de cada um.

125 Disponível em www.mercosur.int.

126 Informações disponíveis em www.planalto.gov.br, www.mre.gov.br e www.camara.leg.br.

a) Acordo de defesa da concorrência no MERCOSUL

Numa economia de mercado os agentes econômicos tendem a buscar novas oportunidades e mercados, de forma que suas ações e interesses frequentemente colidem com as forças dos Estados nacionais isoladamente considerados¹²⁷. Os processos de abertura comercial e de integração econômica acarretam a exposição das empresas à concorrência estrangeira e às distorções oriundas de condutas que afetam a competitividade, com reflexos diretos no intercâmbio comercial¹²⁸.

No processo integracionista do MERCOSUL os mercados domésticos se tornaram interdependentes e as condições de concorrência só podem ser corretamente avaliadas a partir de uma perspectiva regional¹²⁹. O crescimento equilibrado e harmônico das relações comerciais intrazona dependem em grande medida da consolidação de um ambiente concorrencial que oriente os Estados e regule o exercício das atividades econômicas dos agentes no espaço integrado do MERCOSUL de forma a assegurar o livre acesso ao mercado e à distribuição equilibrada dos benefícios da integração¹³⁰.

A defesa da concorrência objetiva garantir a liberdade dos mercados mediante a proibição de práticas comerciais que possam impedir, restringir ou prejudicar a livre concorrência e constitui uma evolução natural dos compromissos firmados no Tratado de Assunção¹³¹.

Uma vez que a integração regional de mercados requer que as atividades econômicas sejam exercidas sob as mesmas condições de

127 CREUZ, Luís Rodolfo Cruz e. *A construção da defesa da concorrência no MERCOSUL : uma perspectiva construtivista - cooperação e interesses nas relações internacionais*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2010, p. 101. Disponível em <<http://cutter.unicamp.br/document/?code=000774937>>. Acesso em 17 de outubro de 2013.

128 DI BIASE, Hector N. In *Regime Jurídico da Concorrência*. Revista CEJ, V. 1 n. 2 mai./ago. 1997. Disponível em < <http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/95/138>>. Acesso em 17 de outubro de 2013.

129 ARAÚJO JR., José Tavares. *Política de concorrência no Mercosul: uma agenda mínima*. In CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José Maria (Coord). *O desafio de se integrar para crescer: Balanço e perspectivas do Mercosul em sua primeira década*. Serie Red Mercosul vol. 4, 2001, p. 145. Disponível em <<http://www.redmercosur.org/o-desafio-de-se-integrar-para-crescer-balanco-e-perspectivas-do-mercosul-em-sua-primeira-decada/publicacao/85/pt/>>. Acesso em 18 de outubro de 2013.

130 MERCOSUL. *Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL*. Fortaleza, 17 de dezembro de 1996.

131 Sobre o assunto consultar TAVARES DE ARAUJO JR., José, e Tineo, Luis (1998), *Harmonization of Competition Policies Among Mercosur Countries*. The Antitrust Bulletin, Vol. XLIII, no. 1.

liberdade e igualdade jurídica em todo o bloco, deve-se harmonizar as regras concorrenciais. Não tendo o Tratado de Assunção disciplinado esse tema, havia a necessidade de sua regulamentação por meio de outra norma regional¹³².

O tema defesa da concorrência é regulamentado por todos os membros plenos do MERCOSUL, mas ocorrem assimetrias entre as disposições, principalmente entre as do Brasil e da Argentina, que, além de possuírem maior fluxo de comércio, possuem legislações mais antigas sobre a matéria.

A Argentina regulamenta a matéria há muito tempo. a lei de 1919¹³³ foi derrogada em 1946¹³⁴, que foi derrogada em 1980¹³⁵ e posteriormente derrogada em 1999¹³⁶.

O Brasil possui legislação anticoncorrencial desde 1928. Em 1962 foi autorizada a criação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e em 1991 foi criada a Secretaria Nacional de Defesa Econômica¹³⁷. Em 1994 o CADE foi transformado em autarquia¹³⁸. O sistema brasileiro de defesa da concorrência passou por profunda reforma em 2011¹³⁹.

132 PEREIRA, José Matias. *A defesa da concorrência no Mercosul*. Brasília, Revista de Informação Legislativa a. 32 n. 128, abr./jun. 1995, p. 132.

133 ARGENTINA. Lei nº 11.210 de 1919. *Represión de la especulación y de los Trusts*. Buenos Aires, 30 de junho de 1919.

134 ARGENTINA. Lei nº 12.906, de 1946. *Represión de Monopolios y Trusts*. Buenos Aires, 02 de dezembro de 1946.

135 ARGENTINA. Lei nº 22.262, de 1980. *Ley de defensa de la competencia*. Buenos Aires, 1 de Agosto de 1980.

136 ARGENTINA. Ley 25.156/99. *Ley de defensa de la competencia*. 16 de setembro de 1999.

137 BRASIL. Lei nº 8.158/91. *Institui normas para a defesa da concorrência e dá outras providências*. Brasília, 8 de janeiro de 1991. Regulamentada pelo Decreto 89/01 e pela Resolução nº 40/01 da *Secretaria de Defensa de la Competencia y del Consumidor do Ministerio de Economía*. Normas processuais aplicáveis aos pedidos de pareceres consultivos aprovada pela Resolução nº 26/06 da *Secretaría de Coordinación Técnica do Ministerio de Economía y Producción*.

138 BRASIL. Lei nº 8.884/94. *Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências*. Brasília, 11 de junho de 1994.

139 BRASIL. Lei nº 12.529/11. *Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências*. Brasília, 30 de novembro de 2011.

As legislações brasileira e argentina no entanto possuem assimetrias. A lei argentina trata apenas das condutas anticompetitivas, enquanto a do Brasil regula também as fusão e aquisição; a lei brasileira regula o aumento abusivo do lucro, diferentemente da lei argentina.

No Brasil são cabíveis medidas *anti-dumping* quando o *dumping* objetivar a dominação do mercado. Na Argentina não existe esse mecanismo¹⁴⁰.

A Argentina possui apenas um órgão com competências de instrução e julgamento enquanto no Brasil essas etapas são separadas institucionalmente.

As sanções também não possuem correlação. A lei argentina prevê prisões, o que não ocorre no Brasil. Contudo a lei brasileira estabelece a intervenção da empresa e a argentina, não.

Embora em ambos países exista a possibilidade de controle judicial das decisões administrativas, no Brasil o foro competente é o cível; na Argentina, o foro penal econômico. Existem semelhanças quanto às competências legislativas e na tipologia jurídica para apurar infrações em âmbito administrativo.¹⁴¹

Em outubro de 2006 Argentina e Brasil¹⁴² firmaram o Acordo de Cooperação entre suas Autoridades de Defesa da Concorrência na Aplicação

140 Sobre a discussão de medidas de defesa antidumping nacionais no âmbito do sistema regional de solução de controvérsias, é relevante o Quarto Laudo Arbitral do MERCOSUL, que tem por objeto o conflito gerado pelo estabelecimento da medida de defesa comercial aplicada pela Argentina contra as importações brasileiras de carne de frangos. O Brasil recorreu ao sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, que decidiu negativamente por entender que as investigações antidumping intrazona devem ser conduzidas unicamente conforme as legislações nacionais, não estando sujeitas ao sistema regional de solução de controvérsias. Consultar: BAARS, Alf; BENKE, Rafael Tiago. *Antidumping no MERCOSUL: o Quarto Laudo Arbitral*. Boletim latinoamericano de concorrência nº 13. Novembro de 2001. Disponível em <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/05023.pdf>> acesso em 17 de outubro de 2013.

141 DI BIASE, Hector N. In *Regime Jurídico da Concorrência*. Revista CEJ, V. 1 n. 2 mai./ago. 1997. Disponível em <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/95/138>>. Acesso em 17 de outubro de 2013.

¹⁴² O Brasil internalizou o acordo por meio do Decreto Nº 8.338/14, que promulga o Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina relativo à Cooperação entre suas Autoridades de Defesa da Concorrência na Aplicação de suas Leis de Concorrência, firmado em Buenos Aires, em 16 de outubro de 2003, publicado no DOU de 17 de novembro de 2014.

das respectivas leis¹⁴³. O Acordo regulamentou definições, notificações, troca de informação, cooperação na aplicação das leis, cooperação relativa a práticas anticompetitivas no território de uma parte, que possam afetar adversamente os interesses da outra parte, coordenação acerca de matérias interrelacionadas, prevenção de conflitos; consultas, atividades de cooperação técnica e confidencialidade.

O texto exime as partes de tomarem qualquer medida, ou absterem-se de agir de maneira que não esteja em conformidade com suas leis existentes, e de exigir qualquer mudança nas leis de suas respectivas unidades constitutivas.

O Paraguai e o Uruguai possuem legislações recentes sobre práticas anticompetitivas e abuso do poder econômico.

No Uruguai a concorrência foi amplamente regulamentada em 2007¹⁴⁴. Em 2000 houve o primeiro passo com a aprovação da *Ley de Urgencia* nº 17.243, disciplinando em apenas três artigos, e posteriormente, em 2001, da *Ley de Presupuesto* nº 17.296 e seu *Decreto Reglamentario* nº 86. Esse decreto outorgou à *Dirección General de Comercio*, do *Ministerio de Economía y Finanzas* o papel da autoridade de aplicação das regras concorrenciais. Em 2007 foi aprovada a Lei uruguaia nº 18.159 sobre promoção e defesa da concorrência, derogando as disposições anteriores¹⁴⁵.

A lei uruguaia obriga Estado e entes privados, proibindo o abuso de posição dominante e demais práticas que restrinjam a livre concorrência no mercado relevante. Elenca um rol de práticas proibidas e prevê procedimentos para investigação e sanção a práticas anticoncorrenciais. Confere à *Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia* do *Ministerio de Economía y Finanzas* as funções de aplicação das disposições da lei de concorrência.

¹⁴³ ARGENTINA e BRASIL. *Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina relativo à Cooperação entre suas Autoridades de Defesa da Concorrência na Aplicação de suas Leis de Concorrência*. Buenos Aires, 16 de outubro de 2003.

¹⁴⁴ Até o ano 2000 no Uruguai só haviam disposições constitucionais: o artigo 36 “*Toda persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establecen las leyes*”, e o artigo 50: “*Toda organización comercial o industrial trustificada estará bajo el control del Estado*”.

¹⁴⁵ URUGUAI. Lei nº 18.159/07. *Promoción y defensa de la competencia*. 30 de julho de 2007.

Já no Paraguai a regulamentação legal surgiu em 2013¹⁴⁶, com disposições muito similares às da lei uruguaia, proibindo o abuso de posição dominante e práticas com efeito de distorcer a concorrência no mercado relevante, aplicável ao setor privado e ao Estado.

A lei paraguaia contém uma lista de condutas proibidas, prevê a responsabilidade dos gestores e representantes das empresas e sanções a serem aplicadas, introduz um sistema de controle prévio de fusões e aquisições de empresas com algum poder de mercado, cria a *Comisión Nacional de la Competencia*, e estabelece procedimentos para investigação e punição de práticas anticoncorrenciais.

Um dos grandes desafios da atual etapa de integração do MERCOSUL é a compatibilização das políticas concorrenciais para fortalecer os poderes das autoridades, efetuar investigações e impor sanções aos infratores da concorrência legítima.

Os trabalhos para a regulação da defesa da concorrência no âmbito do MERCOSUL iniciaram no ano de 1992 com a Decisão CMC 01/92¹⁴⁷, que estabeleceu um cronograma de medidas para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção.

Dentre essas medidas, era de incumbência do Subgrupo de Trabalho nº 10, responsável pela coordenação de políticas macroeconômicas, a elaboração de uma proposta de harmonização das legislações nacionais sobre defesa da concorrência. Com base nos trabalhos desse subgrupo, verificou-se que vários aspectos relacionados com a defesa da concorrência já estavam incorporados em instrumentos aprovados no âmbito do MERCOSUL e que eram necessários parâmetros comuns que possibilitassem a ação coordenada dos Estados Partes.

Por determinação de decisão a Comissão de Comércio do CMC redigiu um protocolo de defesa da concorrência que foi aprovado em 1996 pela

146 PARAGUAI. Lei nº 4956/13. *Defensa de la competencia*. 8 de julho de 2013.

147 MERCOSUL. Decisão CMC nº 01/92. *Cronograma de medidas que asegurem o cumprimento dos objetivos do Tratado de Assunção*. Las Leñas, 27 de junho de 1992.

Decisão CMC 18/96¹⁴⁸ e ficou conhecido como Protocolo de Fortaleza. Em junho de 1997 os Estados Partes assinaram o Anexo ao Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL, estabelecendo critérios de quantificação das multas previstas no Protocolo¹⁴⁹.

O Protocolo de Fortaleza define as práticas restritivas à concorrência, estabelece sistemas de cooperação entre os órgãos nacionais e prevê procedimentos para a apuração de denúncias e sanções. No tocante ao setor privado, o protocolo contém disposições para reprimir práticas anticompetitivas de abrangência regional e para controlar fusões e aquisições que alterem as condições de concorrência em mais de um Estado Parte. Em relação às ações governamentais, regulamenta os subsídios e as medidas antidumping.

A principal limitação do protocolo está na definição do processo decisório dos casos de dimensão regional. O poder decisório seria transferido à CCM e as autoridades nacionais de defesa da concorrência ficaram reduzidas à condição de meras conselheiras.

Outra questão reside na delimitação da abrangência do protocolo, que seria aplicável apenas sobre práticas com impacto no comércio entre os membros efetivos. Isso deixaria de fora práticas comuns onde o poder monopolista de uma empresa estabelecida num Estado Parte restrinja a qualidade dos serviços ou influencie nos preços domésticos noutro Estado, sem necessariamente evidenciar consequências nos fluxos de comércio¹⁵⁰.

Em razão das divergências ocorridas no processo de negociação do Protocolo de Fortaleza, tanto nas reuniões do Comitê Técnico quanto nas da Comissão de Comércio¹⁵¹, a norma não foi internalizada em todos os ordenamentos jurídicos nacionais. O Protocolo de Fortaleza foi logo

148 MERCOSUL. Decisão CMC n° 18/96. *Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL*. Fortaleza, 17 de dezembro de 1996.

149 MERCOSUL. Decisão CMC N° 2/97. *Anexo ao Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL*.

150 Uma lista de aperfeiçoamentos é proposta por PEÑA, Félix. *Una Política de Competencia Económica en el Mercosur*. Boletim Latino Americano de Concorrência, No. 12, Bruxelas, 2001.

151 Sobre as negociações consultar DI BIASE, Hector N. In *Regime Jurídico da Concorrência*. Disponível em <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/95/138>>. Acesso em 17 de outubro de 2013.

rapidamente incorporado pelo Paraguai¹⁵², logo em 1997, contudo, nunca incorporou o respectivo Anexo¹⁵³. O Brasil incorporou o Protocolo e seu Anexo em 2000¹⁵⁴. Argentina e Uruguai Nunca incorporaram a norma regional antitruste em suas legislações nacionais, o que confere o status de não vigência da norma.

No Brasil o Protocolo foi submetido à apreciação do Poder Legislativo por meio da Mensagem presidencial apresentada em 8 de setembro de 1997¹⁵⁵. Na Exposição de Motivos que acompanhou a referida Mensagem, o então Ministro de Relações Exteriores Luiz Felipe Lampréia afirmou que a norma permitirá “prevenir práticas prejudiciais à concorrência no espaço econômico integrado. Por meio da consolidação de um ambiente concorrencial no Mercosul, criará condições, ainda, para o crescimento harmônico das relações comerciais entre os estados Partes e para o aumento da competitividade das empresas nele estabelecidas”.

Somente em 28 de janeiro de 1999 a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados transformou a Mensagem em Projeto de Decreto Legislativo¹⁵⁶, que em seguida foi despachado para análise pelas comissões de Economia, Indústria e Comércio, e de Constituição e Justiça e de Redação. Após a aprovação na Câmara, o projeto foi submetido à análise do Senado Federal em 05 de abril de 1999, tendo sido apreciado apenas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, na qual recebeu parecer do favorável do Senador Artur da Távola.

152 PARAGUAI. Lei nº 1.143/97. *Aprueba el Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR.*

153 MERCOSUL. Decisão CMC nº 02/97. Anexo ao Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL. Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 1998.

154 BRASIL. Decreto 3602/00. *Promulga o Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL, assinado em Fortaleza, em 17 de dezembro de 1996, e seu Anexo, assinado em Assunção, em 18 de junho de 1997.* Brasília, 18 de setembro de 2000.

155 BRASIL. Mensagem nº 977/97. *Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL, assinado em Fortaleza, no dia 17 de dezembro de 1996, bem como o respectivo Anexo, assinado em Assunção, em 18 de junho de 1997.* Brasília 8 de setembro de 1997.

156 BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo nº 781/99. *Aprova o texto do Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL, assinado em Fortaleza, no dia 17 de dezembro de 1996, bem como o respectivo Anexo, assinado em Assunção, em 18 de junho de 1997.* Brasília, 28 de janeiro de 1999.

Com uma tramitação rápida em seu processo legislativo de internalização, o projeto foi transformado no Decreto Legislativo nº 06/00 e promulgado pelo Poder Executivo por meio do Decreto nº 3.602/00¹⁵⁷.

Em 2003, Brasil e Argentina, diante das dificuldades de avançar na regulação do Protocolo de Fortaleza, aprofundaram a cooperação na aplicação de leis de concorrência firmando um tratado bilateral de cooperação entre as autoridades de defesa da concorrência¹⁵⁸ que cria um canal de comunicação oficial sobre processos de atos de concentração econômica e a padronização dos critérios e procedimentos de análises dos pelos órgãos nacionais. Referido tratado prevê cooperação mais intensa entre os signatários na troca de informações e no exame de políticas públicas que influenciem na concorrência¹⁵⁹.

Também foram publicadas duas outras decisões do CMC relacionadas diretamente à cooperação de autoridades nacionais de defesa da concorrência¹⁶⁰. A Decisão CMC 04/06 aprovou o “Entendimento sobre Cooperação entre as Autoridades de Defesa da Concorrência dos Estados Partes do Mercosul para Aplicação de suas Leis Nacionais de Concorrência”, e a Decisão CMC nº 15/06, o “Entendimento sobre Cooperação entre as Autoridades de Defesa de Concorrência dos Estados Partes do Mercosul para o Controle de Concentrações Econômicas de Âmbito Regional”. Ambas as

157 BRASIL. Decreto nº 3.602/00. *Promulga o Protocolo de Defesa da Concorrência do Mercosul, assinado em Fortaleza, em 17 de dezembro de 1996, e seu Anexo, assinado em Assunção, em 18 de junho de 1997*. Brasília, 18 de setembro de 2000.

158 BRASIL e ARGENTINA. *Acordo de cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina relativo à cooperação entre suas autoridades de defesa da concorrência na aplicação de suas leis de concorrência*. Buenos Aires, 16 de outubro de 2003.

159 A atuação colaborativa de dois ou mais Estados em determinado tema é usualmente regulada pela inovação em suas relações bilaterais por meio de acordos de cooperação baseados no princípio de cortesia positiva. Esses acordos não implicam alteração nas leis nacionais mas cumprem importantes funções operacionais e políticas. Sobre o tema consultar CREUZ, Luís Rodolfo Cruz e. *A construção da defesa da concorrência no MERCOSUL : uma perspectiva construtivista - cooperação e interesses nas relações internacionais*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2010, p. 106. Disponível em <<http://cutter.unicamp.br/document/?code=000774937>>. Acesso em 18 de outubro de 2013, e OLIVEIRA. Gesner; RODAS, João Grandino. *Direito e economia da concorrência*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 385.

160 MERCOSUL. Decisão CMC nº 04/04. *Entendimento sobre Cooperação entre as Autoridades de Defesa da Concorrência dos Estados-Partes do Mercosul para Aplicação de suas Leis Nacionais de Concorrência*. Puerto Iguazú, 7 de julho de 2004,30; e

MERCOSUL. Decisão CMC nº 15/06. *Entendimento sobre Cooperação entre as Autoridades de Defesa de Concorrência dos Estados Partes do Mercosul para o Controle de Concentrações Econômicas de Âmbito Regional*. Córdoba, 20 de julho de 2006.

normas encontram-se incorporadas aos ordenamentos dos membros Brasil, Argentina e Uruguai e Paraguai¹⁶¹.

Em dezembro de 2010 os ministros das relações exteriores dos Estados Partes do MERCOSUL aprovaram na XL reunião do CMC o Acordo de Defesa da Concorrência do Mercosul¹⁶², com natureza jurídica de tratado e que revogou o anterior Protocolo de Fortaleza e as correlatas Decisões CMC nº 18/96 e nº 02/97, a saber, o Protocolo de Fortaleza e seu Anexo sobre multas.

O Acordo estabelece um mecanismo de cooperação entre os membros para troca de informações e assistência técnica no desenvolvimento, adoção, implementação e cumprimento das leis e políticas de concorrência pelas respectivas autoridades competentes, com a realização de investigações conjuntas e consultas nas investigações. Fica mantida a possibilidade das autoridades nacionais tomarem decisões autônomas, com base na respectiva lei interna.

O novo marco regional altera substancialmente o modelo anterior do Protocolo de Fortaleza. O texto consolida as legislações nacionais e determina os órgãos nacionais de aplicação. Foram suprimidas as previsões sobre condutas e práticas restritivas da concorrência e sobre controle de atos e contratos. O procedimento de aplicação da norma foi substituído por um modelo de consultas tanto para casos específicos quanto para a implementação de políticas de concorrência.

O novo modelo permite a aplicação das disposições das Decisões CMC nº 04/06 e nº 15/06, mais modernas e já incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais, consolidando assim um marco regulatório regional de defesa da concorrência.

161 A Decisão CMC nº 15/06 foi incorporada pela Argentina por meio da Resolução da Secretaria de Coordenação Técnica nº 100/04 de 18/08/2004; no Brasil pela Portaria Conjunta SEAE/CADE/SDE nº 148/09, de 16/11/2009; no Paraguai pelo Decreto do PE nº 8.771/12 de 18/04/12; e no Uruguai por meio do Decreto nº 386/005 de 07/10/2005, de 14/10/2005. A Decisão CMC nº 15/06 foi incorporada pelo Brasil com Portaria Conjunta SEAE/CADE/SDE nº 148/09, de 16/11/2009; pelo Paraguai com o Decreto do PE nº 8.771/12 de 18/04/12; pelo Uruguai por meio do Decreto nº 383/08 de 18/08/2008; e a Argentina informou à SAM já prever em sua legislação nacional as disposições do texto, conforme art.11 da Decisão CMC nº 20/02.

162 MERCOSUL. Decisão CMC nº 43/10. *Acordo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL*. Foz do Iguçu, 16 de dezembro de 2010.

Após a assinatura pelos ministros de Estado de relações exteriores em dezembro de 2010, o tratado levou mais de um ano para ser encaminhado, em âmbito brasileiro, à Presidência da República. Na Exposição de Motivos Interministerial MRE/MJ/MDIC/MF nº 232/12¹⁶³, assinada em fevereiro de 2012, os Ministros de Relações Exteriores; da Justiça; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; e da Fazenda afirmaram que “a constante melhoria do aparato normativo sobre o tema é necessidade decorrente da livre circulação de bens e serviços entre os Estados Partes” e que a cooperação para a concorrência “contribui para o cumprimento dos objetivos de livre comércio estabelecidos no Tratado de Assunção”.

A Presidência da República submeteu então o Protocolo ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 547/12¹⁶⁴, de dezembro de 2012, com vistas à sua incorporação do ordenamento jurídico interno. No mesmo mês a Mensagem presidencial foi encaminhada para a Comissão de Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, onde recebeu Parecer do Relator, Senador Paulo Bauer, pela aprovação na forma do projeto de decreto legislativo que apresentou.

Em seguida a proposição será votada pela Comissão e, se aprovada, se tornará Projeto de Decreto Legislativo, a ser encaminhado para análise pelas comissões temáticas. Em caso de aprovação pelas comissões, a matéria é enviada à sanção presidencial. Até o momento do fechamento desta pesquisa, a proposição aguardava votação Comissão de Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL na Câmara dos Deputados. A tramitação no âmbito do Poder Legislativo, entretanto, tem seguido um ritmo regular.

O Parecer do Relator na Comissão de Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, Senador Paulo Bauer, apontou as dificuldades que a regulamentação enfrentou e definiu a posição do parlamento acerca da

163 BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial MRE/MJ/MDIC/MF nº 232/12. Brasília, 16 de fevereiro de 2012.

164 Presidência da República. Mensagem nº 547/12. *Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do acordo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL, assinado em foz de Iguaçu, em 16 de dezembro de 2010, como substituto do ora vigente Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL.* Brasília, 6 de dezembro de 2012. Brasília, 7 de dezembro de 2012.

incorporação. Segundo o relator, o instrumento de regulamentação da concorrência apresentou poucos avanços em muitos anos de vigência em razão de divergências políticas, dificuldades de implementação e instabilidade de conjunturas decorrentes de crises econômicas.

O Protocolo de Fortaleza trazia uma sistemática complexa e de difícil operacionalização. O novo marco regulatório se mostrava mais simples e menos ambicioso, alterando substancialmente o Protocolo de Fortaleza e consolidando as legislações nacionais de forma a privilegiar a cooperação e a troca de informação entre as autoridades nacionais de defesa da concorrência. O Parecer foi favorável à incorporação do novo tratado mas aguarda ser votado na comissão.

Verifica-se portanto que, num primeiro momento, quando o tema foi regulado por meio de Decisão do CMC, houve a convergência de vontades dos poderes envolvidos no processo de internalização, ainda que com uma inércia, no início da tramitação por parte do Poder Legislativo, que demorou mais de um ano para somente despachar o texto para análise pelas comissões pertinentes. Num segundo momento, quando a matéria recebeu tratamento por tratado internacional, houve uma demora no encaminhamento ministerial à Presidência da República, portanto no âmbito do Poder Executivo. A tramitação no Legislativo, ainda que inacabada e em fase inicial, tem seguido ritmo regular.

b) Protocolo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos no MERCOSUL

Os investimentos estrangeiros exercem papel fundamental no desenvolvimento econômico de um país ou de uma região, sendo fator indutor de expansão econômica e de integração de mercados. Essas trocas ensejam ambiente jurídico favorável capaz de dar segurança tanto para o investidor quanto para o receptor.

O processo de integração econômica regional perpassa necessariamente pelo enfoque na livre circulação dos investimentos. Uma regulamentação que proporcione estímulo e segurança para investidores e

receptores é ferramenta de importância substancial na criação de um mercado comum.

*"Dentro del proceso general de globalización de los acontecimientos del mundo, el comercio también se ha globalizado ahora como nunca antes. Porque las naciones industrializadas entienden que su propio comercio no debe tener límites y que cuanto más grande sea su mercado, más exitosa y próspera será su economía"*¹⁶⁵.

A função dos acordos de investimentos é criar padrões de proteção ao fluxo de investimentos estrangeiros entre os signatários¹⁶⁶. A criação de um ambiente jurídico favorável para o fluxo de investimentos significa a utilização de instrumentos de ordem normativa e jurisdicional para delimitar o comportamento dos Estados e também dos atores internacionais, estabilizando as expectativas. Diante disso diversos tratados foram assinados em âmbito bilateral¹⁶⁷ e multilateral, regulamentando a promoção e proteção aos investimentos¹⁶⁸.

A proteção dos investimentos por parte dos países exportadores de capital é feita de três maneiras: sanções, seguros e acordos¹⁶⁹. No MERCOSUL a regulamentação do tema investimentos é de importância ainda maior em razão da sua profunda assimetria interna. A equalização desse cenário de distorções consiste em consolidar instrumentos de integração

165 ETCHEVERRY, Raúl Aníbal. *El derecho comercial internacional*. Nuevas fuentes. Buenos Aires: Revista La Ley, 1992, tomo D, p. 1134.

166 M. SORNARAJAH, *Protection of Foreign Investment in the Asia-Pacific Economic Co-operation Region*, Journal of World Trade, V. 29, nº 2, p.113 (1995).

¹⁶⁷ Os tratados bilaterais de investimentos, internacionalmente conhecidos como BITs (*Bilateral Investment Treaties*) regulamentam aspectos sobre a proteção de investimentos e padrão de tratamento. Foram amplamente difundido pelos países europeus na segunda metade do século XX. A partir da década de 80 os Estados Unidos também firmaram diversos BITs. Contudo, o êxito americano em concluir BITs com países latino-americanos foi pouco e tardio, motivado principalmente pelas estipulações de arbitragem internacional vinculante e a incorporação dos padrões de compensação do Direito Internacional o que não era sempre aceito.

¹⁶⁸ Foi de extrema importância a Convenção de Washington para a Solução de Conflitos sobre Investimentos entre Estados e Cidadãos de Outros Estados, foi defendida pelo Banco Mundial e assinada em 18 de março de 1965. Todos os investimentos realizados por aquele Banco contêm cláusula de subordinação ao regime da Convenção.

169 Nesse sentido consultar MELLO, Celso Dias de Albuquerque. *Direito Internacional Económico*. Renovar, Rio de Janeiro, 1993, p. 132

econômica regional¹⁷⁰. Assim a implantação de instrumentos básicos de um mercado comum funcionaria de forma a contrariar essa tendência assimétrica.

O tema da regulamentação dos investimentos entre os Estados Partes do MERCOSUL foi tratado na Decisão CMC nº 11/93, que posteriormente se consolidou como o Protocolo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos no MERCOSUL, assinado na cidade uruguaia de Colônia do Sacramento em janeiro de 1994. O Protocolo de Colônia, como ficou conhecido, foi escrito nos moldes dos tratados bilaterais e do Capítulo XI do *North America Free Trade Agreement* - NAFTA, regulamentando diferentes aspectos relativos ao investimento direto estrangeiro, tais como admissão, modalidades de tratamento, proteção e garantias contra atos abusivos, inclusive guerra fiscal, expropriação e solução de controvérsias.

Apesar da importância do tema, o protocolo de Colônia, assinado em 1993, até o momento não foi incorporado por nenhum Estado Parte do MERCOSUL. No Brasil, o referido tratado sequer foi submetido pela Presidência da República à Câmara dos Deputados, o que demonstra que o processo de internalização não se efetivou, no caso brasileiro, por falta de vontade política do Executivo.

c) Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos provenientes de Estados Não Partes do MERCOSUL

Em seguida foi aprovado o Protocolo sobre a Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do MERCOSUL, firmado em Buenos Aires em 05 de agosto de 1995. O Protocolo de Buenos Aires tem como objetivo harmonizar os princípios jurídicos gerais a serem aplicados por cada um dos Estados Partes aos investimentos provenientes de Estados não integrantes do MERCOSUL (terceiros Estados) visando a não criar condições diferenciais que distorçam o fluxo de investimentos .

Dessa forma impunha-se equalizar as condições equânimes que não distorcessem o fluxo de investimentos, haja vista a recém aprovação, no

170 FLÔRES JUNIOR, Renato G. *Investimento Direto Estrangeiro no Mercosul: Uma Visão Geral*. Ensaios econômicos. Fundação Getúlio Vargas, EPGE nº 598, São Paulo, agosto de 2005.

âmbito regional, do Protocolo de Colônia para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos no MERCOSUL (intrazona)¹⁷¹. Com a assinatura do Protocolo de Colônia, havia uma regulação que criava um ambiente jurídico favorável para os investimentos entre os parceiros do bloco. O Protocolo de Buenos Aires sobre investimentos extrazona veio equilibrar a diferença que ficou para os investidores de fora do bloco, estabelecendo maior segurança jurídica para esses investimentos com um tratamento jurídico comum para na matéria de promoção e proteção de investimentos.

O Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do MERCOSUL¹⁷² foi concluído em Buenos Aires e assinado pelo Brasil em 5 de agosto de 1994. Esse documento regula aspectos como promoção e proteção de investimentos, desapropriações, indenizações, transferência de investimentos e de rendas, sub-rogação e solução de controvérsias.

Na carta enviada pelos Ministros de Estado Pedro Malan, da Fazenda, e Luiz Felipe Lampreia, das Relações Exteriores¹⁷³ ao Presidente da República, foi assim redigida a exposição de motivos:

“Submetemos alta consideração de Vossa Excelência o anexo Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos provenientes de Estados Não-Membros do MERCOSUL assinado em Buenos Aires em 5 de agosto de 1994.

2. Como sabe Vossa Excelência, em fevereiro de 1993 o Governo brasileiro de início tratativas com vistas à conclusão de acordos bilaterais sobre promoção e proteção recíproca de investimentos os governos de diversos países, consoante a política de sinalização à comunidade internacional da receptividade do país aos investimentos estrangeiros diretos, sobretudo os produtivos.

3. O protocolo que ora submetemos a Vossa Excelência culminou esforços desenvolvidos no âmbito do MERCOSUL no sentido de harmonizar os princípios jurídicos gerais a serem aplicados por cada

171 MERCOSUL. Decisão CMC nº 11/93. *Protocolo de Colônia para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos no MERCOSUL*. Colônia do Sacramento, 17 de janeiro de 1994.

172 MERCOSUL. Decisão CMC nº. 11/94. *Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos provenientes de Estados Não Partes do MERCOSUL*. Buenos Aires, 5 de agosto de 1994.

173 Exposição de Motivos nº 359/MRE de 30 de junho de 1995 dos Ministros de Estado da Fazenda e das Relações Exteriores.

um dos Estados-Partes aos investimentos de Estados não integrantes do MERCOSUL, com o objetivo de evitar condições diferenciais que tivessem o efeito de distorcer os fluxos de investimentos dirigidos à região. O protocolo estabelece, assim, parâmetros máximos de concessões que podem ser estendidas a investimentos realizados por investidores de Estados não membros do MERCOSUL em questões tais como a demissão do investimento estrangeiro, a livre transferência do capital investido, compensações em casos de nacionalização ou desapropriação e mecanismos de solução de controvérsias entre o investidor e o país receptor do investimento. O Protocolo determina ainda a necessidade de consultas prévias quanto a qualquer modificação significativa ao tratamento geral nele contemplado.

4. Cumpre ainda ressaltar que esse tratamento coaduna-se com os parâmetros internacionalmente em vigor no tocante à promoção e proteção recíproca de investimentos, notadamente as diretrizes emanadas da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, de cujo balizamento vem procurando aproximar-se a cada vez mais o Governo brasileiro nas negociações que vem desenvolvendo na matéria.

5. Tendo presentes as razões acima expostas, Senhor Presidente, bem como o interesse na progressiva consolidação do MERCOSUL, julgamos o Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos provenientes de Estados Não-Membros do MERCOSUL merecedor da aprovação do Poder Legislativo e, para tal, juntamos a esta Exposição de Motivos um projeto de Mensagem, a fim de que Vossa Excelência, se assim houver por bem, se digne a encaminhá-la ao Congresso Nacional”.

O texto assinado pelo Poder Executivo foi submetido ao Legislativo em 11 de agosto de 1995, quando a matéria foi lida e publicada no Diário do Congresso Nacional como Mensagem 749/95¹⁷⁴ e encaminhada à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Após um período de quatro anos, em 29 de setembro de 1999 a Mensagem foi

174 MSC 749/1995. *Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do Mercosul, concluído em Buenos Aires, no âmbito do Mercosul, e assinado pelo Brasil em 5 de agosto de 1994. Brasília, 7 de julho de 1995.*

transformada por aquela comissão em Projeto de Decreto Legislativo¹⁷⁵ e logo em seguida foi despachada para análise das demais comissões temáticas pertinentes: de Economia, Indústria e Comércio; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Redação.

A partir do despacho inicial a proposta teve uma tramitação mais regular. Em 21 de outubro de 1999 recebeu Parecer favorável do Relator Deputado Jutahy Junior na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, à qual, nos termos regimentais compete analisar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Seu Parecer foi aprovado unanimemente em 6 de novembro de 1999.

No final de outubro de 1999 foi apresentado o Parecer do Relator na Comissão de Economia, Indústria e Comércio, Deputado José Machado, pela aprovação da matéria. O Parecer foi aprovado por unanimidade em 4 de novembro de 1999.

A última comissão a se manifestar foi a de Finanças e Tributação, cujo Relator, Deputado Fetter Júnior, apresentou em 04 de junho de 2001 Parecer pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou das despesas públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela aprovação, com emenda.

No voto destacou algumas restrições ao protocolo: (i) a renúncia brasileira à jurisdição interna para solução de controvérsias no âmbito do protocolo¹⁷⁶; (ii) o conceito de investimento não diferenciar o investimento produtivo das demais aplicações financeiras; (iii) não previsão das salvaguardas existentes na legislação brasileira¹⁷⁷ à repatriação de capital estrangeiro; (iv) incongruência com o artigo 184 da Constituição Federal do Brasil, que estabelece indenização em títulos da dívida agrária nas desapropriações de imóvel rural por interesse social.

175 PDC 301/1999. *Aprova o texto do Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do Mercosul, concluído em Buenos Aires, no âmbito do Mercosul, e assinado pelo Brasil em 5 de agosto de 1994.* Brasília, 30 de setembro de 1999.

176 Pela redação do Protocolo o investidor pode escolher livremente entre a via judicial interna ou a arbitragem internacional para a resolução do conflito. A Comissão de Finanças e Tributação entendeu que o dispositivo coloca o Brasil em posição fragilizada diante de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras.

177 BRASIL. Lei nº 4.131 de 1962. *Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências.* Brasília, 3 de setembro de 1962.

Contudo, tendo em vista o longo período de assinatura do Protocolo, a Comissão de Finanças e Tributação posicionou-se favorável, tanto no mérito quanto à adequação financeira e orçamentária, fazendo reserva à renúncia brasileira à jurisdição interna para solução de controvérsias no âmbito do protocolo¹⁷⁸. A par de haver Voto em Separado subscrito pelo Deputado José Pimentel com ressalva e cláusulas interpretativas inseridas no texto, e ainda votos contrários dos Deputados José Pimentel e Ricardo Berzoini, foi aprovado o Parecer do Relator.

Os pareceres da Comissão de Economia, Indústria e Comércio, da Comissão de Finanças e Tributação e da Comissão de Constituição e Justiça foram lidos e publicados em 20 de junho de 2001. O Projeto foi então para pauta do Plenário da Câmara, onde permaneceu inerte por mais de oito anos.

Nesse ínterim, em março de 2004 o Ministério das Relações Exteriores recomendou ao Presidente da República a retirada de tramitação do Projeto de Decreto Legislativo fundamentando com as mesmas ressalvas feitas pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, inclusive citando o parecer daquela. O Ministério destacou ainda que iniciaria gestões juntos aos Estados Partes para renegociar o acordo.

Em abril de 2004 o Presidente da República requereu à Câmara dos Deputados a retirada de tramitação da matéria¹⁷⁹. Mas essa solicitação só foi apreciada pela Câmara dos Deputados em agosto de 2009, quando a respectiva Mensagem Presidencial foi aprovada e o Projeto de Decreto saiu de tramitação.

Percebe-se que no processo de internalização desse tratado houve inicialmente uma inércia por parte da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional em transformar a Mensagem Presidencial em Projeto de Decreto Legislativo. A tramitação nas comissões temáticas se deu de forma regular e após a submissão da proposição ao Plenário da Câmara houve nova inércia, por um período longo. O parecer da última comissão temática, a de

178 Explicar que a reserva acarretaria a não aplicação da cláusula.

179 BRASIL. Mensagem nº 162 de 2004, do Presidente da República. *Solicita retirada de tramitação do texto do Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do Mercosul, concluído em Buenos Aires, no âmbito do Mercosul, e assinado pelo Brasil em 5 de agosto de 1994*. Brasília, 13 de abril de 2004.

Finanças e Tributação, sugeriu ressalvas ao texto do Protocolo. Contudo o próprio Poder Executivo, por intermédio do MRE, requereu a retirada de tramitação do Protocolo.

Isso indica que houve uma atenção do MRE quanto aos pareceres técnicos das comissões e que o parecer da CFT provocou uma nova análise do texto. Portanto, ao menos em parte, a inércia de inclusão da proposta na pauta do Plenário da Câmara se deu por conta dessa nova análise por parte do Executivo.

O Brasil teve posição diferente dos demais Estados Partes. Os demais países que à época da assinatura integravam o bloco já incorporaram o Protocolo em seus ordenamentos. O Paraguai cerca de um ano após a assinatura do tratado aprovou e publicou a Lei nº 593, em 12 de setembro de 1995; Argentina por meio da Lei nº 24.554, publicada em 14 de março de 1996; o Uruguai aprovou a Lei nº 17.531, publicada somente em 16 de agosto de 2002.

Não obstante, a posição do Brasil relativa a acordos de investimentos tem sido fechada. Na década de noventa o país assinou quatorze acordos de promoção e proteção a investimentos¹⁸⁰. Desses, seis foram encaminhados para apreciação pelo Legislativo, mas não lograram aprovação.

d) Protocolo de Harmonização do Direito de Propriedade Intelectual no MERCOSUL em Matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominação de Origem

Tanto nos países desenvolvidos quanto nas economias emergentes a proteção à propriedade intelectual é fator fundamental na política econômica. Esse regramento significa proporcionar proteção às invenções, às marcas e aos desenhos industriais e coibir formas de competição desleal.

180 Os acordos assinados pelo Brasil relativos a promoção e proteção de investimentos foram: Alemanha (21/9/1995); Chile (22/3/1994); Coréia (1/9/1995); Cuba (26/6/1997); Dinamarca (4/5/1995); Finlândia (28/3/1995); França (21/3/1995); Itália (3/4/1995); Países Baixos (25/11/1998); Portugal (9/2/1994); Reino Unido da Grã-Bretanha (19/7/1994); Suíça (11/11/1994); União Belgo-Luxemburguesa (6/1/1999) e Venezuela (4/7/1995).

A integração de mercados não poderia prescindir da resolução de problemas concernentes à propriedade intelectual¹⁸¹ por meio de barreiras privadas à circulação de bens e serviços¹⁸². A regulamentação da proteção à propriedade intelectual tem por objetivo, não a restrição ao comércio e à concorrência, mas, pelo contrário, o incremento da produção e do comércio pela garantia conferida ao direito dos criadores.

*"Cuando la economía se abre, se apoya de maneras importantes a la actividad privada orientada hacia la utilización y desarrollo de nueva tecnología y uno de los pilares consiste en la existencia de un sistema eficaz de propiedad intelectual. A medida que el control estatal decrece en el mundo, la creación de la propiedad intelectual sirve como una invitación a la inversión, como un imán para los recursos financieros y como un estímulo para la creatividad y la inventiva"*¹⁸³.

O Direito de Propriedade Intelectual recebia, em âmbito nacional de cada Estado Parte do MERCOSUL, tratamento desigual, tanto por conta de assimetrias na legislação correlata¹⁸⁴ quanto nos contrastes entre os tratamentos administrativos conferidos pelos respectivos escritórios de propriedade industrial. As distorções existentes na legislação e no tratamento administrativo desequilibram as condições de concorrência e de livre circulação de mercadorias em âmbito regional.

Fazia-se necessária a harmonização das legislações em pequenos ajustes para que o tratamento do Direito fosse homogêneo e estendesse para o âmbito regional as proteções mínimas conferidas pelas legislações domésticas.

181 No caso Colgate/Kolynos relativo à Propriedade Intelectual, decidido no âmbito CADE, a decisão entendeu a existência de interesses relativos ao mercado integrado: *"É vedada à empresa, durante o período de suspensão a reinternação no território brasileiro de creme dental sob a marca KOLYNOS ou extensões, diretamente ou através de terceiros, exportado para os países do Mercosul ou qualquer outro"*.

182 BARBOSA, Denis Borges et al. *A criação d eum ambiente competitivo no campo da propriedade intelectual: o caso sul americano*. ICTSD, nov. 2005. Disponível em < <http://ictsd.net/downloads/2008/04/barbosa%2520final%2520formatado.pdf> >. Acesso em 9 fev 2013.

183 SHERWOOD, Robert M. *Los Sistemas de Propiedad Intelectual y el Estímulo a la Inversión*. Buenos Aires: *Heliasta*, 1997, p. 171.

184 As legislações nacionais do Brasil e da Argentina determinam que o registro da marca torna o direito de uso exclusivo de quem a registrou. Ou seja, o ato do registro é constitutivo de Direito. Para as legislações do Paraguai e do Uruguai o Direito se adquire, não pelo registro da marca, mas pelo seu uso. O registro, para esses dois últimos, é meramente declaratório.

“Un mercado común se funda en el principio de la más absoluta libertad de circulación de bienes y servicios a través de las fronteras de los Estados que integran el mismo. A su vez, los derechos intelectuales se caracterizan por ser territoriales. De esta manera, el problema radica en la coexistencia de distintas legislaciones nacionales sobre derechos que pueden ser invocados dentro de un solo mercado, ante el advenimiento de un mercado común donde se proclama la más amplia libertad de circulación de bienes y servicios. Los conceptos de “mercado común” y de “propiedad intelectual” son compatibles, reformulando el principio de territorialidad, de modo que se refiera al territorio del mercado común. Esto supone armonizar las legislaciones nacionales de los países miembros”¹⁸⁵.

No Brasil, o tema era regulado pelo Código da Propriedade Industrial de 1971¹⁸⁶. Havia contudo um projeto de lei de 1991¹⁸⁷, do Poder Executivo, que, na linha da política industrial e de comércio exterior do Governo Collor, tinha por escopo criar um ambiente favorável aos investimentos, com o estabelecimento de regras claras e estáveis para o exercício da atividade econômica e o funcionamento do mercado.

Dentre essas medidas estava a revisão do Código da Propriedade Industrial então vigente no Brasil. Para isso foi constituída uma comissão interministerial integrada por representantes do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, do Ministério das Relações Exteriores e da Secretaria da Ciência e da Tecnologia da Presidência da República.

Os trabalhos dessa comissão incluíram representantes da iniciativa privada e cuidaram de elaborar um anteprojeto abordando aspectos materiais e processuais que alterava sobremaneira a legislação então vigente, harmonizando-a com o disciplinamento dado pelos tratados de que o Brasil era

185 MITELMAN, Carlos Octavio. *Las marcas. Regimen legal en el MERCOSUR*. Revista Aplicación Profesional nº 18, janeiro de 1998. Buenos Aires: Aplicación Tributaria. Disponível em <http://www.obligado.com.ar/pdfs/marcas_mercosur.pdf>. Acesso em 09 de outubro de 2013.

186 BRASIL. Lei nº 5.772/71. *Institui o Código da Propriedade Industrial, e dá outras providências*. Brasília, 21 de dezembro de 1971

187 CAMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 824/91. *Regula direitos e obrigações relativos a propriedade industrial*. Brasília, 8 de maio de 1991.

signatário¹⁸⁸. O anteprojeto foi apresentado pela Comissão Interministerial ao Presidente da República, que o submeteu ao Congresso Nacional na forma de projeto de lei em 05 de maio de 1991.

No âmbito do GATT ocorria em 1994 a Rodada Uruguai, que culminou na criação Organização Mundial do Comércio com a assinatura de diversos acordos, dentre eles o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, chamado Acordo TRIPs¹⁸⁹.

O Acordo TRIPs surgiu como o instrumento internacional mais amplo de tutela de aspectos dos direitos da propriedade intelectual relacionados com o comércio¹⁹⁰. Seu principal objetivo era garantir a aplicação uniforme em todos os países membros das normas enunciadas pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) nas convenções relativas aos direitos da propriedade intelectual¹⁹¹.

Depois da Rodada Uruguai, a ratificação do Acordo TRIPs passou a ser um dos requisitos para filiação à Organização Mundial do Comércio. Qualquer país que buscasse acesso aos inúmeros mercados abertos pela OMC deviam aprovar em suas legislações nacionais normas congruentes com as TRIPs.

A assinatura do Acordo TRIPs teve reflexos no Brasil e na tramitação do projeto de lei de propriedade industrial. A tramitação da proposta arrastou-se por quase três anos somente na Câmara dos Deputados¹⁹².

As negociações do Acordo TRIPs se finalizavam concomitantemente com a tramitação nas comissões do Senado. Posterior,

188 BRASIL. Mensagem 192/91 do Poder Executivo. *Encaminha a Exposição de Motivos Interministerial 179/1991, dos Ministros da Justiça, da Economia, Fazenda e Planejamento, das Relações Exteriores e do Secretário de Ciência e Tecnologia*. Brasília, 30 de abril de 1991.

189 Do inglês *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*.

190 O Acordo TRIPs abrange os seguintes aspectos: direitos de autor, direitos conexos, bancos de dados, marcas, indicações geográficas, desenhos industriais, patentes, circuitos integrados e segredos do comércio.

191 Consolidava as disposições da Convenção de Paris relativa à Proteção da Propriedade Intelectual, a Convenção de Berna relativa à Proteção das Obras Literárias e Artísticas, a Convenção de Roma relativa à Proteção dos Artistas Intérpretes ou Executantes, Produtores de Fonogramas e Organismos de Radiodifusão e o Tratado de Washington em matéria de Circuitos Integrados.

192 Tramitou inicialmente na Câmara dos Deputados no período de 02 de maio de 1991 a 19 de março 1994.

portanto, ao texto aprovado na Câmara dos Deputados. A proposta tramitou¹⁹³ de forma mais ágil no Senado Federal, tendo sido relatada por Senadores ligados ao Governo Federal.

A proposta teve sua relatoria na Comissão de Constituição e Justiça redistribuída ao Senador Ney Suassuna¹⁹⁴, de partido aliado do Governo, em janeiro de 1995. Cerca de quatro meses depois Suassuna emitiu parecer favorável, com emendas que então apresentava. O projeto passou ainda pela Comissão de Assuntos Econômicos, onde foi emendado e aprovado em janeiro de 1996, nos termos do Substitutivo do Senador Fernando Bezerra, também de partido aliado do Governo¹⁹⁵. Passou ainda pela Comissão Diretora do Senado, onde foi relatado pelo Senador Levy Dias, de partido que compunha a base de apoio ao Governo¹⁹⁶ e que apresentou substitutivo, que foi aprovado em 05 de março de 1996 com a inclusão de uma Emenda de Plenário do Senador Ney Suassuna.

Retornando à Câmara dos Deputados para análise das alterações feitas pelo Senado Federal, o projeto foi relatado pelo Deputado Ney Lopes, então Vice-Líder do Bloco PFL/PTB, que também apoiava o Governo, e foi aprovado em 16 de abril de 1996¹⁹⁷. Então, o projeto, que era de 1991, foi substancialmente alterado pelo Congresso Nacional após o advento do Acordo TRIPS, sempre sob a relatoria de aliados do Governo.

A nova lei brasileira de propriedade industrial¹⁹⁸, publicada em 15 de maio de 1996, adequava-se à nova regulamentação multilateral da OMC. O texto revisava a legislação anterior adequando-a aos novos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo TRIPs.

A nova legislação, que o Brasil deveria incorporar para garantir sua entrada na OMC dispunha sobre o alcance dos direitos, suas limitações e

193 SENADO FEDERAL. Projeto de Lei da Câmara nº 115/93. *Regula direitos e obrigações relativos a propriedade industrial*. Brasília, 8 de maio de 1991.

194 Ney Suassuna era senador pelo PMDB e integrava a Comissão de Constituição e Justiça.

195 Fernando Bezerra era filiado ao PMDB. Suplente, assumiu o mandato em 1995 quando o titular Senador Garibaldi Alves Filho tornou-se Governador do Estado do Rio Grande do Norte.

196 Levy Dias foi eleito senador em 1990 pelo Partido Social Trabalhista- PST, que apoiou a candidatura de Fernando Collor de Mello à Presidência da República nas eleições de 1989.

197 BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados de 17 de abril de 1996, p. 9894.

198 BRASIL. Lei nº 9.279/96. *Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial*. Brasília, 14 de maio de 1996

exaustão, as medidas de salvaguarda aos direitos conferidos pela patente, sobre a proteção ao inventor e o dever de explorar economicamente o objeto da patente, a concessão de licença compulsória, a caracterização das marcas coletivas, o incentivo, a transferência e absorção de tecnologia e a competitividade no exterior, de acordo com o “projeto de reconstrução nacional” do Governo Collor. Até então a matéria era regulada pelo Código de Propriedade Industrial.

Paralelamente, era discutido e negociado o texto do Protocolo de Harmonização do Direito de Propriedade Intelectual no MERCOSUL, em matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominação de Origem, que foi aprovado pela Decisão nº 8/95 do Conselho do Mercado Comum e assinado pelos Estados Partes na cidade de Assunção do Paraguai em 5 de agosto de 1995. O Protocolo visa a reduzir os efeitos negativos sobre o comércio regional acarretado pela assimetria entre as legislações nacionais¹⁹⁹.

O Protocolo foi redigido atentando-se para as disposições da Convenção da União de Paris sobre Propriedade Industrial (CUP) e do recente Acordo TRIPS da Organização Mundial do Comércio, de que são membros os Estados Partes, à época, integrantes do MERCOSUL. Nele estão previstos regras e princípios para orientar a ação administrativa, legislativa e judicial dos Estados Partes sobre registro de marcas, ação de nulidade de registro, marcas notoriamente conhecidas e com grau de conhecimento excepcional, uso da marca, indicações de procedência e denominações de origem²⁰⁰, solução de controvérsias²⁰¹. Com o Protocolo pretendia-se assegurar a proteção adequada ao direito de propriedade intelectual e garantir que seu exercício não acarretasse barreiras ao comércio regional legítimo.

199 Somente o Brasil dispunha de uma legislação que protegesse as marcas notoriamente conhecidas e aquelas com grau de conhecimento excepcional.

200 Alguns nomes de localidades do território do MERCOSUL devem tornar-se juridicamente indisponíveis a título de marca pois referem-se a centros de produção cujas características dos produtos devem-se essencialmente ao meio geográfico, incluindo seus fatores naturais ou humanos.

201 Sobre o Direito material disciplinado no Protocolo de Harmonização do Direito de Propriedade Intelectual no MERCOSUL, em matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominação de Origem consultar: RIBEIRO, Elisa de Sousa, coord. *Direito do Mercosul*. Curitiba: Appris, 2013, pp. 543-545.

O Protocolo foi assinado pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, e encaminhado ao Presidente da República com a respectiva Exposição de Motivos em março de 1996²⁰².

Na Exposição de Motivos que o então Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, que encaminhou ao Presidente da República, foi ressaltado que “a aprovação do Protocolo pelo Congresso Nacional constituirá passo relevante no processo de integração e contribuirá para a celebração de instrumentos analógicos em outros ramos do Direito de Propriedade Intelectual não cobertos pelo Protocolo assinado em agosto de 1995”.

O Presidente da República apresentou então em julho de 1996 Mensagem²⁰³ submetendo à aprovação do Congresso Nacional o texto do Protocolo. Após recebida pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados a Mensagem Presidencial foi transformada em Projeto de Decreto Legislativo²⁰⁴ e despachada para análise pelas comissões temáticas: Comissão de Educação, e Cultura e Desporto, Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Mas apesar da recente aprovação da nova lei, o Projeto de Decreto Legislativo do Protocolo seguiu sua tramitação no Congresso. Na Comissão de Educação, e Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados recebeu Parecer do Relator Deputado Severiano Alves, que ressaltou que o Protocolo atende aos interesses nacionais, protege a propriedade intelectual e confere garantias aos agentes econômicos. O Parecer foi aprovado pela Comissão em 20 de agosto de 1997.

202 BRASIL. Exposição de Motivos nº 317/MRE, do Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 11 de julho de 1996.

²⁰³ BRASIL. Mensagem Nº 681/96, do Poder Executivo. *Submete à Consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo de Harmonização do Direito de Propriedade Intelectual no MERCOSUL, em Matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominação de Origem, aprovado pela Decisão nº 8/95, do Conselho do Mercado Comum.* Brasília, 15 de julho de 1996.

204 BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo nº 475/97. *Aprova o texto do Protocolo de Harmonização do Direito de Propriedade Intelectual no MERCOSUL, em matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominação de Origem, aprovado pela Decisão nº 8/95, do Conselho do Mercado Comum.* Brasília, 10 de setembro de 1997.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania teve parecer do Relator Deputado Aloysio Nunes Ferreira pela constitucionalidade, ausência de conflitos de ordem material e adequada técnica legislativa do texto. O Parecer foi aprovado por unanimidade em 1º de outubro de 1997.

Recebido pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, teve Parecer favorável do Relator Deputado Odacir Klein, que destacou que o Protocolo expressa a vontade dos Governos do Estados Partes em reduzir as distorções e os obstáculos ao comércio e à circulação de bens e serviços. Esclarece ainda a compreensão dos Governos em estabelecer regras e princípios equânimes no bloco para orientar a ação dos Estados administrativa, legislativa e judicialmente no reconhecimento e na aplicação dos direitos de propriedade intelectual em matéria de marcas, indicações de procedência e denominações de origem.

Segundo o Relator, a texto do Protocolo estava em consonância com as regras dos instrumentos multilaterais dos quais os então Estados Partes do Tratado de Assunção eram signatários: a Convenção de Paris e o Acordo TRIPS do GATT. Foram relatados ainda os valores expressivos do PIB regional, do comércio intrazona e da participação do MERCOSUL no comércio mundial, que nos seis anos anteriores sofrera vertiginosa expansão, o que chamou de “descoberta comercial entre vizinhos”. O aprofundamento dessa integração em bases definitivas, afirmou, depende de bases jurídicas e institucionais comuns capazes de suportar iniciativas de longo prazo com horizontes regionais. Concluiu que, do ponto de vista econômico, a incorporação do Protocolo fortaleceria as perspectivas de integração do MERCOSUL.

O Parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio foi aprovado por unanimidade em 2 de dezembro de 1998, seguindo para análise pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

No início do ano seguinte, em 25 de fevereiro de 1999, foi apresentado Requerimento²⁰⁵, solicitando a retirada da pauta do Projeto de Decreto Legislativo da Ordem do Dia do Plenário. O Projeto foi retirado de

205 Do Deputado Walter Pinheiro, na qualidade de Líder do Partido dos Trabalhadores, de oposição ao então Governo.

pauta e permaneceu parado em sua tramitação até 09 de dezembro de 1999²⁰⁶, quase três anos após sancionada a lei brasileira de propriedade industrial, quando foi apresentada Mensagem Presidencial²⁰⁷ solicitando a retirada de tramitação do texto do Protocolo de Harmonização do Direito de Propriedade Intelectual no MERCOSUL, em Matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominação de Origem em razão de mudanças ocorridas pelo novo disciplinamento jurídico da propriedade intelectual no âmbito do TRIPS, concluído na OMC, e à Lei de Propriedade Industrial do Brasil.

O que se percebe é que o Brasil, por ato do Chefe do Poder Executivo, quase que ao mesmo tempo, assinou dois acordos: o Acordo TRIPs em 1994 e o Protocolo de Harmonização do Direito de Propriedade Intelectual no MERCOSUL em 1995. Assumido o compromisso perante a OMC, o Executivo desejava o acesso aos mercados daquela organização, mais do que os mercosulinos.

Naquele momento, em função do sistema nacional para incorporação de normas, o senadores apresentaram emendas ao Projeto da Lei de Propriedade Industrial, já em trâmite, para incorporar as normas do Acordo TRIPs, e o Poder Executivo apresentou Projeto de Decreto Legislativo para incorporar o Protocolo sobre Propriedade Intelectual no MERCOSUL. Ocorre que a tramitação do primeiro seguiu e a do segundo, não.

Percebe-se que, apesar da tramitação a lentos passos, o Projeto de Decreto tramitou de forma regular nas comissões temáticas. Mas ficou estagnado por conta da sua não inclusão na pauta do Plenário da Câmara dos Deputados, ato que depende de vontade política do respectivo Presidente, que era filiado ao mesmo partido do Governo. Tempos depois, houve solicitação formal da Presidência da República para retirada de tramitação da proposta.

206 Nesse ponto é importante observar que a inclusão de proposições legislativas na pauta do Plenário da Câmara dos Deputados depende de ato discricionário do Presidente da casa, que, à época, era o então Deputado Michel Temer, do PMDB, mesmo partido do Governo da época.
207 BRASIL. Mensagem nº 1872/99, do Poder Executivo. *Solicita a retirada de tramitação do texto do "Protocolo de Harmonização do Direito de Propriedade Intelectual no MERCOSUL, em Matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominação de Origem", aprovado pelos Estados Partes do Mercosul pela Decisão 8/95 do Conselho do Mercado Comum, em 5 de agosto de 1995, submetido à consideração do Congresso Nacional pela Mensagem nº 681, de 1996; de conformidade com a inclusa Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores.* Brasília, 9 de dezembro de 1999.

Fica evidente nessa análise que a não incorporação da norma mercosulina se deu por conta de ausência de interesse do Poder Executivo, seja por conta de sua influência política na tramitação no Legislativo, seja pelo pedido de retirada de tramitação.

e) Protocolo de Harmonização de Normas em Matéria de Desenhos Industriais

Após a aprovação, no âmbito do MERCOSUL, da Decisão CMC 08/95, que aprova o Protocolo de Harmonização do Direito de Propriedade Intelectual no MERCOSUL em Matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominação de Origem, o passo seguinte foi a aprovação de um protocolo que regulasse a propriedade industrial relativa a desenhos industriais, de forma que a proteção a esses direitos não configurasse barreira ao comércio legítimo.

Os Estados Partes então aprovaram em dezembro de 1998 no Rio de Janeiro o Protocolo de Harmonização de Normas em Matéria de Desenhos Industriais²⁰⁸, que harmoniza aspectos materiais do Direito relativo aos requisitos de proteção, inclusive para fins de determinação do estado da técnica, as matérias objeto de proteção, regimes de proteção, procedimentos de registro e exceções ao Direito, permitindo o uso em caráter privado, sem fins comerciais e para pesquisa ou ensino²⁰⁹.

Sua redação estruturou-se de maneira a se conformar com os princípios do Convênio de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial e o Acordo TRIPS. O Protocolo garante o tratamento nacional e só supera as normas nacionais no que for mais benéfico aos Estados-Partes. Especificamente sobre desenhos industriais o Protocolo dispõe que a proteção nacional não poderá impedir a livre circulação dos bens que ostentem ou incorporem o mesmo desenho quando tenham sido legitimamente introduzidos no comércio de algum Estado-Parte pelo titular ou com seu consentimento.

208 MERCOSUL. Decisão CMC nº 16/98. *Protocolo de Harmonização de Normas em Matéria de Desenhos Industriais*. Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 1998.

209 Sobre o Direito material disciplinado no *Protocolo de Harmonização de Normas em Matéria de Desenhos Industriais* consultar: RIBEIRO, Elisa de Sousa, coord. *Direito do MERCOSUL*. Curitiba: Appris, 2013, pp. 545-546.

No Brasil o tema de desenhos industriais é regulado pelo Código da Propriedade Industrial²¹⁰, de 1945, pela Lei nº 9.279/96²¹¹ e pelo Decreto nº 7.356/10²¹².

Apesar de a Decisão que aprovou o Protocolo sobre Desenhos Industriais datar de 1998, até o momento nenhum Estado Parte incorporou tal norma à sua legislação nacional. O Poder Executivo no Brasil sequer submeteu à apreciação do Poder Legislativo a análise do protocolo para incorporação. Mesmo tendo ratificado o Protocolo o Executivo brasileiro não demonstrou intenção de incorporar a norma.

f) Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL

O tema compras governamentais tem grande relevância na agenda econômica internacional. Nesse contexto é de fundamental importância a atuação do Estado no desenvolvimento econômico e fortalecimento das cadeias produtivas domésticas, uma vez que as aquisições públicas exercem papel preponderante na medida em que, mais que orientam, induzem a produção de bens e serviços, trazem inovação, aquecem a economia e trazem, no fim do círculo virtuoso, aumento de emprego, renda, arrecadação, consumo e mais produção.

A base jurídica que ampara os processos de compra funciona então, não apenas como instrumentos de controle para garantir a mais eficaz aplicação dos recursos públicos, mas também como instrumento de política de desenvolvimento. As legislações modernas preocupam-se menos com formalismos engessadores e mais com o efeito final para o destinatário final: o cidadão, o homem.

Ora, se as compras governamentais tem esse enorme poder de induzir o investimento e desenvolver economicamente a cadeia produtiva,

210 BRASIL. Decreto-Lei nº 7.903/45. *Código da Propriedade Industrial*. Rio de Janeiro, 27 de agosto de 1944.

211 BRASIL. Lei nº 9.279/96. *Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial*. Brasília, 14 de maio de 1996.

212 BRASIL. Decreto nº 7.356/10. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Comissionadas e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI, e dá outras providências*. Brasília, 12 de dezembro de 2010.

atende-se melhor aos objetivos integracionistas se essas aquisições privilegiarem bens e serviços produzidos regionalmente, garantindo a aplicação dos recursos dentro da própria região e beneficiando investidores, produtores, trabalhadores, consumidores, contribuintes, governos e Estados.

Face à importância do tema, em 1997 o GMC acordou estabelecer um grupo *ad hoc* a fim de desenvolver um sistema de compras governamentais de bens e serviços no MERCOSUL. Para este efeito, aprovou a Resolução n^o 79/97 criando o Grupo *Ad Hoc* Compras Governamentais²¹³ com o mandato de elaborar um regime de compras governamentais de bens e serviços no MERCOSUL que regulamentasse a cobertura, o tratamento nacional, as disciplinas e os procedimentos para trazer transparência e eficácia às contratações.

Em 1998 foi aprovada nova Resolução do GMC²¹⁴ estabelecendo diretrizes sobre critérios, procedimentos e prazos para a negociação do novo regime: o grupo *ad hoc* deveria apresentar ao GMC um projeto de marco normativo antes da XV Reunião do CMC, ocorrida em dezembro daquele mesmo ano.

Contudo, os debates se estenderam e a normativa sobre compras governamentais do MERCOSUL²¹⁵ somente foi aprovado na XXV Reunião Ordinária do CMC ocorrida em dezembro de 2003. O Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL objetivava estabelecer um procedimento transparente e não discriminatório nas compras de bens, serviços e obras efetuadas pelas entidades públicas dos Estados Partes.

Nesse escopo disciplinou questões como avaliação dos contratos, obrigações e disciplinas, tratamento da nação mais favorecida e tratamento nacional, regras para determinação de origem, denuncia de benefícios, compensações, especificações técnicas, regulamentação nacional, publicidade e requisitos dos editais de licitação, recepção e abertura de propostas,

213 MERCOSUL. Resolução GMC N^o 79/1997. Criação do Grupo *ad hoc* "Compras Governamentais". Montevideu, 13 de dezembro de 1997.

214 MERCOSUL. Resolução GMC N^o 34/1998. Diretrizes para a elaboração de um regime de compras governamentais de bens e serviços no MERCOSUL. Buenos Aires, 2 d julho de 1998.

215 MERCOSUL. Decisão CMC n^o 40/03. Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL. Montevideu, 16 de dezembro de 2003.

procedimentos de recursos, impugnações ou denúncias contratação direta, qualificação, registros permanentes de provedores. Sua vigência ficou condicionada a uma nova Decisão do CMC aprovando as disposições regulamentares, o que constituiu mais um obstáculo à implementação do regime.

No ano seguinte houve nova decisão do CMC, Decisão CMC Nº 27/04²¹⁶, derogando a anterior Decisão CMC Nº 40/03. A nova disposição aprovou um novo Protocolo de Contratações Públicas, que disciplina os mesmos pontos do anterior, mas consolida em um só instrumento o Protocolo e seus respectivos Anexos em versão atualizada.

O documento condicionou a sua efetiva aplicação à aprovação do seu Regulamento por Decisão do Conselho do Mercado Comum, devendo, ainda ser incorporada aos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados Partes. Logo em seguida o CMC aprovou a Decisão, CMC Nº 55/04²¹⁷, que disciplinava artigos indicados no artigo 30 do Protocolo. A vigência das normas dependia ainda da incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais.

Em 20 de julho de 2006, reunidos os presidentes dos Estados Partes em Córdoba, foi assinado o Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL²¹⁸, conferindo-lhe o status de tratado internacional e não mais mera regulamentação interna da entidade. No entanto, no seu artigo 32, 2 se estabelece que a sua vigência fica condicionada à entrada em vigor da Decisão do Conselho do Mercado Comum, mediante a qual se aprovem as disposições regulamentares.

Finalmente, em 20 de julho de 2006, os presidentes dos Estados Partes assinam o Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL, com status de tratado internacional, e não mais mera regulamentação interna do

216 MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 27/04. *Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL*. Montevideu, 9 de dezembro de 2004.

217 MERCOSUL. Decisão CMC nº 55/2004. *Regulamentação do Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL*. Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2004.

218 MERCOSUL. Decisão CMC nº 23/06. *Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL*. Córdoba, 20 de julho de 2006

bloco²¹⁹. Contudo, sua vigência também estava condicionada à aprovação de disposições regulamentares por Decisão do CMC e, ainda, à incorporação do tratado aos ordenamentos nacionais.

O Protocolo de Contratações Públicas ainda não está em vigor pois foi ratificado apenas pela Argentina e está sendo revisto desde 2010. Essas negociações do marco normativo e seus anexos deverão ser concluídas antes da incorporação do Protocolo pelos demais Estados Partes. Na prática, a regulamentação das compras públicas continuou só no papel.

As negociações para elaboração do que viria a ser a regulamentação em âmbito interno do MERCOSUL do Protocolo de Contratações Públicas coincidiram com os preparativos para candidatura do Brasil para sediar a Copa do Mundo.

Em junho de 2003 a Confederação Sul-Americana de Futebol (CONMEBOL) anunciou a candidatura do Brasil para sediar o evento. Isso ocorreu pouco antes da XXV Reunião Ordinária do CMC, de dezembro de 2003, que aprovou o Protocolo. A decisão da *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) quando ratificou o Brasil como país-sede da Copa do Mundo de 2014 veio no dia 30 de outubro de 2007. Paralelamente houve a candidatura da cidade do Rio de Janeiro para sediar as Olimpíadas de 2016.

O Brasil foi o país escolhido para sediar a Copa das Confederações em 2013, a Copa do Mundo de 2014, a Copa América em 2015 e os Jogos Olímpicos de 2016. Grandes promessas num período curto para o país. As cidades sede receberiam bilhões em investimentos para diversas áreas num momento em que a economia mundial mostrava sinais de retração, ainda sob efeito da crise econômica de 2008. Na contramão desse cenário de crise econômica o Brasil despontava como grande investidor e palco de oportunidades.

A realização dos megaeventos esportivos no Brasil oportunizaria acelerar o desenvolvimento econômico e social. O legado a ser deixado por um megaevento esportivo serviria de base para o desenvolvimento da região,

219 Sobre o Direito material disciplinado no Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL consultar: RIBEIRO, *Elisa de Sousa*, coord. *Direito do MERCOSUL*. Curitiba: Appris, 2013, pp. 214-225.

diretamente vinculado ao custo do investimento e à qualidade de vida deixada para a população. O efeito multiplicador causado por apenas algumas semanas de evento seria responsável por transformações duradouras em âmbito social e econômico, tanto em aspectos qualitativos quanto quantitativos.

Sediar megaeventos esportivos demanda um custo considerável e parece produzir poucos benefícios tangíveis. Por exemplo, estima-se um impacto econômico de curto prazo para Atlanta por sediar os jogos de 1996 em 5,1 bilhões de dólares estadunidenses²²⁰. Já o impacto econômico total da área metropolitana de Washington-Baltimore por sediar os jogos de 2012 foi estimado em 5,3 bilhões²²¹.

O impacto econômico da hospedagem de megaeventos esportivos foi estudado sob o enfoque do comércio²²². Acredita-se que sediar um megaevento proporciona visibilidade ao país anfitrião e assim é estimulada a demanda global por suas exportações. As estimativas indicam que os jogos criam um impacto positivo sobre as exportações nacionais. Eles não parecem agir como a simples promoção das exportações, mas sim como um aumento no comércio bilateral entre o anfitrião e o resto do mundo. As estatísticas mostram que o comércio internacional é de cerca de 30% maior para os países que já sediaram os Jogos Olímpicos²²³. Isso mostra a robustez e a longevidade

220 HUMPHREYS, Jeffrey M., e PLUMMER, Michael K. *The Economic Impact of hosting the 1996 Summer Olympics*. Selig Center for Economic Growth. Georgia: 2002. *Apud* ROSE, Andrew K., e SPIEGEL, Mark M. *The olympic effect*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, 2009. Disponível em <http://www.nber.org/papers/w14854.pdf?new_window=1>. Acesso em 10 de novembro de 2014.

221 FULLER, Stephen S., e CLINCH, Richard. *The economic and fiscal impacts of hosting the 2012 olympic games on the Washington-Baltimore metropolitan area*. Baltimore, 2000. Disponível em <<http://www.ubalt.edu/jfi/jfi/reports/Olympics2012.PDF>>. Acesso em 10 de novembro de 2014.

222 ROSE, Andrew K., e SPIEGEL, Mark M. *The olympic effect*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, 2009. Disponível em <http://www.nber.org/papers/w14854.pdf?new_window=1>. Acesso em 10 de novembro de 2014.

223 A Alemanha, que sediou a Copa do Mundo de 2006, foi um caso positivo. Os investimentos envolveram um acréscimo de € 8 bilhões no PIB do país. No período de 2003 e 2010; foram gerados 50 mil novos empregos e uma grande atratividade para turistas da ordem média de 52 mil espectadores por partida e € 800 milhões gastos pelos visitantes. Outro fator importante foi a imagem do país perante o mundo – a Copa de 2006 serviu para aumentar o turismo por mudar a percepção dos estrangeiros sobre a Alemanha ser um frio e pouco hospitaleiro (Fonte: Pesquisa “Brasil, bola da vez. Negócios e investimentos a caminho dos megaeventos esportivos” – Deloitte/Instituto Brasileiro de Relações com Investidores (IBRI), 2010.)

As Olimpíadas de Pequim em 2008 foram as mais caras da história e mostrou ao mundo a China contemporânea. A cidade precisava superar importantes desafios ambientais e viu nos

do efeito olímpico intangível, além da infraestrutura construída. Os países demonstram ter fluxos comerciais permanentemente mais elevados depois de terem sediado os jogos.

No Brasil o anúncio da realização dos eventos esportivos gerou grande expectativa no setor privado, que já trabalhava antes com uma perspectiva de crescimento econômico. Após o anúncio da cidade do Rio de Janeiro como sede da Olimpíada de 2016, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) fez uma pesquisa com indústrias daquele estado que demonstrou que metade delas afirmou que seria afetada positivamente. É esperado um aumento de investimentos nos anos seguintes por causa da organização da Copa e dos Jogos Olímpicos e um reposicionamento do Brasil na rota dos negócios internacionais²²⁴.

Tantos investimentos são responsáveis por movimentar toda a economia, principalmente das cidades dos eventos, mas também em nível nacional. Essa demanda de investimentos representa bilhões em bens e serviços para infraestrutura e indústria de base, permitindo ao Brasil ampliar

Jogos uma oportunidade de melhorar a qualidade do ar e da água, melhorar a eliminação de resíduos e o desenvolvimento de energia limpa. O desenvolvimento incluiu ainda planos de expansão dos sistemas de transporte público e desenvolver converter os ônibus da cidade para uma utilização mais limpa e eficiente da energia. Logo os impactos puderam ser percebidos. As melhorias da rede de transporte, a duplicação da rede de metrô e o novo terminal do aeroporto de Pequim. Por outro lado, o Estádio Nacional, chamado Ninho de Pássaro, apesar da impressionante arquitetura, é um exemplo, tão notório quanto sua magnitude, de como algumas instalações esportivas podem ser subutilizadas quando as Olimpíadas terminam. Os jogos de Pequim ainda estão muito recentes para avaliar objetivamente seus efeitos. O sucesso, ou não, dos jogos depende da utilidade que será dada a esses investimentos nos próximos anos. Sobre o assunto consultar KINDEL, Peter; WATKINS, Scott; Hasdal; Andrew. *Land use and Infrastructure Investments by Olympic Host Cities: Legacy Projects for Long-Term Economic Benefits*. Topografis & Anderson Economic Group. Chicago, 2009.

Os jogos de Londres em 2012 tiveram um custo total de aproximadamente 15 bilhões de dólares estadunidenses, que financiaram os custos da construção das infraestruturas, o aterro para o Parque Olímpico e os Jogos. O Parque e suas instalações tiveram investimentos públicos e os jogos, foram em sua maioria de investimentos privados. Londres regenerou o bairro de Stratford, onde se situa a vila olímpica, e melhorou seu metrô com a expansão e alteração de linhas e novo serviço ferroviário de alta velocidade utilizando o trem-bala.

Os exemplos de Barcelona em 1992, Sydney em 2000 e Pequim em 2008 comprovam que grandes eventos esportivos podem produzir resultados positivos para o país patrocinador. A expectativa para o Brasil é mais favorável ainda pois o País irá sediar vários eventos esportivos internacionais nos próximos anos. A realização desses eventos exigirá investimento em transportes (portos e aeroportos), mobilidade urbana (metrôs, trens, corredores), hotelaria, turismo e em pessoal de atendimento e recepção nas cidades-sedes.

224 MORAIS, Márcio de; EUZÉBIO, Gilson Luiz. *Eventos Internacionais: compensa investir?* Revista Desafios do Desenvolvimento. Publicada pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, nº 56, nov-dez., 2009.

sua capacidade de produção, investir em novas tecnologias e desenvolver o capital humano. Todo esse investimento desencadeará aumento da renda e do consumo e uma demanda por mais bem-estar, num ciclo positivo de negócios e investimentos.

A evolução do investimento público e privado em infraestrutura no Brasil, que foi de R\$ 63,2 bilhões em 2003, R\$ 70,8 bilhões em 2004, R\$ 84,6 bilhões em 2005, R\$ 90,2 bilhões em 2006, em 2007 saltou para R\$ 107,3 bilhões. Após o anúncio em 2007 das cidades brasileiras como sede para os jogos, o investimento subiu para R\$ 131,1 bilhões em 2008, R\$ 149,7 bilhões em 2009 e R\$ 169,9 bilhões em 2010²²⁵. Certamente que o expressivo aumento teve como causa outros fatores, mas é inegável que os megaeventos esportivos tenham contribuído sobremaneira, direta e indiretamente, para esse incremento.

Segundo as projeções do governo brasileiro os impactos econômicos produzidos por cerca de R\$ 33 bilhões²²⁶ em investimentos terão se multiplicado por quatro vezes em 2027, gerando mais de R\$ 100 bilhões em riquezas no país²²⁷.

A estimativa é que a Copa de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 deverão agregar R\$ 183 bilhões ao PIB do Brasil até 2019, o que representa um acréscimo de 0,4% ao ano, dos quais 47,5 bilhões referem-se a investimentos em infraestrutura, gastos incrementais dos turistas e aumento do consumo das famílias e R\$ 135,7 bilhões, a recirculação do dinheiro na economia e aumento do turismo e do uso de estádios após os eventos. O acréscimo de 0,4% no PIB acumulado 2010-2019 será da ordem de R\$ 183,2 bilhões²²⁸.

Fica evidente que para o governo brasileiro a regulamentação das compras públicas no âmbito do MERCOSUL não representava uma prioridade,

225 Fonte: Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib).

226 Fonte: Ministério do Esporte.

227 MORAIS, Márcio de; EUZÉBIO, Gilson Luiz. *Eventos Internacionais: compensa investir?* Revista Desafios do Desenvolvimento. Publicada pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, nº 56, nov.,dez., 2009.

228 Fonte: Ministério do Esporte.

uma vez que seu mercado interno teria condições de absorver a demanda e também porque aproximava-se as eleições presidenciais de 2010.

Isso se demonstra com a aprovação da Lei Federal 12.349/10²²⁹, oriunda da Medida Provisória 495/10, que utiliza as compras públicas como instrumento de crescimento nacional²³⁰. A lei altera a Lei de Licitações (Lei Federal 8.666/93)²³¹ possibilitando aos entes licitantes prever uma margem de preferência de até 25% para os produtos e serviços nacionais. Os bens e serviços brasileiros teriam preferência sobre os estrangeiros se o valor fosse até 25% superior²³². Caso estivesse em vigor o Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL, tal margem se estenderia aos demais Estados Partes, colocando-os em igualdade de condições nas compras governamentais.

Na reunião da cúpula do MERCOSUL em Foz do Iguaçu não houve acordo nas negociações para validar a margem de preferência mencionada pois a Argentina não aceitou a não extensão, pelo Brasil, da margem de preferência para licitações vinculadas à Copa do Mundo e Olimpíadas. Uma vez que o Protocolo não foi regulamentado, nas contratações da Copa e das Olimpíadas a margem de preferência não se aplicava aos membros do MERCOSUL.

Dois anos após a alteração na Lei Geral de Licitações a Administração Federal instituiu diversos decretos estabelecendo margem de preferência nas licitações realizadas no âmbito da Administração Pública

229 A nova Lei traz um conjunto de normas destinadas a estimular a inovação tecnológica e possibilitar o aumento da competitividade do setor industrial brasileiro.

230 Países como Argentina, Colômbia, China e até os EUA, com seu *Buy American Act*, usam desse mecanismo.

231 No marco jurídico brasileiro que rege os processos de licitação e contratação de bens e serviços no âmbito da Administração Pública federal estão Lei nº 8.666/93, Lei nº 12.349/10 e alguns decretos que estabelecem margens específicas, como o Decreto 7.709/12, que dispõe sobre margem de preferência para motoniveladoras e retroescavadeiras e o Decreto 7.713/12, sobre margem de preferência para fármacos e medicamentos.

232 Foi inserida disposição nos parágrafos 5º a 12º, incluídos pela nova lei, que permite que o Poder Executivo estabeleça margem de preferência nacional em até 25% para compra bens e serviços. As aquisições devem atender a normas técnicas domésticas e se justificar em estudos técnicos que demonstrem: (i) geração de emprego e renda; (ii) efeito na arrecadação fiscal; (iii) desenvolvimento e inovação tecnológica; (iv) custo adicional dos bens e serviços; e em suas revisões, (v) análise retrospectiva dos resultados. A margem também vale para produtos fabricados por empresas multinacionais no país. A legislação então vigente no Brasil passa a assegurar que a margem de preferência conferida reverterá em desenvolvimento econômico e social em inovação para o país.

Federal para aquisição de itens específicos diversos²³³. Percebe-se portanto o uso do instituto de maneira pontual, algumas vezes setorial, mas nunca horizontal, de acordo com a necessidade e a vontade política da Administração e da atuação dos grupos de pressão.

Essa experiência inspirou o uso do instituto da margem de preferência nas compras dos eventos esportivos. Diante de tantos recursos a serem investidos em infraestrutura no país, o Brasil fez publicar novos decretos. O primeiro deles estabeleceu a exigência de aquisição de bens e serviços nacionais nas ações de mobilidade urbana integrantes do PAC²³⁴. O segundo²³⁵ institui a Comissão Interministerial de Aquisições do Programa de Aceleração do Crescimento - CIA-PAC, a quem compete dispor e decidir sobre a liberação excepcional, durante a execução contratual, da obrigatoriedade da exigência de aquisição de produtos manufaturados e serviços nacionais.

Outro deles estabelece a aplicação de margem de preferência nas compras de determinados equipamentos de tecnologia da informação e comunicação pela administração pública federal²³⁶, com possibilidade de reflexo para os grandes jogos mas com um espectro maior. Essas medidas adotadas pelo Brasil são fundamentais em setores estratégicos ao desenvolvimento nacional, notadamente aqueles em que há demanda por bens e serviços de

233 Decreto 7.709, de 03 de abril de 2012 – Margem de preferência para motoniveladoras e retroescavadeiras; Decreto 7.713, de 03 de abril de 2012 – Margem de preferência para fármacos e medicamentos; Decreto 7.756, de 14 de junho de 2012 – Margem de preferência para confecções e calçados; Decreto 7.767, de 27 de junho de 2012 – Margens de preferência para equipamentos médico-hospitalares; Decreto 7.810, de 20 de setembro de 2012 - Margem de preferência para papel-moeda; Decreto 7.812, de 20 de setembro de 2012 - Margem de preferência para veículos para vias férreas; Decreto 7.816, de 28 de setembro de 2012 - Margem de preferência para caminhões, furgões e implementos rodoviários; Decreto 7.834, de 13 de novembro de 2012 – Margem de preferência para disco para moeda; Decreto 7.840, de 13 de novembro de 2012 – Margem de preferência para perfuratriz e patrulha mecanizada; e Decreto 7.841, de 13 de novembro de 2012 – Alteração da margem de preferência para motoniveladoras e retroescavadeiras.

234 BRASIL. Decreto 7.888/13. *Estabelece a exigência de aquisição de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais nas ações de mobilidade urbana integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC*. Brasília, 15 de janeiro de 2013.

235 BRASIL. Decreto 7.889/13. *Institui a Comissão Interministerial de Aquisições do Programa de Aceleração do Crescimento - CIA-PAC, regulamenta o art. 30-A da Lei no 11.578, de 26 de novembro de 2007, e dá outras providências*. Brasília, 15 de janeiro de 2013

236 BRASIL. Decreto nº 7.903/13. *Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação que menciona*. Brasília, 4 de fevereiro de 2013.

alto valor agregado e que fomentam a inovação e o desenvolvimento tecnológico.

Mais um fato corrobora a afirmativa: a publicação da Resolução Camex²³⁷ nº 49/10, que institui no âmbito do Comitê Executivo de Gestão da CAMEX (GECEX), o Grupo Técnico de Contratações Públicas (GTCOP). Esse Grupo Técnico teve como objetivo examinar e recomendar o posicionamento brasileiro nos processos negociadores internacionais que tratem de Contratações Públicas. Foi composto pelos Ministérios que compõem o Comitê Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior - GECEX²³⁸ e presidido pela Secretaria Executiva da CAMEX. A criação desse grupo iniciou uma nova rodada de trabalho, debates e discussões que prolongaram ainda mais a definição sobre um marco regulatório regional sobre compras públicas.

A incorporação do Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL teve trâmite mais favorável nos demais Estados Parte. A Argentina incorporou o protocolo por meio da Lei nº 26.443/09, sancionada em 3 de dezembro de 2008 e publicada em 5 de janeiro de 2009. No Paraguai, pela Lei nº 3.566, sancionada em 31 de julho de 2008 e publicada em 3 de setembro de 2010. No Uruguai a norma regional internalizou-se com a Lei nº 18.349, sancionada em 15 de setembro de 2008 e publicada em 10 de março de 2009. No Brasil o Protocolo sequer foi submetido pelo Poder Executivo ao parlamento.

237 A Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, do Conselho de Governo, tem por objetivo a formulação, a adoção, a implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo. A CAMEX é formada por diversos comitês, sendo o Comitê Executivo de Gestão - GECEX, e o Conselho de Ministros e suas instâncias mais elevadas. A Coordenação-Geral de Integração Comercial (COINT) assessora o Secretário de Assuntos Internacionais e o Ministro da Fazenda nesses fóruns.

238 O GECEX é presidido pelo Presidente da CAMEX: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - Gabinete do Ministro; e composto ainda Secretário Executivo:- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - Secretaria Executiva; Secretário Executivo da CAMEX - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - Secretaria Executiva da CAMEX; um indicado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e um indicado pelo Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX - Brasil - Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX - Brasil. Sua finalidade é avaliar o impacto, supervisionar permanentemente e determinar aperfeiçoamentos em relação a qualquer trâmite, barreira ou exigência burocrática que se aplique ao comércio exterior e ao turismo, incluídos os relativos à movimentação de pessoas e cargas. Está regulado pelo Decreto nº 4.732/03.

A não incorporação pelo Brasil se deu por conta da vontade do Poder Executivo em manter o tema sob discussão no âmbito do governo, não submetendo a análise da normativa comum ao crivo do Poder Legislativo.

g) Tratados de preferência comercial

Os tratados de preferência comercial objeto dessa pesquisa são outro subgrupo do grupo maior, comércio e investimentos. Dizem respeito aos acordos internacionais do MERCOSUL que tem por escopo criar preferências tarifárias entre o bloco e outros Estados ou áreas de integração econômica fora da América Latina²³⁹. Tais preferências aduaneiras constituem passos iniciais para a criação de diferentes zonas de livre comércio.

Percebe-se que o MERCOSUL assinou ao total 19 tratados objetivando preferências comerciais. Parte desses tratados não carece de internalização pelos Estados Partes pois tem vigência automática²⁴⁰. Daqueles que carecem de internalização às ordens nacionais, que somam 11, pôde-se verificar que 5 foram aprovados no Brasil pelo Poder Legislativo, mas ainda aguardam ratificação pelo Poder Executivo²⁴¹; apenas 3 efetivamente foram

239 De acordo com o artigo 27 do Tratado de Montevidéu.

240 São ao todo 8: Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a República Árabe do Egito; Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e o Estado da Palestina; Memorando de Entendimento entre o MERCOSUL e a República Cooperativista da Guiana sobre Comércio e Investimento; Memorando de Entendimento entre o MERCOSUL e a República de Trinidad e Tobago sobre Comércio e Investimento; Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Comércio e Investimento e Plano de Ação entre o MERCOSUL e a República de Singapura; Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Grupo Consultivo Comum para a Promoção do Comércio e Investimento entre o MERCOSUL e a República da Coreia; e Acordo para o Estabelecimento de uma Área de Livre Comércio entre os Estados Partes do MERCOSUL e da África do Sul.

241 São os seguinte: Acordo-Quadro de Comércio entre a República Islâmica do Paquistão; Acordo-Quadro de Comércio entre o MERCOSUL e o Estado de Israel; Acordo-Quadro de cooperação econômica e comercial entre o MERCOSUL e a Organização para a Libertação da Palestina, em nome da Autoridade Nacional Palestina; Acordo-Quadro de Cooperação Econômica entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados-Membros do Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo (GCC); e Acordo de Comércio Preferencial entre o MERCOSUL e a União Aduaneira da África Austral (SACU).

incorporados mediante ratificação pelo Poder Executivo²⁴²; e 3 sequer foram apresentados ao Legislativo pelo Executivo²⁴³.

Percebe-se que dos 11 tratados sobre preferências comerciais que necessitam de internalização, apenas 3 - o que representa apenas 27%, efetivamente encontraram entrada no ordenamento brasileiro. Esse fato mostra que o Executivo brasileiro tem um índice de incorporação de 27% nas normas MERCOSUL que ampliam mercados.

2.3.2 Os temas regionais e as agendas nacionais

A delimitação desta pesquisa chegou a 28 tratados assinados no âmbito do MERCOSUL na categoria comércio e investimentos, dos quais 9 (32,14%) classificam-se no subgrupo harmonização jurídica e 19 (67,86%) no subgrupo ampliação de mercado.

Do total de tratados sobre comércio e investimentos, 17 carecem de internalização aos ordenamentos nacionais. Desse grupo, 7 (41%) regulamentam aspectos materiais do Direito e 10 (59%) tratam da preferência comercial.

A incorporação nos países membros mostrou os diferentes graus de interesse relativamente a cada tema. A Argentina incorporou 12 de 17 tratados, dos quais 4 cuidam de harmonização jurídica e 8 de preferência comercial. O Brasil também incorporou 12 de 17: 2 sobre harmonização jurídica e 10 sobre preferência comercial. O Paraguai teve 7 tratados incorporados, sendo 2 de harmonização jurídica e 5 de a preferência comercial. O Uruguai incorporou 11 de 17, sendo 4 sobre harmonização jurídica e 7 sobre a preferência comercial.

Argentina e Uruguai foram portanto os mais interessados na harmonização do Direito substantivo relativamente a normas econômicas.

242 Acordo-Quadro de Cooperação Econômica entre os Estados Partes do Acordo de Comércio Preferencial entre o MERCOSUL e a República da Índia; Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e o Estado de Israel; e Acordo Quadro entre o MERCOSUL e o Reino Hachemita da Jordânia.

243 Acordo-Quadro para o Estabelecimento de uma Área de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a República da Turquia; e Acordo-Quadro para a criação de uma área de livre comércio entre o MERCOSUL e a República Árabe da Síria.

Brasil e Paraguai mostraram-se menos interessados na harmonização jurídico-econômica.

No que diz respeito ao tema a preferência comercial, o Brasil desponta como o maior interessado e em seguida, com pouca diferença, a Argentina. O Uruguai mostrou-se relativamente interessado e o Uruguai, com interesse mediano.

Dos acordos que necessitam de incorporação, os que foram aprovados pelos Estados Partes são: o Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e o Estado de Israel, o Acordo Quadro entre o MERCOSUL e o Reino Hachemita da Jordânia, o Acordo-Quadro de Cooperação Econômica entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados-Membros do Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo (GCC) e o Acordo-Quadro de Cooperação Econômica entre os Estados Partes do Acordo de Comércio Preferencial entre o MERCOSUL e a República da Índia.

Nenhum tratado de harmonização jurídica que carece de incorporação foi até o momento internalizado por todos os membros efetivos.

No âmbito dos tratados de harmonização jurídica, a Argentina mostrou desinteresse nos temas propriedade intelectual e industrial e na promoção e proteção de investimentos. O Brasil não incorporou os relativos a promoção e proteção de investimentos no MERCOSUL e provenientes de estados não partes, contratações públicas e propriedade intelectual. O Paraguai, não incorporou os tratados que regulam o comércio de serviços, a facilitação regional de atividades empresariais, contratações públicas, desenhos industriais e promoção e a proteção de investimentos no MERCOSUL. O Uruguai, que se mostrou interessado na harmonização jurídico-econômica, não incorporou os temas contratações públicas, desenhos industriais e promoção e a proteção recíproca de investimentos.

No caso brasileiro, todos os tratados de preferência comercial foram internalizados. Os que o Brasil deixou de incorporar ao seu ordenamento cuidam, todos eles, de harmonização de normas substantivas.

O Protocolo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos no MERCOSUL não foi incorporado por ausência de vontade do

Poder Executivo, que não o submeteu à apreciação do Legislativo. O Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos provenientes de Estados Não Partes do MERCOSUL também não teve interesse por parte do Poder Executivo, que requereu sua retirada de tramitação legislativa. O Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL também encontrou óbices na vontade do Executivo, que não submeteu o tema à análise do Poder Legislativo. O Protocolo de Harmonização do Direito de Propriedade Intelectual no MERCOSUL em Matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominação de Origem também não foi incorporado em razão da falta de interesse do Executivo, que requereu sua retirada de tramitação no Congresso Nacional. O Protocolo de Harmonização de Normas em Matéria de Desenhos Industriais não foi submetido à apreciação legislativa pelo Poder Executivo. O Acordo de defesa da concorrência no MERCOSUL foi submetido pela Presidência à análise parlamentar, mas ainda não finalizou-se o processo legislativo, que segue trâmite regular. Nesse caso entende-se que existe, ao menos por ora, convergência de vontades e a incorporação não se deu porque a proposição está sob análise. O Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL também não foi submetido pelo Poder Executivo ao parlamento.

Dos 7 tratados sobre comércio e investimento não incorporados pelo Brasil, 6 encontraram óbice à internalização na vontade do Poder Executivo que, em alguns casos submeteu ao Legislativo mas posteriormente requereu a retirada de tramitação, em outros sequer submeteu ao processo legislativo do Congresso Nacional. Apenas 1 tratado não incorporado encontra-se em tramitação regular, havendo, por ora, convergência de vontades.

Nos tratados analisados, nenhum deles deixou de ser incorporado por vontade do Poder Legislativo. Dentre os atores envolvidos no processo de incorporação ao Direito interno brasileiro das normas mercosulinas originárias de sobre comércio e investimentos, o Poder Executivo tem se mostrado o responsável incontestemente pela não incorporação.

Conclui-se portanto, neste ponto, que a vontade política do Poder Executivo foi a determinante para a não incorporação dos tratados regionais sobre comércio e investimentos, em todos os casos analisados e que se

referem a temas de harmonização do direito material. À vontade do Legislativo não se pôde atribuir nenhum caso de não incorporação nesse âmbito.

Esse desinteresse do Executivo na internalização dos temas investigados guarda relação com o descompasso existente entre as agendas internacional e nacional do país, que, ao passo em que firma o compromisso em âmbito regional, deixa de efetiva-lo em âmbito interno. Resta evidente entretanto que esse mesmo desinteresse na incorporação dessas normas fundamenta-se numa avaliação, por aquele Poder, de que cada norma não incorporada não atendia aos interesses econômicos nacionais.

Se por um lado o Executivo resguarda os interesses que, segundo sua avaliação, são os prioritários para o Brasil, por outro emperra o desenvolvimento jurídico do MERCOSUL. As normas não internalizadas são o inacabamento da pirâmide do sistema regional, que, paradoxalmente, se impulsiona pela vontade do Executivo, na figura do Chefe de Estado, e se frustra pela vontade do mesmo Poder, mas na figura do Chefe de Governo.

Isso se deve ao modelo do sistema jurídico dualista do MERCOSUL, caracterizado pela ausência de órgãos supranacionais e pela possibilidade de transposição *à la carte* das normas regionais. A consequência disso é a existência de verdadeiros “buracos” no ordenamento regional, com normas que existem mas não possuem cogência. E dessa forma o sistema regional vai se rascunhando, mas não necessariamente tendo eficiência e efeitos práticos.

Se a transposição complexa se frustra, e se efetiva, por conta da vontade determinante do Poder Executivo, o que dizer então das normas regionais que podem ser incorporadas diretamente, sendo bastante a vontade daquele Poder? Para uma investigação mais completa faz-se necessário avaliar, também, o desempenho do Brasil na internalização de normas mercosulinas que dependem apenas de ato administrativo para se integrarem ao ordenamento nacional.

A segunda parte da pesquisa portanto visa a construir as bases informativas do comportamento do Brasil no processo de incorporação direta de normas regionais para avaliar se o mesmo descompasso entre os temas

regionais e a agenda nacional existe também no processo de incorporação direta e em que grau efetivamente o Brasil incorpora tais regramentos.

Passa-se então a investigar esse processo.

3. A INCORPORAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL

Conforme dito, no Brasil algumas normas regionais carecem apenas de ato administrativo para terem vigência e eficácia internas, sendo suficiente a publicação de norma infralegal por órgão do Poder Executivo. Após a publicação nacional, cumpre ao Brasil informar à Secretaria regional, a quem compete registrar as internalizações de cada Estado Parte para informar quando a norma mercosulina terá eficácia regional.

O Decreto Legislativo brasileiro nº 188 de 1995, que referenda o Protocolo de Ouro Preto, determina que normas de caráter administrativo ou organizacional dispensam análise pelo Poder Legislativo para serem internalizadas, bastando a incorporação direta pelos órgãos do Poder Executivo. Portanto, quando os negociadores optam por tipo de ato normativo como portarias e resoluções, evitam dessa forma o duplo filtro da Casa Civil.

A internalização dessas normas obedece a sistemática consolidada no ordenamento jurídico brasileiro. A correta compreensão dessa sistemática é útil para a posterior avaliação dos dados investigados. Passa então a uma breve análise de como ocorre esse processo.

3.1 Procedimentos de incorporação direta pelo Poder Executivo brasileiro

As normativas do Mercado Comum do Sul são caracterizadas regras exógenas aos ordenamentos nacionais, necessitando de mecanismos de recepção para ganharem vigência e eficácia internas nos países do bloco.

No caso das normativas que tratam de matéria de competência do Poder Executivo, é suficiente a edição de ato infralegal para incorporação,

conforme a divisão de competência entre Presidência da República, ministérios e agências reguladoras.

Existem ainda determinações internalizadas com o *status* de tratado internacional, por intermédio de decreto presidencial que, igualmente, dispensam a aprovação parlamentar. É o que ocorre com alguns Acordos Parciais de Complementação Econômica (ACEs) e seus protocolos adicionais, bem como Acordos de Alcance Parcial (AAP), abrigados sob a égide do Tratado de Montevideu que instituiu a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)²⁴⁴.

Ademais, o Tratado de Montevideu de 1980, previu a acordos de alcance regional dos quais participam a totalidade dos membros, e acordos de alcance parcial, os chamados ACEs, onde apenas alguns Estados os celebram em matérias relacionadas à integração econômica. Os ACEs “visam promover o máximo aproveitamento dos fatores da produção, estimular a complementação econômica, assegurar condições equitativas de concorrência, facilitar o acesso dos produtos ao mercado internacional e impulsionar o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos países membros”²⁴⁵.

Tais acordos são promulgados pelo Presidente da República, sem a anuência do Congresso Nacional, que os manda publicar diretamente no Diário Oficial da União por serem considerados meros atos implementadores do Tratado de Montevideu. É a publicação na imprensa oficial que incorpora o ato ao Direito interno e lhe dá a publicidade exigida.

Ainda, o Tratado de Assunção estatuiu que durante o período de transição poderiam ser adotados pactos setoriais para viabilizar a utilização e a mobilidade dos fatores de produção ou alcançar escalas operativas eficientes.

244 Criada em 12 de agosto de 1980 pelo Tratado de Montevideu, a ALADI objetivou criar um mercado comum latino-americano, a longo prazo e de maneira gradual, mediante a concessão de preferências tarifárias e acordos regionais e de alcance parcial. A ALADI substituiu a ALALC, a antiga Associação Latino-Americana de Livre Comércio, que foi criada em 1960. São Países-Membros da ALADI: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

245 MERCOSUL. Tratado de Montevideo. *Institui a Associação Latino-americana de Integração (ALADI)*. Montevideu, agosto de 1980.

Nessa linha, acordos setoriais foram incorporados aos acordos parciais de complementação econômica da ALADI²⁴⁶ sem passarem pelo crivo legislativo.

As normas que carecem de recursos públicos devem ter aprovação, também, do Poder Legislativo, cuja análise é, de igual forma, condicionada ao envio pelo Presidente da República.

Já aquelas que não carecem de aprovação pelo Poder Legislativo têm seu rito simplificado, na seguinte forma. O Ministério das Relações Exteriores recebe a normativa e a encaminha à Presidência da República com projeto de Mensagem e Exposição de Motivos. O Presidente da República ratifica ou rejeita a negociação. Se a normativa for ratificada, promulga-se mediante decreto, com mesma hierarquia das leis ordinárias.

Acerca dos atos normativos de competência do Poder Executivo é importante ressaltar quatro observações. A primeira delas é que nem todas as normativas possuem significação precisa, veiculando algumas vezes regras gerais e abstratas e, em outras, decisões concretas e individuais.

Um segundo ponto refere-se à sua estabilidade: tais normativas de expressão da vontade da Administração Pública são revogáveis ou modificáveis a qualquer momento.

O terceiro ponto é que a hierarquia dos atos normativos do Poder Executivo é de categoria inferior à da lei ordinária, que se sobrepõe ao ato administrativo em caso de conflito de normas.

Por derradeiro convém registrar que estão sujeitas a controle interno da Administração e externo, notadamente o judicial²⁴⁷.

Há ainda no Brasil as normativas de natureza regulamentar que se acham incluídas no âmbito de competência dos órgãos do Poder Executivo prescindem da intermediação legiferante para vigorarem, sendo suficiente a sua internalização por norma administrativa infralegal²⁴⁸.

246 Em geral, constituem protocolos adicionais aos Acordos de complementação econômica nº 14 ou 18, a exemplo da Decisão CMC nº 18/97.

247 VENTURA, Deisy. ONUKI, Janaina. MEDEIROS, Marcelo *et alli*. *Internalização das normas do MERCOSUL*. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da justiça, 2012, p. 66.

248 São elas incorporadas por espécies normativas tais como: resoluções, circulares e comunicados do Banco Central: a Decisão CMC nº 10/93, sobre a adoção das normas de

Em tais hipóteses, as entidades da Administração Pública as incorporam no bojo das atribuições que lhe são outorgadas pela Constituição Federal para disporem, *interna corporis*, sobre matérias que, regionalmente, cabem aos órgãos decisórios do MERCOSUL.

Após a incorporação direta, faz-se necessária a comunicação à Secretaria regional para fins de registro e de vigência em âmbito regional. Cumpre a cada autoridade nacional internalizadora da norma regional comunicar o fato à SAM. Sem essa comunicação após o procedimento de incorporação direta não se permitirá a vigência regional, comprometendo o desenvolvimento jurídico do sistema regional.

Essa sistemática de independência legiferante entre as ordens regional e nacional acarreta diversos efeitos colaterais. É possível que cada ente administrativo interno, dentro de sua esfera de competência, edite regra reproduzindo o teor de normativa comum²⁴⁹ em fase de negociação ou ainda em consulta nos órgãos decisórios do MERCOSUL, de modo que, antes mesmo de ela tornar-se regra regional poderá vigor no ordenamento doméstico sem que a SAM dela tome conhecimento, prévia ou posteriormente.

Dessa forma, mesmo que determinado tema esteja em discussão nos foros de negociação do MERCOSUL, pode o Estado Parte, talvez por uma

Basiléia; resoluções da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA: a Resolução GMC nº 47/97, sobre o regulamento técnico do Mercosul para a identidade e qualidade de leites fermentados; resoluções da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL: a Resolução GMC nº 65/97, sobre procedimentos de coordenação de frequências de transmissão e coordenação de frequências do serviço de telefonia móvel celular; portarias do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO: a Resolução GMC nº 8/02, sobre o regulamento técnico do Mercosul para determinação do peso de peixes, crustáceos e moluscos; instruções normativas do Ministério da Agricultura: a Resolução GMC nº 7/02 sobre o regulamento técnico do Mercosul para métodos de análise para álcool potável de origem agrícola; portarias do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAM: a Resolução GMC nº 75/97 sobre inspeção técnica de veículos; Instruções Normativas da Secretaria da Receita Federal: a Resolução GMC nº 26/94, sobre classificação tarifária de mercadorias.

Vejam-se, ainda, a Resolução RDC/ANVISA nº 12, que aprova o Regulamento Técnico sobre padrões microbiológicos para alimentos, publicada no Diário Oficial da União em 10 de janeiro de 2001. Essa normativa internalizou 27 Resoluções GMC: 59/93, 69/93, 70/93, 71/93, 82/93, 15/94, 16/94, 43/94, 63/94, 78/94, 79/94, 29/96, 30/96, 31/96, 32/96, 42/96, 78/96, 81/96, 82/96, 83/96, 134/96, 136/96, 137/96, 138/96, 145/96, 01/97, e 47/97. Sobre essas decisões não há informação, junto à SAM, acerca da internalização delas nas ordens jurídicas nacionais. Nesse sentido, confira-se a Resolução ANATEL nº 336 de 02 de maio de 2003, que internaliza a Resolução GMC nº 19/01, mas não consta informação de sua internalização junto à SAM.

249 O texto da normativa regional, ou seu projeto, é incorporado por ato administrativo próprio, dentro das competências constitucionais do órgão e com pleno amparo jurídico, apenas reproduzindo o teor da norma ou futura norma.

questão de relevância em sua agenda interna, editar um ato executivo, deixando as discussões e negociações correrem em paralelo. Resulta, então, que independentemente do consenso nas tratativas, aquele país legislará *interna corporis* sobre a matéria antes que se finde o processo legislativo regional.

Por outro lado, a incorporação da regra regional por ato administrativo do Executivo gera instabilidade à positividade regional. Isso porque o que ocorre, de fato, é uma reprodução do texto regional por ato administrativo nacional. Esse ato pode, portanto, ser a qualquer tempo revogado ou até mesmo alterado pela autoridade competente, descumprindo o compromisso regional sem, contudo, alterar a norma MERCOSUL.

Decerto há muito mais normas internalizadas do que as formalmente comunicadas, a configurar uma integração não anunciada, sem transparência e feita ao atropelo do procedimento comum.

Ainda que na prática a vigência da normativa no sistema intergovernamental dependa da vigência nos ordenamentos internos, a incorporação desordenada pelos Estados Partes gera uma integração caótica, incapaz de conferir segurança jurídica e transparência ao bloco.

Feitas essas considerações, passa-se à segunda parte da investigação, que tem por objeto as normativas regionais incorporadas diretamente do Poder Executivo brasileiro.

3.2 A incorporação direta da regulamentação econômica regional

O segundo grupo de normas investigado compõe-se daquelas que não dependem da convergência de vontades políticas, podendo ser internalizadas diretamente por órgãos do Poder Executivo.

Se a análise do primeiro grupo de normas permite verificar qual vontade foi determinante para a não incorporação da normativa MERCOSUL e determinar quais temas são prioridade na agenda brasileira, esta segunda

parte da pesquisa pode revelar se o descompasso entre os temas regionais e a agenda nacional se repete no processo de incorporação direta e em que grau os órgãos executivos nacionais efetivamente incorporam tais regramentos.

A partir dessa verificação é possível comparar o desempenho do Brasil com os demais Estados Partes e avaliar se o Estado brasileiro tem priorizado mais ou menos, em relação a seus pares regionais, os temas relativos à integração econômica.

Ao planejar a linha de corte da amostragem, convencionou-se pesquisar as normativas do GMC relativas ao setor de alimentos. A amostra analisada constitui-se de Resoluções GMC regulamentadoras do setor de alimentos no período de 1991 a 2012.

Conforme foi justificado no início deste estudo, foi escolhido o GMC por seu papel na regulação econômica: é órgão regional responsável pela regulação dos setores econômicos, competência que, em âmbito nacional, cabe ao Poder Executivo.

Esse corte amostral foi feito por ser MERCOSUL uma potência agrícola²⁵⁰ e o setor de alimentos ser de relevância econômica estratégica e de significativo peso na balança comercial tanto do bloco quanto dos Estados Partes individualmente.

Nesse sentido são os números que esse setor representa no comércio regional, apresentados nas tabelas 6, 7 e 8. As tabelas têm como fonte a Secretaria de Comércio Exterior do MDIC e mostram a importância do setor de alimentos na balança comercial dos Estados Partes e a participação que ele possui no comércio intrabloco²⁵¹.

²⁵⁰ Destaca-se a capacidade do bloco na produção das cinco principais culturas alimentares globais: trigo, milho, soja, açúcar e arroz. O bloco é o maior exportador líquido mundial de açúcar, o maior produtor e exportador mundial de soja, o primeiro produtor e o segundo maior exportador mundial de carne bovina, o quarto produtor mundial de vinho, o nono produtor mundial de arroz, além de grande produtor e importador de trigo e milho.

²⁵¹ As informações disponíveis apresentam valores em milhões de dólares americanos para comércio FOB (*free on board*) entre o Brasil e os demais Estados Partes. Para todos os casos apresentados verificam-se percentuais consideráveis. Os valores referentes à Venezuela, não estão disponíveis na fonte.

Por esses dados apresentados é possível auferir a importância do setor para o bloco, justificando assim a sua escolha como parâmetro de delimitação da pesquisa.

No período escolhido estão registrados no sítio do MERCOSUL na internet todas as normas emanadas em cada ano. Além disso o período representa quase a totalidade do seu tempo de produção normativa, sendo suficiente em termos de metodologia.

Tabela 6

Intercâmbio de Alimentos Brasileiro (US\$ 1000 FOB)			
	2012	2011	2010
Importação de Alimentos da Argentina	474.842	502.950	438.060
Exportação de Alimentos para a Argentina	351.641	391.048	344.018
Importação de Alimentos do Paraguai	15.885	23.012	24.739
Exportação de Alimentos para o Paraguai	263.573	253.317	224.896
Importação de Alimentos do Uruguai	45.428	54.704	42.229
Exportação de Alimentos para o Uruguai	155.498	161.486	119.652

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Tabela 7

Intercâmbio Brasileiro (US\$ 1000 FOB)	Comercial	Total		
		2012	2011	2010
Importações da Argentina		16.443.910	16.906.352	14.434.594
Exportações para Argentina		17.997.706	22.709.344	18.522.521
Importações do Paraguai		987.565	715.890	611.401
Exportações para o Paraguai		2.547.908	2.968.573	2.617.509
Importações do Uruguai		1.818.926	1.753.511	1.574.157
Exportações para o Uruguai		2.184.552	2.174.589	1.531.072

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Tabela 8

Comércio de Alimentos com o Brasil / Comércio total com o Brasil (US\$ 1000 FOB)			
	2012	2011	2010
Importação de Alimentos da Argentina / Importações da Argentina	2,89%	2,97%	3,03%
Exportação de Alimentos para a Argentina / Exportações para Argentina	1,95%	1,72%	1,86%

Importação de Alimentos do Paraguai / Importações do Paraguai	1,61%	3,21%	4,05%
Exportação de Alimentos para o Paraguai / Exportações para o Paraguai	10,34%	8,53%	8,59%
Importação de Alimentos do Uruguai / Importações do Uruguai	2,50%	3,12%	2,68%
Exportação de Alimentos para o Uruguai / Exportações para o Uruguai	7,12%	7,43%	7,81%

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

3.2.1 Incorporação direta e a (des)informação da Secretaria regional

A pesquisa inicialmente utilizou a base de dados da SAM²⁵², na qual a Secretaria registra, como é de sua competência institucional, as normas do MERCOSUL e seu status de incorporação nas ordens nacionais, indicando se está ou não vigente em âmbito regional.

Ao se proceder a pesquisa foi constatada uma divergência entre as informações fornecidas pela SAM e a realidade dos fatos. Verificou-se que algumas normas, apesar de registradas pela Secretaria como não incorporadas pelo Brasil, estavam, de fato, incorporadas. Essa constatação se deu ao pesquisar pela ementa e conferir pelo texto da norma regional no Diário Oficial da União²⁵³ e nos respectivos órgãos regulamentadores, como Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Agência Nacional de Vigilância Sanitária e Sanitária e Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia.

Viu-se que, com frequência, ocorre a ausência de comunicação da incorporação, ficando a SAM desinformada acerca da situação daquela regra específica. Isso acontece, sobretudo, com as regras multidisciplinares cuja regulação cabe aos múltiplos órgãos, a exemplo das normas sanitárias, que no Brasil são de competência da ANVISA, do MAPA ou do Ministério da Saúde. Por conseguinte, os demais parceiros desconhecem o verdadeiro estágio de incorporação, o que ocasiona um confuso e opaco sistema normativo regional.

252 Disponível em www.mercosur.int.

253 O Diário Oficial da União é disponibilizado pela Imprensa Nacional por meio do endereço eletrônico www.in.gov.br.

Algumas dessas normas já haviam sido internalizadas há longa data, o que fez descartar-se a hipótese de um regular atraso que, por um momento, deixaria a base de dados desatualizada.

Ao verificar essa divergência, procedeu-se a uma pesquisa própria, verificando, uma a uma, as normas da amostra na imprensa oficial e checando quais efetivamente foram incorporadas. Essa investigação permitiu, inclusive, apurar quantas e quais normas foram internalizadas pelo Brasil mas não foram registradas como tal pela SAM.

3.2.2 Os registros de incorporação segundo a SAM

Foram apuradas 158 Resoluções GMC regulamentadoras do setor de alimentos. Esse número representa pouco mais de dez por cento do total de Resoluções GMC, e cerca de seis por cento do universo de normas emanadas dos órgãos decisores do MERCOSUL²⁵⁴.

A primeira regulamentação do setor de alimentos veio em 1992, ano seguinte à instituição do MERCOSUL, aprovada na data de 2 de outubro daquele ano²⁵⁵, e foi também a primeira incorporada pelo Brasil mas não registrada pela SAM. Não houve nenhum registro pela SAM de incorporação das resoluções de 1991 até final de 2002. A primeira resolução registrada como incorporada por pelo menos um dos Estados Partes foi aprovada em 10 de dezembro de 2003²⁵⁶. No período de 1991 a 2012 houve um total de 158 Resoluções GMC regulamentando o setor de alimentos *stricto sensu*, que constituem a amostra utilizada nesta pesquisa.

A investigação acerca da incorporação de normas regulamentadoras da economia, permitiu auferir o efetivo grau de incorporação de normativas por parte do Brasil e ainda compara-lo com o dos demais Estados Partes.

254 No período 1991-2013 foram registradas 1.541 Resoluções GMC, 810 Decisões CMC e 382 Diretrizes CCM, somando ao total 2.733 normas emanadas dos órgãos decisores do MERCOSUL.

255 MERCOSUL. Resolução 31/92. *Definições de ingrediente, aditivo alimentício, coadjuvante de elaboração contaminante*. Brasília, 2 de outubro de 1992.

256 MERCOSUL. Resolução 26/03. *Regulamento técnico MERCOSUL para rotulagem de alimentos embalados*. Montevideu, 10 de dezembro de 2003.

No período de 1991 a 2002 não houve nenhuma resolução GMC incorporada pelo Brasil registrada pela SAM. Como de fato não houve para nenhum setor, de nenhum Estado Parte. Isso ocorreu por conta do histórico das atribuições e atividades da SAM, que até aquele ano, não fez os registros de incorporação de normas. Sobre isso, consultar o item 1.1.2 deste estudo, na parte relativa ao processo legislativo de produção normativa regional.

Analisando o comportamento dos Estados Partes no que diz respeito à quantidade de resoluções setoriais de alimentos incorporadas aos ordenamentos internos, segundo as informações fornecidas pela SAM, é possível analisar o nível de incorporação de cada um dos membros.

Na lista de Resoluções GMC publicada pela SAM estão registradas como incorporadas pela Argentina 49 das 158 do setor de alimentos, o que representa 31% do total, sendo esse país, segundo a base de dados indicada, o que mais incorporou as resoluções pesquisadas. Em seguida aparece o Brasil, com 37 resoluções registradas pela SAM como incorporadas, ou seja, 23%. O Paraguai vem em terceiro lugar, com 35 resoluções, representando 22% do total. O Uruguai aparece, segundo os registros da SAM, com 27 resoluções incorporadas, sendo 17%. A Venezuela, devido à sua posterior entrada no bloco, possui apenas 1 resolução registrada como incorporada. Essas informações estão consolidadas no Anexo 2.

3.2.3 As normativas incorporadas pelo Brasil e registradas pela SAM

O grupo que compreende as resoluções setoriais incorporadas pelo Brasil e registradas pela SAM representa a parcela em que o desempenho de funções por parte do Poder Executivo brasileiro e a SAM foi exitoso. Por um lado a diligência por parte do Poder Executivo brasileiro em internalizar a norma e comunicar à SAM e, por outro, da própria SAM em receber e registrar a comunicação brasileira acerca da incorporação da norma.

Significa que houve interesse do Brasil em dar vigência às resoluções e que tanto o Executivo brasileiro quanto o órgão técnico do MERCOSUL foram eficazes no desempenho de suas funções. O resultado verificado permite auferir em que grau convergiram esses fatores.

Ao se comparar esse quantitativo com o total de resoluções setoriais é possível mensurar em que grau de êxito se deu a convergência entre as atividades das instituições. Segundo a SAM, o BRASIL incorporou, no período apurado, 37 Resoluções GMC de um total de 157. Isso representaria 23%, que seria o índice de incorporação do Brasil.

Dessa forma pode-se dizer que em apenas 23% da amostra houve sucesso no desempenho conjunto das atividades de incorporação do Brasil e da SAM, desde a aprovação até a informação oficial. Esse percentual representa um desempenho ruim no processo legislativo regional.

3.2.4 As normativas não incorporadas pelo Brasil

O grupo de resoluções de alimentos que não foram incorporadas pelo Brasil representa a parcela da qual não houve, por qualquer razão que seja, interesse em conferir vigência interna à norma. Nesse caso não se pode afirmar que houve falha do Poder Executivo no desempenho de sua função, mas apenas que não houve interesse na internalização da norma.

As resoluções GMC do setor de alimentos não incorporadas pelo Brasil tiveram uma particularidade: não há ocorrências delas em todos os anos. No período anterior à instituição das novas atribuições da SAM, houve ocorrência delas em 7 dos 11 anos desse período.

Foram 25 não incorporadas pelo Brasil contra um total de 84 editadas no período. A partir de 2003 só houve recorrência em 2 dos 10 anos desse período, sendo apenas 6 de um total de 74 resoluções.

Ao que essa análise indica, após a instituição das novas atribuições da SAM, o Brasil passou a incorporar mais normas mercosulinas.

3.3 A incorporação além dos registros

Conforme já exposto, algumas normas foram incorporadas pelo Brasil mas essa internalização deixou de ser registrada pela Secretaria do

MERCOSUL. Essa nova informação muda por completo o panorama traçado pela análise feita a partir da base de dados da SAM.

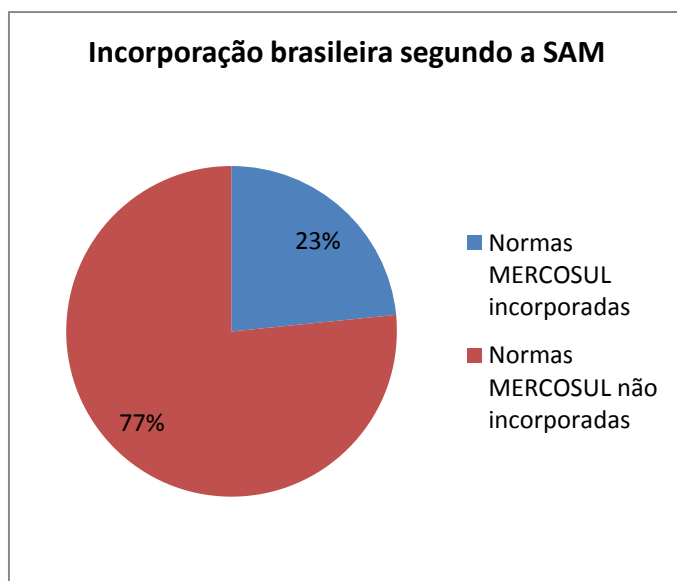
As informações da Secretaria regional acerca da incorporação das resoluções GMC do setor de alimentos indicam um quadro segundo o qual as regulamentações totalizam 158 documentos. Dessas, 37 teriam sido incorporadas pelo Brasil e 121 não. Esses dados estão consolidados na Tabela 9 e na Figura 10 abaixo.

Tabela 9

Incorporação brasileira segundo a SAM	
Normas MERCOSUL incorporadas	37
Normas MERCOSUL não incorporadas	121

Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet, Imprensa Nacional do Brasil e pesquisa realizada pelo mestrando.
Concepção e elaboração do mestrando.

Figura 10



Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet, Imprensa Nacional do Brasil e pesquisa realizada pelo mestrando.
Concepção e elaboração do mestrando.

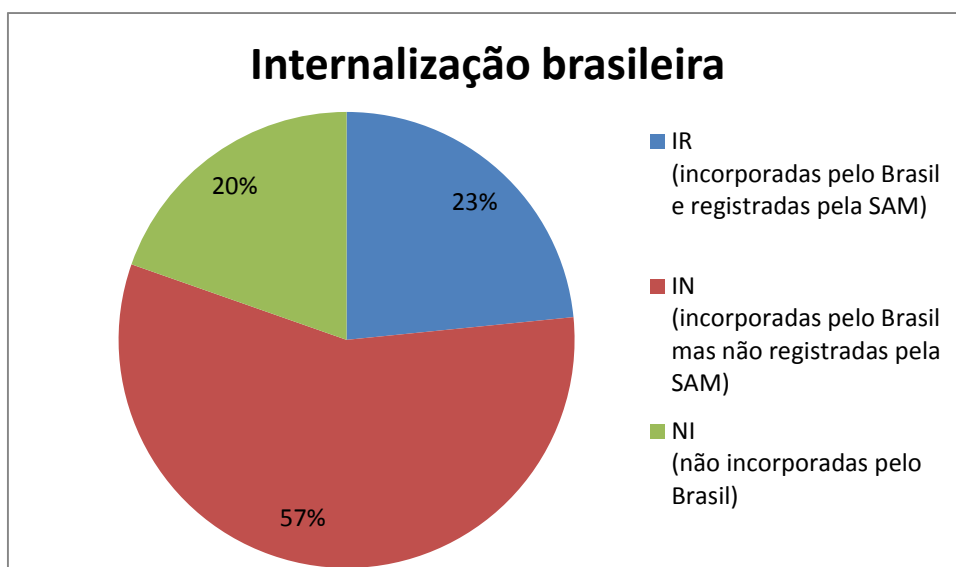
Portanto, segundo as informações da SAM, o Brasil não teria incorporado 77% das resoluções analisadas, num total de 121 regulamentações. Os registros da SAM indicam que o Brasil teria um índice de incorporação de normas muito baixo: 23% apenas.

Contudo, esta segunda pesquisa quantitativa realizada demonstra uma realidade muito diferente da demonstrada nos registros da SAM.

Foram investigadas todas as resoluções GMC regulamentadoras do setor de alimentos, avaliando-se o real status de incorporação. Para isso consultadas fontes oficiais dos órgãos nacionais regulamentadores da matéria.

Das 121 resoluções indicadas pela SAM como não incorporadas pelo Brasil, 59 haviam sido incorporadas mas não foram assim registradas e informadas pela Secretaria do órgão regional. Isso indica que a maior parte das normas internalizadas objeto de análise não foram registradas pela SAM.

O número resoluções GMC regulamentadoras do setor de alimentos que foram incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro mas não foram registradas como tal pela SAM representa 57% do total de 158 resoluções analisadas, ou seja, esse é o percentual de normas incorporadas pelo Brasil mas não registradas pela Secretaria.



Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet, Imprensa Nacional do Brasil e pesquisa realizada pelo mestrando.
Concepção e elaboração do mestrando.

Efetivamente, das 158 normativas, o Brasil deixou de incorporar apenas 31. O número de resoluções incorporadas soma 127, das quais 37 constam dos registros da SAM como incorporadas e 90 não possuem

informação da Secretaria. A esse respeito consultar a Tabela 10 e a Figura 11 abaixo.

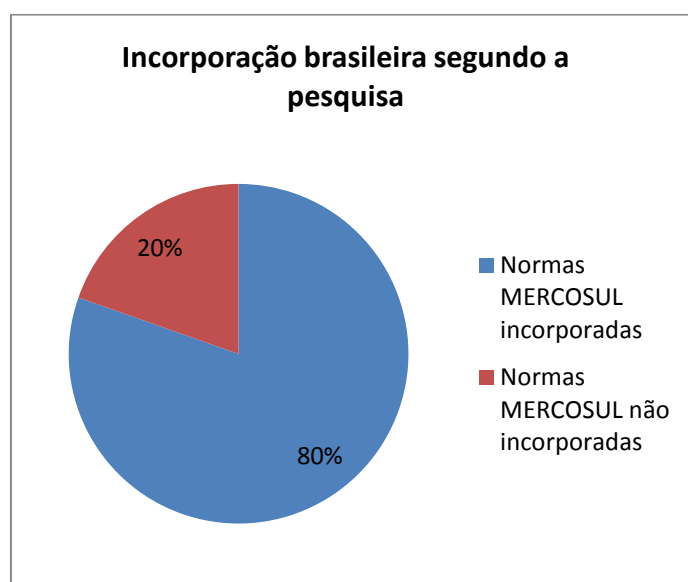
Tabela 10

Incorporação brasileira segundo a pesquisa	
Normas MERCOSUL incorporadas	127
Normas MERCOSUL não incorporadas	31

Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet, Imprensa Nacional do Brasil e pesquisa realizada pelo mestrando.

Concepção e elaboração do mestrando.

Figura 11



Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet, Imprensa Nacional do Brasil e pesquisa realizada pelo mestrando.

Concepção e elaboração do mestrando.

Considerando essa nova informação, a avaliação do Brasil em relação ao índice de incorporação também muda diametralmente.

O total de resoluções GMC sobre alimentos incorporadas pelo Brasil, que segundo a SAM era de 37, após o resultado da pesquisa se mostra 127, e o nível de incorporação brasileiro, que era de 23%, passa a 80%.

Em termos gerais e em números absolutos, o Brasil deixou de incorporar 31 das 158 resoluções analisadas. Isso representa apenas 20% do total, dando ao Brasil um índice de incorporação de 80%.

A comparação entre o grupo de normas incorporadas mas não registradas e o total de resoluções setoriais, contudo, permite identificar em que proporção se dá essa ausência de convergência. Nesse sentido pode-se consultar a Tabela 12 abaixo.

Tabela 11

Resoluções GMC sobre alimentos	
	Qtde
Total	158
IR (incorporadas pelo Brasil e registradas pela SAM)	37
IN (incorporadas pelo Brasil mas não registradas pela SAM)	90
NI (não incorporadas pelo Brasil)	31
IN / Total	57%
IR / Total	23%

Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet, Imprensa Nacional do Brasil e pesquisa realizada pelo mestrando.
Concepção e elaboração do mestrando.

Portanto o Brasil tem um índice efetivo de internalização igual a 80%. Isso significa que grande parte das normas comuns do GMC para o setor de alimentos foi incorporada.

Existe de fato uma parcela de normas não incorporada pelo Brasil, demonstrando que não houve interesse nacional na internalização de determinadas normas. Contudo, existe uma outra parcela das resoluções GMC do setor de alimentos que efetivamente foram incorporadas pelo Brasil mas não registradas pela SAM.

As resoluções setoriais incorporadas pelo Brasil, mas não registradas pela SAM como tal, indicam a parcela para a qual não houve convergência entre as atividades do Poder Executivo brasileiro e da SAM. Esse grupo indica que em determinados momentos não houve convergência no desempenho das funções do Poder Executivo brasileiro e da SAM.

Se não constam dos registros da SAM como incorporadas, significa que ou o Poder Executivo brasileiro não prestou as devidas informações à

SAM, como lhe compete fazer, ou a SAM, tomando conhecimento da incorporação, não diligenciou no sentido de registrar tal ato.

Importante observar que a Secretaria do MERCOSUL nem sempre teve como atribuição o registro de incorporação das normativas regionais. Inicialmente competia a cada Estado Parte fazer seu próprio registro. Foi após 2002, quando a SAM foi transformada num órgão de assessoria técnica, que os registros de incorporação começaram a ser efetuados por aquela Secretaria.

Analisando o período é possível dividi-lo em duas fases: pré e pós a instituição das novas atribuições da SAM. A fase que antecede as novas atribuições da SAM, de 1991 até 2002, é marcada pela ausência de registros de incorporações de resoluções, conforme se verifica pela Tabela 12 e pela Figura 12. Por esse motivo tal fase possui índice zero na relação. Nesse período não registrado foram editadas 84 resoluções GMC sobre alimentos, o que corresponde a 53% do total de 158.

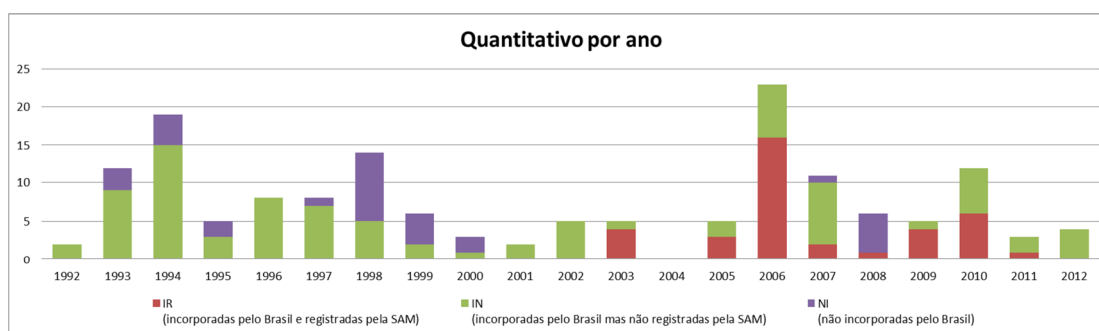
Tabela 12

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	2	12	19	5	8	8	14	6	3	2	5	5	0	5	23	11	6	5	12	3	4
IR (incorporadas pelo Brasil e registradas pela SAM)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	3	16	2	1	4	6	1	0
IN (incorporadas pelo Brasil mas não registradas pela SAM)	2	9	15	3	8	7	5	2	1	2	5	1	0	2	7	8	0	1	6	2	4
NI (não incorporadas pelo Brasil)	0	3	4	2	0	1	9	4	2	0	0	0	0	0	0	1	5	0	0	0	0
IN / Total	100%	75%	79%	60%	100%	88%	36%	33%	33%	100%	100%	20%	0%	40%	30%	73%	0%	20%	50%	67%	100%
IR / Total	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	80%	0%	60%	70%	18%	17%	80%	50%	33%	0%

Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet, Imprensa Nacional do Brasil e pesquisa realizada pelo mestrando.

Concepção e elaboração do mestrando.

Figura 12



Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet, Imprensa Nacional do Brasil e pesquisa realizada pelo mestrando.

Concepção e elaboração do mestrando.

A maior parte das normas regulamentadoras do setor alimentício foi, portanto, editada antes de a SAM se tornar um órgão técnico. Até esse advento não foi registrada nenhuma incorporação, embora isso tivesse ocorrido. Apenas a partir de 2003 foram registradas pela SAM as incorporações feitas pelo Brasil.

Isso contudo não quer dizer que todas as incorporações brasileiras foram registradas. O histórico apresentado demonstra que, mesmo a partir de 2003 boa parte das normas incorporadas pelo Brasil não constam dos registros da SAM.

3.3.1 Brasil - alto incorporador das regulamentações econômicas regionais

É evidente a incongruência entre a informação divulgada pela SAM e a realizada por esta pesquisa. Ocorre que a divulgação, pela Secretaria, das incorporações dos Estados Partes, conforme se viu no primeiro capítulo, é o último passo de um processo complexo de produção normativa regional, envolvendo diferentes organismos regionais e nacionais. Essa desinformação representa portanto uma falha ocorrida nesse caminho.

À primeira vista, a partir da informação fornecida pela SAM, a conclusão a que se conduz é que o Brasil não é um afincado incorporador das normas do MERCOSUL, tendo internalizado menos de um quarto do total.

Já a partir do resultado da pesquisa a impressão sobre o Brasil muda diametralmente. O alto grau de incorporação encontrado pela análise feita demonstra que o Brasil incorporou pelo menos quatro quintos, equivalente a 80%, das resoluções sobre alimentos.

Relativamente às normas incorporadas, infere-se que houve interesse nacional em conferir vigência à resolução.

Portanto, o resultado obtido permite reclassificar o Brasil, de baixo incorporador, para alto incorporador das regulamentações econômicas regionais.

Ainda em relação às resoluções GMC sobre o setor de alimentos, pode-se comparar seu quantitativo com a informação fornecida pela SAM sobre as normas incorporadas pelos demais Estados Partes.

Aquelas não registradas pela SAM como incorporadas pelo Brasil mas registradas como incorporadas pela Argentina totalizam 49. Já o Paraguai, segundo a SAM, teria incorporado 35 das resoluções não registradas pela SAM como incorporadas pelo Brasil. Da mesma forma, o Uruguai 12 e a Venezuela nenhuma. Isso permite auferir que, algumas dessas resoluções não registradas pela SAM como incorporadas pelo Brasil, embora o tivessem sido, foram registradas pela SAM como incorporadas pelos outros Estados Parte.

Na comparação com os demais Estados Partes o Brasil se posiciona em segundo lugar. Primeiro vem a Argentina com 31% de incorporações, em seguida Brasil com 23%, Paraguai com 22% e Uruguai com 17. Deixou-se de se considerar a Venezuela nesse ranking em razão de sua recente entrada no bloco. Essa colocação leva em conta apenas os dados divulgados pela SAM.

Se considerada a presente investigação, o Brasil saltaria para 80%, se posicionando muito à frente da Argentina, que ficaria em segundo lugar com apenas 31%.

Contudo, é possível que, assim como ocorreu com o Brasil, algumas normativas podem ter sido incorporadas pelos demais Estados Partes mas não terem sido registradas pela SAM.

Se houve vultosa disparidade de informações em relação ao Brasil, é de se desconfiar que o mesmo tenha ocorrido em relação aos demais Estados Partes. Contudo, deixou-se de fazer essa análise por não compreender o objeto da presente investigação.

Vistos esses dados e refletindo-se sobre eles, duas questões emergem. Em que ponto do processo de internalização e comunicação à Secretaria regional houve falha? E porque essa falha teria ocorrido?

3.3.2 As razões da deficiência no registro regional

Diferentemente do processo legislativo no Brasil, o processo de produção normativa no âmbito do Executivo não guarda registro de seu histórico. Ao menos não publicamente. Portanto torna-se difícil detectar pelas fontes formais onde se deu o óbice à correta informação.

Dessa forma, numa tentativa de solucionar as novas questões que emergiram da investigação, recorreu-se a entrevistas pessoais com representantes dos órgãos que participam do processo de internalização das regulamentações objeto desta pesquisa: a SAM, o MRE e o MAPA. Questionou-se se os Estados Partes enviam as informações para a SAM e o que frustra o processo de incorporação.

Sobre algumas normas constarem pela SAM como não internalizadas quando na verdade estão, os representantes do MRE afirmaram que alguns registros são inconsistentes pois muitas vezes os próprios Estados não informam à SAM e essa informação fica pulverizada e imprecisa.

Segundo o MRE os Estados Partes têm buscado, junto à Secretaria regional, o aperfeiçoamento dos controles de incorporação normativa do bloco. Existe no âmbito regional o Grupo de Incorporação da Normativa MERCOSUL (GIN) com o propósito de organizar e divulgar a lista de normas internalizadas pelos Estados. Mas os países muitas vezes não informam e existe uma carência de recursos, de estrutura e de pessoal pela SAM e todas as suas ações necessitam da aprovação de todos os Estados Partes, o que torna o processo burocrático e lento.

Ainda segundo os representantes do MRE, o Brasil tem interesse nesse registro e participa ativamente do GIN. O Ministério informa a SAM sobre as internalizações de que toma conhecimento mas por vezes nem o MRE é informado pelos demais ministérios quando esses internalizam as normas²⁵⁷.

Já o representante do MAPA concorda que a SAM não tem estrutura de pessoal suficiente e que com um pouco mais de pessoal seria

257 Entrevista concedida pelos diplomatas Carolina Paranhos Coelho e Marllon Mello Abelha, da Divisão de Coordenação Econômica e Assuntos Comerciais do MERCOSUL – DMC do Ministério das Relações Exteriores ao autor em 11 de setembro de 2014.

possível realizar a organização da informação. Ele afirmou que o Ministério da Agricultura envia à SAM as informações relativas ao status de incorporação das respectivas normas. Sobre eventual interesse para que se mude a sistemática de controle das incorporações, afirmou que nunca houve reclamação sobre esse sistema por parte dos Estados Partes.

O Brasil, segundo ele, é o país mais demandado nos pedidos de internalização de normas mercosulinas para alimentos. A CCM seria o foro adequado para reclamação, contudo não tem julgamento e não tem poder coercitivo, apenas pressão política. Com a entrada da Bolívia o procedimento não poderá mais ser por consenso. O grande problema dessa sistemática é que não há sanção para o descumprimento da internalização.²⁵⁸

Segundo a Divisão de Coordenação Econômica e Assuntos Comerciais do MERCOSUL do MRE o setor privado já procurou o ministério acerca da internalização de normas. O MRE disponibiliza as informações que tem, embora não seja possível afirmar se o setor privado tem ou não conhecimento²⁵⁹.

Já para o Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento o setor privado tem conhecimento das normas, por meios de suas entidades de classe, porque participa do processo de formulação. Essa participação do setor privado está prevista no procedimento do MERCOSUL 52/02.²⁶⁰

Do representante da SAM, apesar de afirmar que alguns comentários desta pesquisa não estariam em conformidade com a realidade, não obtivemos respostas aos questionamentos²⁶¹.

258 Entrevista concedida pelo Coordenador de Assuntos de Europa e MERCOSUL, Jesulindo Nery de Souza Junior, do Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ao autor em 9 de maio de 2014.

259 Entrevista concedida pelos diplomatas Carolina Paranhos Coelho e Marllon Mello Abelha, da Divisão de Coordenação Econômica e Assuntos Comerciais do MERCOSUL – DMC do Ministério das Relações Exteriores ao autor em 11 de setembro de 2014.

260 Entrevista concedida pelo Coordenador de Assuntos de Europa e MERCOSUL, Jesulindo Nery de Souza Junior, do Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ao autor em 9 de maio de 2014.

261 Entrevista concedida pelo Técnico em Normativa da SAM, Jimmy Voss Donamari, da Secretaria Administrativa do MERCOSUL ao autor em 20 de maio de 2014.

3.3.3 Normas regionais inacabadas promovem o Direito interno

Trata-se, portanto, de um enredamento de sistemas autônomos e não hierarquizados dão continuidade à produção normativa a partir do ponto onde houve a interrupção.

Isso porque, conforme visto anteriormente, a mera discussão do projeto de normativa nos foros de negociação do bloco, na prática, já motiva os Estados Partes a criarem uma regulamentação naquela conformidade em suas ordens nacionais. O Brasil, tomado como exemplo em razão da pesquisa que se realizou, incorporou diversas normativas que não foram registradas pela SAM. Isso mostra que existe uma preocupação maior por parte do país em ter a regulamentação em sua ordem interna do que integrar o sistema normativo regional.

Contudo, não se pode olvidar que esse aperfeiçoamento da ordem interna foi motivado pelo rascunho da norma regional e da tentativa de se desenvolver um sistema normativo no bloco.

São hierarquias alternativas evocando referências cruzadas de um sistema para outro. Referências essas que demonstram uma troca interativa.

Ainda que ocorra essa falha no processo de informação entre os Estados e a SAM para que haja a vigência da norma regional, frustrando-se o desenvolvimento jurídico do bloco, essa experiência (em parte frustrada) desponta como fator de desenvolvimento e aperfeiçoamento jurídico da regulamentação econômica regional.

Todas as normativas criadas em razão do processo legislativo do MERCOSUL, tenha elas sido incorporadas ou não, registradas ou não, motivaram que o Brasil, e certamente os demais integrantes do bloco, a replicarem o texto da norma em seus ordenamentos domésticos.

Parte dessa regulamentação está integrada entre os membros, ainda que não registrada. Ocorre portanto uma integração normativa silenciosa e não conhecida e que promove o aperfeiçoamento jurídico das normas nacionais.

Afirmou-se no início desse estudo que o Direito que se pretende comum pressupõe ser acessível e que a produção legislativa é tão importante quanto a forma como a norma é comunicada e posta ao acesso de seus legislados a organização e a comunicação entre a lei e a sociedade cria um ambiente jurídico claro e seguro, a fim de que seja comum. Contudo percebe-se uma falha na comunicação entre a fonte da norma e seus legislados acerca do status da incorporação e, conseqüentemente, da vigência.

CONCLUSÃO

Retomando-se as questões que motivaram esta pesquisa, Verifica-se, que uma análise preliminar indicava que o Poder Executivo brasileiro firmou tratados e normas de integração econômica no âmbito do MERCOSUL que posteriormente não foram internalizados e que o bloco edita normativas que o Executivo não internaliza.

Desses pressupostos a investigação pretendia investigar e mensurar essa não incorporação, avaliando suas proporções e o grau de interesse do Brasil sobre integração normativa regional de comércio e investimentos.

No caso das normas que demandam convergência de vontade entre os poderes internalizadores, as questões foram sobre em qual dos poderes a incorporação normativa tem encontrado óbices, em que grau e por que razões.

Acerca das normas do MERCOSUL que podem ser internalizadas diretamente pelo Poder Executivo, foi questionado o real grau de incorporação do Brasil.

Postas essas questões procedeu-se a uma pesquisa empírica acerca da incorporação, pelo Brasil, da normativa regional.

O Brasil demonstrou um baixo índice de interesse na internalização de tratados regionais sobre comércio e investimentos. Dos 21 atos sobre o tema, o Brasil incorporou apenas 7, que representa apenas um terço do total. Em comparação aos demais membros do bloco o país ficou atrás da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, mostrando o pior desempenho entre seus pares. Dos tratados internalizados, 4 tratam de harmonização jurídica e 3 de preferência comercial, mostrando uma inclinação um pouco maior do país à normas que cuidam do Direito substantivo.

A integração regional tem uma história de sucessos e de fracassos. As principais razões estão relacionadas à incapacidade dos Estados nacionais honrarem os compromissos firmados em âmbito externo empreendendo as

reformas internas necessárias, principalmente as políticas macroeconômicas e setoriais.

A análise histórica do processo legislativo demonstrou que o Poder Executivo foi o único obstaculizador da internalização das normas MERCOSUL sobre comércio e investimentos e que existe um descompasso entre as agendas externa e interna brasileiras.

Frequentemente movidos pelo entusiasmo momentâneo ou pelas pressões políticas os governos firmam acordos que depois dependem de medidas práticas para sua implementação. Os tratados de integração firmados em momento de euforia são deixados de lado quando a agenda interna mobiliza a atenção dos governantes.

O Poder Executivo deixou de internalizar os atos internacionais que ele mesmo firmou, por interesses econômicos. O histórico do processo de internalização indica que essa em prol do desenvolvimento nacional, sobrepondo-o ao interesse regional. Essa sobreposição de interesses nacionais era de se esperar num sistema intergovernamental.

Por outro lado, acerca das normativas setoriais que podem ser incorporadas diretamente por meio de ato infralegal, o Poder Executivo se mostrou um eficaz agente internalizador. O índice de incorporação brasileiro de normativas setoriais alcançou os 80% no período, o que demonstra um alto interesse dos órgãos do Executivo na internalização das normas mercosulinas regulamentadoras do mercado.

Essa conclusão contudo demandou uma investigação própria aos atos oficiais, uma vez que a base de dados divulgada pela SAM mostrou-se incorreta. Segundo as informações da SAM, para a mesma amostragem, o Brasil teria internalizado apenas 23%, quando a investigação realizada demonstrou que na verdade foi de 80%.

A pesquisa mostrou que 57% das normas setoriais normas internalizadas pelo Brasil não constam dos registros da Secretaria. Essa não internalização se deu, provavelmente, por omissão da SAM.

A partir das entrevistas realizadas com representantes dos órgãos envolvidos no processo de internalização dessas normativas, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério das Relações Exteriores, e Secretaria Administrativa do MERCOSUL, pôde-se apurar indícios de que os órgãos ministeriais, ao internalizarem, informam àquela Secretaria, que deixa de registrar a informação provavelmente devido à falta de recursos e de estrutura para um efetivo funcionamento. As poucas evidências apontam que existe um déficit de recursos na SAM.

É possível ao menos indicar que é pequeno o grau de convergência entre as atividades do Poder Executivo brasileiro e da SAM. Apenas 43% das normas investigadas foram corretamente registradas na listagem do órgão regional.

Contudo, uma vez que essa divulgação compreende um complexo processo que envolve órgãos de diferentes ministérios nacionais e ainda a Secretaria mercosulina, não é possível apontar, a partir dos dados coletados, que toda essa omissão nos registros se deu por conta da SAM.

Os dados tampouco permitem apontar falha ao Executivo brasileiro. É possível apenas, por ora, afirmar que não houve êxito na função de registro da incorporação.

As entrevistas com os representantes dos órgãos nacionais indicam que sua atividade foi corretamente diligenciada. Essas questões, que despontaram de forma periférica à pesquisa, se mostram um farto campo para investigação que deixa-se, por ora, para outras pesquisas.

Afirmou-se no início desse estudo que o Direito que se pretende comum pressupõe ser acessível e que a produção legislativa é tão importante quanto a forma como a norma é comunicada e posta ao acesso de seus legislados a organização e a comunicação entre a lei e a sociedade cria um ambiente jurídico claro e seguro, a fim de que seja comum.

Seja por que razão for, a falta de registro das incorporações cria consequências de ordem institucional e prática. Em âmbito regional não se tem a certeza do aperfeiçoamento do sistema jurídico. Uma vez que as normas do

bloco dependem da internalização dos Estados Partes para ultimarem seus requisitos de vigência, a não informação torna obscuro o status das normas.

Nem os governos nem a sociedade são capazes de ter uma efetiva certeza das normas que as regem. Ademais as normas de comércio e investimento são as balizadoras da atividade comercial dos membros do bloco, regendo decisões das quais dependem as atividades produtiva e comercial, investimentos e empregos. O ambiente jurídico incerto afasta o investimento e acarreta o atraso no desenvolvimento econômico, que é objeto institucional do MERCOSUL.

A única alternativa para obtenção de informações corretas e precisas é a busca exaustiva e pontual nos diários oficiais nacionais. Essa investigação torna-se imprecisa para o cidadão comum pois muitas vezes não é possível saber que tipo de norma se está procurando, sua fonte ou órgão responsável. A própria lista de consolidação da SAM se mostra incompleta, impossibilitando uma visão geral correta do estado e da dimensão do arcabouço normativo vigente no MERCOSUL ou mesmo nos ordenamentos pátrios.

Esse esforço de pesquisa legislativa é injustificável, pois os Estados Partes destinam verba de seus orçamentos para o custeio dessa atividade de registro, cuja divulgação é tão importante quanto sua produção.

O Direito que se pretende comum pressupõe ser acessível e o ambiente jurídico deve ser claro e seguro a fim de que seja comum. A inter-relação dos sistemas normativos do MERCOSUL e dos Estados associados demanda uma mudança qualitativa dos métodos legislativos a fim de tornar ao alcance de todos o Direito que os rege.

Contudo, se por um lado pode-se verificar uma defasagem das informações que não permite verificar se a norma está em vigência regional, por outra perspectiva pode-se ver o bloco como promotor do desenvolvimento da regulamentação nacional sobre comércio e investimentos. A interdependência dos sistemas jurídicos promove o desenvolvimento desses sistemas. Isso porque o MERCOSUL, no período, promoveu que o Brasil editasse, só no setor de alimentos, 127 normas, que, registradas ou não pela

SAM, encontraram vigência interna e contribuíram para o desenvolvimento do ambiente jurídico dos negócios.

A identidade entre os textos normativos regionais e nacionais permite afirmar que tratam-se das mesmas normas, que, portanto, foram discutidas em foros regionais e nacionais. Os debates que culminaram com a produção normativa e a edição das normas nacionais teve então influência do processo integracionista do MERCOSUL.

Ainda que se possa vislumbrar uma parcela de fracasso no aperfeiçoamento do sistema normativo regional regulador do setor de alimentos, foi seu próprio processo de produção legislativa que promoveu o desenvolvimento da regulamentação nacional. Nesse contexto o Poder Executivo desponta como o principal ator no processo criação do Direito.

Já no que tange aos tratados, o Poder Executivo pode exercer seu poder de obstaculizar o processo legislativo em diversos momentos e sua vontade prevalece sobre a do Poder Legislativo. Essa força política foi exercida nos tratados regionais de integração econômica de modo que o Executivo fez prevalecer, em todos os casos investigados, os interesses nacionais de sua agenda interna sobre os interesses da agenda externa. Já em relação às normas que dependem de ato infralegal para serem internalizadas no Direito nacional, o Executivo se mostrou um eficiente incorporador de normas reguladoras do mercado provenientes do processo legislativo regional.

Analisando esses dois aspectos (nos atos legislativos o Executivo pouco incorpora e nos atos infralegais incorpora muito) pode-se apontar que existe um grande fator político: a manutenção do poder sobre a regulamentação de mercado. Isso porque as normas que dependem de lei demandam um longo e incerto processo legislativo para sua alteração, do qual o Executivo não possui pleno controle.

Embora participe do processo por meio da legitimidade de iniciativa, dos poderes de sanção e veto e ainda contando com sua base parlamentar de apoio, o Poder Legislativo é instância própria de negociação e de debates, da qual o Executivo não interfere, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes. Já as normas que dependem unicamente

da vontade do Poder Executivo para serem internalizadas por meio de ato infralegal, podem ser alteradas de forma mais fácil e célere no âmbito do próprio poder, dispensando a anuência do Poder Legislativo. Vê-se portanto que existe uma grande reserva de poder por parte do Executivo na regulação do mercado e que o Legislativo não demonstra oposição, ao menos pelo que os indícios apontam.

Esse desenvolvimento jurídico entre sistemas intergovernamentais que interagem entre si remete à teoria dos anéis enredados e a interação entre os sistemas, que não acarreta o desaparecimento de todas as hierarquias, mas é capaz de explicar os novos modos de produção do Direito. Visto na prática, o processo de produção do Direito regional foi o promotor da produção do Direito nacional regulador do mercado, que se ultimou e se aperfeiçoou mais rápido e de forma independente daquele.

REFERÊNCIAS

ABREU, Yoselyn Bermúdez; NUÑEZ, Rosa V. El proceso de integración Venezolano: perspectiva constitucional, teórica e histórica. *Aldea Mundo* v.12 n.24, Novembro 2007 - Abril 2008, San Cristobal, Novembro 2007 - Abril 2008.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O MERCOSUL no contexto da integração latino-americana. In RIBEIRO, Elisa de Sousa, coord. *Direito do Mercosul*. Curitiba: Appris, 2013.

ARAÚJO JR., José Tavares. Política de concorrência no Mercosul: uma agenda mínima. In CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José Maria (Coord). *O desafio de se integrar para crescer: Balanço e perspectivas do Mercosul em sua primeira década*. Serie Red Mercosul vol. 4, 2001.

BAARS, Alf; BENKE, Rafael Tiago Juk. Antidumping no MERCOSUL: o Quarto Laudo Arbitral. *Boletim latinoamericano de concorrência* nº 13. Novembro de 2001.

BAPTISTA, Luiz Olavo. As instituições do Mercosul: comparações e prospectiva. In: FREITAS, Deisy de (Coord.). *O MERCOSUL em movimento*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

BARBOSA, Rubens. Mercosul - retórica e realidade. *O Estado de São Paulo*, 14/12/2010.

BARBOSA, Denis Borges et al. A criação d eum ambiente competitivo no campo da propriedade intelectual: o caso sul americano. ICTSD, nov. 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

CASAL, Oscar. *El Camino Hacia el Parlamento del Mercosur: analisis y propuestas*. Friedrich Montevideo: Ebert Stiftung, 2005.

CENTURIÓN, Francisco. *Derecho constitucional*. Assunción: EMASA.SRL, 1998.

CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José Maria (Coord). *O desafio de se integrar para crescer: Balanço e perspectivas do Mercosul em sua primeira década*. Serie Red Mercosul vol. 4, 2001.

CREUZ, Luís Rodolfo Cruz e. A construção da defesa da concorrência no MERCOSUL : uma perspectiva construtivista - cooperação e interesses nas relações internacionais. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2010.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. Constituição e tratados internacionais. São Paulo: Saraiva, 2003.

DANTAS, Iuri. Demora em acordos comerciais frustra empresários. O Estado de São Paulo. Brasília, 07 de outubro 2014.

DELMAS-MARTY, Mireille. Les forces imaginantes du droit. Le pluralisme ordonné. Paris: Seuil, 2006.

DELMAS-MARTY, Mireille. Por um Direito comum. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

DELPIAZZO, Carlos. Armonización jurídica e incorporación de normas comunes al derecho interno en el Mercosur. Revista de Derecho Administrativo, Buenos Aires, n. 14, 1993.

DELPIAZZO, Carlos. El derecho de la integración del Mercosur. Montevideo: Universidad de Montevideo, 1999.

DI BIASE, Hector N. In Regime Jurídico da Concorrência. Revista CEJ, V. 1 n. 2 mai./ago. 1997.

DROMI SAN MARTINO, Laura. Derecho constitucional de la integración. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2002.

ETCHEVERRY, Raúl Aníbal. El derecho comercial internacional. Nuevas fuentes. Buenos Aires: Revista La Ley, 1992, tomo D.

FERNÁNDEZ ESTIGARRIBIA, José F., “La Constitución Paraguaya y las relaciones internacionales”, Revista Jurídica de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, Asunción, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à constituição brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990.

FLÔRES JUNIOR, Renato G. Investimento Direto Estrangeiro no Mercosul: Uma Visão Geral. Ensaios econômicos. Fundação Getúlio Vargas, EPGE nº 598, São Paulo, agosto de 2005.

FONTOURA, Jorge. Asimetrías constitucionales en el MERCOSUR. Informativo Mercosul, n. 10, 1999.

FULLER , Stephen S., e CLINCH, Richard. The economic and fiscal impacts of hosting the 2012 olympic games on the Washington-Baltimore metropolitan area. Baltimore,2000.

GOMES CANOTILHO, J.J. Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 1991.

HUMPHREYS, Jeffrey M., e PLUMMER, Michael K. The Economic Impact of hosting the 1996 Summer Olympics. Selig Center for Economic Growth. Georgia: 2002.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. A Multiplicação dos Acordos Preferenciais de Comércio e o Isolamento do Brasil. São Paulo, 2013.

KELSEN, Hans. Théorie pure du droit, Dalloz, 1962.

KINDEL, Peter; WATKINS, Scott; Hasdal; Andrew. Land use and Infrastructure Investments by Olympic Host Cities: Legacy Projects for Long-Term Economic Benefits . Topografis & Anderson Economic Group. Chicago, 2009.

LABRANO, Roberto Ruiz Diaz. Mercosur integracion y derecho. Buenos Aires: Intercontinental, 1998.

M. SORNARAJAH, "Protection of Foreign Investment in the Asia-Pacific Economic Co-operation Region", Journal of World Trade, V. 29, nº 2, 1995.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. Incorporação direta das normas Mercosul pelos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes. In: Seminário Internacionalização de Normas do MERCOSUL. Câmara dos Deputados. 2004.

MELLO, Celso Dias de Albuquerque. Direito Internacional Econômico. Renovar, Rio de Janeiro, 1993.

MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, Coimbra Ed., 1988.

MITELMAN, Carlos Octavio. Las marcas. Regimen legal en el MERCOSUR. Revista Aplicación Profesional nº 18. Buenos Aires: Aplicación Tributaria. Janeiro de 1998

MIZUTANI, Larissa Caetano. Direito da integração: a transitoriedade jurídica no Mercosul. 2006. Dissertação (Mestrado)-Programa de Iniciação Científica: Curso de Direito do Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2006.

MORAIS, Márcio de; EUZÉBIO, Gilson Luiz. Eventos Internacionais: compensa investir? Revista Desafios do Desenvolvimento. Publicada pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, nº 56, nov-dez., 2009.

PEREIRA, José Matias. A defesa da concorrência no Mercosul. Brasília, Revista de Informação Legislativa a. 32 n. 128, abr./jun. 1995.

PEROTTI, Alejandro Daniel. Habilitación constitucional para la integración comunitária: estudio sobre los estados del Mercosur. 2. ed. Montevideo: K. Adenauer Stiftung, 2004.

REIS, Rafael Nascimento. Mercosul: soberania e supranacionalidade. 2006. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2006.

RIBEIRO, Elisa de Sousa, coord. Direito do MERCOSUL. Curitiba: Appris, 2013.

RIBEIRO, Elisa de Sousa; COTRIM DOS SANTOS, Felipe Pinchemel. O parlamento do Mercosul como recurso para construção do Direito Comunitário. Revista Universitas Jus, Brasília, n. 16, jan./jul., 2008.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. A incorporação das normativas mercosulinas e as constituições dos estados-partes: o desafio das superações da normatividade estatal. Univ. Rel. Int., Brasília, v. 9, n. 1, jan./jun. 2011.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; DOMINGUES, Leyza Ferreira; RIBEIRO, Elisa de Sousa. A adesão da Venezuela ao MERCOSUL. O manifesto da expansão integracionista. Revista de Informação Legislativa do Senado, Brasília, n. 177, jan./mar. 2008.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães; GALVÃO, Eduardo Ribeiro; LANNES, Carolina Nogueira. Internalização de Normativas do Mercosul nos Estados Partes. Boa Vista: Editora da UFRR, 2014.

ROSE, Andrew K., e SPIEGEL, Mark M. The olympic effect. National Bureau of Economic Research. Cambridge, 2009.

SHERWOOD, Robert M. Los Sistemas de Propiedad Intelectual y el Estímulo a la Inversión. Buenos Aires: Heliasta, 1997.

TAVARES DE ARAUJO JR., José, e Tineo, Luis (1998), Harmonization of Competition Policies Among Mercosur Countries. The Antitrust Bulletin, Vol. XLIII, no. 1.

TORRES, Juvenal Herrera. Bolívar, el hombre de América: presencia y Camin. Medellín: Convivencias, 2000.

VARELLA, Marcelo Dias. Internacionalização do Direito: Direito Internacional, globalização e complexidade. Marcelo Dias Varella. Brasília: UniCEUB, 2013.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima (Org.). Direito Comunitário do MERCOSUL. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

VENTURA, Deisy. As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia. São Paulo: Manole, 2003.

VENTURA, Deisy. ONUKI, Janaina. MEDEIROS, Marcelo et ali. Internacionalização das normas do MERCOSUL. Séria Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

VIGNALI, Heber. Seccion III: las estructuras de las organizaciones económicas y otras. In: Derecho Internacional Público, T.V., Montevidéo: Fundación Cultura Universitaria, 1994.

ANEXOS

Anexo 1 – Tratados MERCOSUL sobre comércio e investimentos

Norma	Classificação	Decisão	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Venezuela
Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL	Harmonização jurídica	DEC. Nº 27/04	---	---	---	---	---
Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL	Harmonização jurídica	DEC. Nº 40/03	---	---	---	---	---
Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos provenientes de Estados Não Partes do MERCOSUL	Harmonização jurídica	DEC. Nº 11/94	L: 24554 D: 14-MAR-96	Retirado pelo Executivo	L: 593, 15/06/1995 D: 12-SET-95	L: 17.531, 09/08/2002 D: 11-JUL-03	---
Protocolo de Montevideú sobre o Comércio de Serviços no MERCOSUL.	Harmonização jurídica	DEC. Nº 13/97	L: 25623 D: 8-OCT-02	Decreto 6480/08. DOU de 12.6.2008 N: 11-SET-08	Pendente	L: 17855, 20-DIC-04 D: 02-AGO-05	---
Acordo sobre a Facilitação de Atividades Empresariais no MERCOSUL.	Harmonização jurídica	DEC. Nº 32/04	L: 26105 D: 6-SET-06	Decreto 6.418/08. DOU de 1.4.2008	Pendente	L: 18069, 11-DIC-06 D: 25-ENE-07	---
Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL.	Harmonização jurídica	DEC. Nº 23/06	L: 26443 D: 28-MAY-09	Não apresentado pelo Executivo	Pendente	Pendente	---
Acordo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL	Harmonização jurídica	DEC. Nº 43/10	N: 10-JUN-11	Tramitando no Legislativo	Pendente	Pendente	Pendente
Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL	Harmonização jurídica	DEC. Nº 18/96	Pendente	Decreto 3602/00	L: 1143, 15-OCT-97 D: 31-OCT-97	Pendente	---
Anexo ao Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL	Harmonização jurídica	DEC. Nº 02/97	Pendente	Decreto 3602/00 D: 9-AGO-00	Pendente	Pendente	---
Protocolo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos no MERCOSUL	Harmonização jurídica	DEC. Nº 11/93	Pendente	Não apresentado pelo Executivo	Pendente	Pendente	---
Protocolo de Harmonização de Normas em Matéria de Desenhos Industriais	Harmonização jurídica	DEC. Nº 16/98	Pendente	Não apresentado pelo Executivo	Pendente	Pendente	---
Acordo sobre o Regulamento do Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL	Harmonização jurídica	---	Pendente	Não apresentado pelo Executivo	N: 5-OCT-06	Pendente	---
Protocolo de Harmonização do Direito de Propriedade Intelectual no MERCOSUL em Matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominação de Origem	Harmonização jurídica	DEC. Nº 08/95	Pendente	Retirado pelo Executivo	L: 912, 01/08/1996 D: 15-NOV-96	L: 17052, 14-DIC-98 D: 7-JUL-00	---
Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e o Estado da Palestina	Preferência comercial	DEC. Nº 35/11	---	---	---	---	---

Memorando de Entendimento entre o MERCOSUL e a República Cooperativista da Guiana sobre Comércio e Investimento .	Preferência comercial	---	---	---	---	---	---	---
Memorando de Entendimento entre o MERCOSUL e a República de Trinidad e Tobago sobre Comércio e Investimento .	Preferência comercial	---	---	---	---	---	---	---
Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Comércio e Investimento e Plano de Ação entre o MERCOSUL e a República de Singapura .	Preferência comercial	---	---	---	---	---	---	---
Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a República Árabe do Egito	Preferência comercial	DEC. Nº 26/10	---	---	---	---	---	---
Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Grupo Consultivo Comum para a Promoção do Comércio e Investimento entre o MERCOSUL e a República da Coréia.	Preferência comercial	DEC. Nº 04/09	---	---	---	---	---	---
Acordo de Comércio Preferencial entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da União da África do Sul União Aduaneira (SACU) .	Preferência comercial	DEC. Nº 54/08	---	---	---	---	---	---
Acordo para o Estabelecimento de uma Área de Livre Comércio entre os Estados Partes do MERCOSUL e da África do Sul .	Preferência comercial	DEC. Nº 62/00	---	---	---	---	---	---
Acordo Quadro entre o MERCOSUL e o Reino Hachemita da Jordânia	Preferência comercial	DEC. Nº 28/08	D:10-SET-08	Decreto 7.907/13. DOU de 6.2.2013	L: 4089, 10/09/2010 D:23-MAR-11	L: 18.700, 17/11/2010 D: 4-MAY-11	---	---
Acordo-Quadro para o Estabelecimento de uma Área de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a República da Turquia	Preferência comercial	DEC. Nº 29/08	D:10-SET-08	Não apresentado pelo Executivo	Pendente	L: 18742, 15/04/2011 D: 19-DIC-11	---	---
Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e o Estado de Israel.	Preferência comercial	DEC. Nº 50/07	L: 26670 D: 10-AGO-11	Decreto 7.159/10. DOU de 28.4.2010	L: 3857, 05-ENE-10 D: 22-FEB-10	L: 18339, 21/08/2008 D: 10-MAR-09	---	---
Acordo-Quadro de Comércio entre a República Islâmica do Paquistão	Preferência comercial	DEC. Nº 07/06	D: 27-OCT-09	Aprovado pelo Legislativo, mas não houve decreto do Executivo.	Pendente	L: 18526, 24/07/2009 D: 27-OCT-09	---	---
Acordo-Quadro de Cooperação Econômica entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados-Membros do Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo (GCC).	Preferência comercial	---	D: 27-OCT-09	Aprovado pelo Legislativo, mas não houve decreto do Executivo.	N: 14-DIC-05	L: 18365, 10-OCT-08 D: 10-MAR-09	---	---
Acordo-Quadro de Cooperação Econômica entre os Estados Partes do Acordo de Comércio Preferencial entre o MERCOSUL e a República da Índia.	Preferência comercial	---	L: 26409 N: 26-SET-08	Decreto 6864/09. DOU de 1.6.2009 N: 11-SET-08	L: 3317, 20/09/2007 D: 26-DIC-07	L: 18433, 12-DIC-08 D: 10-MAR-09	---	---

Acordo-Quadro de cooperação econômica e comercial entre o MERCOSUL e a Organização para a Libertação da Palestina, em nome da Autoridade Nacional Palestina.	Preferência comercial	DEC. N ^o 40/10	N: 15-MAR-11	Aprovado pelo Legislativo, mas não houve decreto do Executivo.	Pendente	Pendente	---
Acordo-Quadro para a criação de uma área de livre comércio entre o MERCOSUL e a República Árabe da Síria.	Preferência comercial	DEC. N ^o 34/10	N: 15-MAR-11	Não apresentado pelo Executivo	Pendente	Pendente	---
Acordo-Quadro de Comércio entre o MERCOSUL e o Estado de Israel.	Preferência comercial	DEC. N ^o 22/05	Pendente	Aprovado pelo Legislativo, mas não houve decreto do Executivo.	L: 3483, 28-MAY-08 D: 13-OCT-08	N: 26-SET-06	---
Acordo de Comércio Preferencial entre o MERCOSUL e a União Aduaneira da África Austral (SACU)	Preferência comercial	---	Pendente	Aprovado pelo Legislativo, mas não houve decreto do Executivo.	Pendente	Pendente	---
Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a República árabe do Egito.	Preferência comercial	DEC. N ^o 26/10	---	---	---	---	---

Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet, Imprensa Nacional do Brasil e pesquisa realizada pelo mestrando.

Concepção e elaboração do mestrando.

Anexo 2 – Resoluções GMC sobre o setor de alimentos

Ano	Nº	Ementa	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguai	Venezuela	Norma incorporada pelo Brasil e não informada à SAM
2012	1	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE INFORMAÇÃO NUTRICIONAL COMPLEMENTAR (DECLARAÇÕES DE PROPRIEDADES NUTRICIONAIS)						Resolução ANVISA/MS nº 54/12, publicada no DOU de 12 de novembro de 2012
2012	9	SUB-STANDARD 3.7.28. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA THEOBROMA CACAO (CACAU) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 111/96)						Resolução ANVISA/MS nº 2468/10, publicada no DOU de 01 de setembro de 2010
2012	10	SUB-STANDARD 3.7.8. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA BRASSICA NAPUS VAR. NAPUS (CANOLA OU COLZA) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 94/96)						Instrução Normativa MAPA nº 2/12, publicada no DOU de 31 de Janeiro de 2013.
2012	11	REQUISITOS ZOOSANITÁRIOS DOS ESTADOS PARTES PARA A IMPORTAÇÃO DE ABELHAS RAINHAS E PRODUTOS APÍCOLAS (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 23/07)						Instrução Normativa MAPA nº 21/12, publicada no DOU de 20 de junho de 2013.
2011	6	SUB-STANDARD 3.7.14. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA SORGHUM VULGARE (SORGO) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 100/96)	Resolução do MAGyP N° 798/2011 de 26/08/11, publicada no BO de 01/09/11.	Instrução Normativa MAPA N° 4 de 09/03/12, publicada no DOU de 12/03/12		Resolução DGSA N° 40/011 de 26/10/11, publicada no DO de 15/12/11.		
2011	9	Proibição da comercialização do leite humano nos estados partes	Resolução do MS N° 1930/2011 de 09/11/11, publicada no BO de 17/11/11					Resolução ANVISA/MS nº 2468/10, publicada no DOU de 01 de setembro de 2010
2011	12	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE LIMITES MÁXIMOS DE CONTAMINANTES INORGÂNICOS EM ALIMENTOS (REVOGAÇÃO DAS RES. GMC N° 102/94 e N° 35/96)				Decreto do PE N° 14/013 de 16/01/13, publicado no DO de 23/01/13.		Resolução ANVISA/MS nº 42, publicada no DOU de 29 de agosto de 2013

2010	35	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE LIMITES MÁXIMOS PARA ADITIVOS EXCLUÍDOS DA LISTA DE "ADITIVOS ALIMENTARES AUTORIZADOS PARA USO SEGUNDO AS BOAS PRÁTICAS DE FABRICAÇÃO"		Resolução RDC Nº 46 de 05/11/10, publicada no DOU de 08/11/10.		Decreto do PE Nº 315/012 de 20/09/12, publicado no DO de 27/09/12.		
2010	34	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE ADITIVOS ALIMENTARES AUTORIZADOS PARA USO SEGUNDO AS BOAS PRÁTICAS DE FABRICAÇÃO (BPF) (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 86/96)		Resolução RDC Nº 45 de 03/11/10, publicada no DOU de 05/11/10.		Decreto do PE Nº 315/012 de 20/09/12, publicado no DO de 27/09/12.		
2010	32	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE MIGRAÇÃO EM MATERIAIS, EMBALAGENS E EQUIPAMENTOS PLÁSTICOS DESTINADOS A ENTRAR EM CONTATO COM ALIMENTOS (REVOGAÇÃO DAS RES. GMC Nº 30/92, 36/92, 10/95, 11/95, 15/97, 32/97 e 33/97)		Resolução RDC Nº 51 de 26/11/10, publicada no DOU de 30/11/10.				
2010	19	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL PARA PRODUTOS COM AÇÃO ANTIMICROBIANA UTILIZADOS EM ARTIGOS CRÍTICOS E SEMICRÍTICOS	Disposição ANMAT Nº 5318/2010 de 14/09/10, publicada no BO em 22/09/10.	Resolução RDC Nº 35 de 16/08/10, publicada no DOU de 18/08/10.		Decreto do PE Nº 332/012 de 12/10/12, publicado no DO de 23/10/12.		
2010	16	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE CONTROLE METROLÓGICO DE PRODUTOS PRÉ-MEDIDOS COMERCIALIZADOS EM UNIDADES DE MASSA DE CONTEÚDO NOMINAL DESIGUAL (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 26/99)		Portaria INMETRO Nº 120 de 15/03/11, publicada no DOU de 17/03/11.		Decreto do PE Nº 300/010 de 07/10/10, publicado no DO em 19/10/10.		
2010	13	SUB-STANDARD 3.7.41. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA PISUM SATIVUM (ERVILHA) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 20/06)	Resolução do MAGyP Nº 133/2011 de 16/03/11, publicada no BO em 28/03/11.		Resolução Nº 387 de 30/08/10.	Resolução da DGSA S/Nº de 13/06/11, publicada no DO de 20/10/11		Instrução Normativa 2/2011. Publicado no D.O.U em 18/02/2011
2010	12	SUB-STANDARD 3.7.12. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA MEDICAGO SATIVA (ALFAFA) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DAS RES. GMC Nº 98/96 e 59/06)	Resolução do MAGyP Nº 133/2011 de 16/03/11, publicada no BO em 28/03/11.		Resolução Nº 387 de 30/08/10.	Resolução da DGSA S/Nº de 13/06/11, publicada no DO de 20/10/11		MAPA - Instrução Normativa 1/2011. Publicado no D.O.U em 18/02/2011
2010	11	SUB-STANDARD 3.7.7. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA NICOTIANA TABACUM (FUMO) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 93/96)	Resolução do MAGyP Nº 133/2011 de 16/03/11, publicada no BO em 28/03/11.		Resolução Nº 387 de 30/08/10	Resolução da DGSA S/Nº de 13/06/11, publicada no DO de 20/10/11		MAPA - Instrução Normativa 7/2011. Publicado no D.O.U em 24/02/2011
2010	10	SUB-STANDARD 3.7.42. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA PRUNUS CERASUS (CEREJA ÁCIDA) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 30/00)	Resolução do MAGyP Nº 133/2011 de 16/03/11, publicada no BO em 28/03/11.		Resolução Nº 387 de 30/08/10	Resolução da DGSA S/Nº de 13/06/11, publicada no DO de 20/10/11		MAPA - Instrução Normativa 8/2011. Publicado no D.O.U em 25/02/2011

2010	9	SUB-STANDARD 3.7.43. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA PRUNUS AVIUM (CEREJA DOCE) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 31/00)	Resolução do MAGyP N° 230/2010 de 23/06/10, publicada no BO em 29/06/10.	MAPA - Instrução Normativa 12/2011, Publicado no D.O.U em 14/03/2011	Resolução SENAVE N° 667, de 10/12/09.	Resolução da DGSA S/N° de 13/06/11, publicada no DO de 20/10/11		
2010	8	SUB-STANDARD 3.7.9. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA HELIANTHUS ANNUUS (GIRASSOL) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 95/96)	Resolução do MAGyP N° 133/2011 de 16/03/11, publicada no BO em 28/03/11.		Resolução N° 387 de 30/08/10	Resolução da DGSA S/N° de 13/06/11, publicada no DO de 20/10/11		MAPA - Instrução Normativa 3/2011, Publicado no D.O.U em 18/02/2011
2010	7	SUB-STANDARD 3.7.23. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA FRAGARIA ANANASSA (MORANGO) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 107/96)	Resolução do MAGyP N° 133/2011 de 16/03/11, publicada no BO em 28/03/11.		Resolução N° 387 de 30/08/10	Resolução da DGSA S/N° de 13/06/11, publicada no DO de 20/10/11		MAPA - Instrução Normativa 5/2011, Publicado no D.O.U em 18/02/2011
2009	12	SUB-STANDARD 3.7.31. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA AVENA SATIVA (AVEIA) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 67/98)	Resolução do MAGyP N° 230/2010 de 23/06/10, publicada no BO em 29/06/10.	Instrução Normativa MAPA N° 68, de 28/12/09, publicada no DOU de 29/12/09.		Resolução da DGSA S/N° de 13/06/11, publicada no DO de 20/10/11		
2009	11	SUB-STANDARD 3.7.53. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA VACCINIUM SPP. (MIRTILO) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM PARA OS ESTADOS PARTES	Resolução do MAGyP N° 230/2010 de 23/06/10, publicada no BO em 29/06/10.	Instrução Normativa MAPA N° 70, de 28/12/09, publicada no DOU de 29/12/09.	Resolução SENAVE N° 666, de 10/12/09.	Resolução da DGSA S/N° de 13/06/11, publicada no DO de 20/10/11		
2009	10	SUB- STANDARD 3.7.32. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA HORDEUM VULGARE (CEVADA) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 65/98)	Resolução do MAGyP N° 230/2010 de 23/06/10, publicada no BO em 29/06/10.	Instrução Normativa MAPA N° 69, de 28/12/09, publicada no DOU de 29/12/09.		Resolução da DGSA S/N° de 13/06/11, publicada no DO de 20/10/11		
2009	9	SUB-STANDARD 3.7.2. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA ALLIUM SATIVUM (ALHO) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 19/06)	Resolução do MAGyP N° 230/2010 de 23/06/10, publicada no BO em 29/06/10.	Instrução Normativa MAPA N° 73, de 28/12/09, publicada no DOU de 29/12/09.	Resolução SENAVE N° 667, de 10/12/09.	Resolução da DGSA S/N° de 13/06/11, publicada no DO de 20/10/11		
2009	8	SUB-STANDARD 3.7.1. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA ALLIUM CEPA (CEBOLA) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 52/06)						MAPA - Instrução Normativa 74/2009. Publicado no D.O.U em 29/12/2009
2008	42	SUB-STANDARD 3.7.49 REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA CITRULLUS LANATUS (MELANCIA) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES	Resolução da SAGPyA N° 473/09 de 31/07/09, publicada no BO de 10/08/09					
2008	41	SUB-STANDARD 3.7.22 REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA CUCUMIS MELO (MELÃO) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 106/96)	Resolução da SAGPyA N° 473/09 de 31/07/09, publicada no BO de 10/08/09					

2008	39	SUB-STANDARD 3. 7. 50 REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA CUCURBITA MAXIMA (ABÓBORA) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES	Resolução da SAGPyA Nº 473/09 de 31/07/09, publicada no BO de 10/08/09					
2008	38	SUB-STANDARD 3. 7. 51 REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA CUCURBITA MOSCHATA (ABÓBORA) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES	Resolução da SAGPyA Nº 473/09 de 31/07/09, publicada no BO de 10/08/09					
2008	37	SUB-STANDARD 3. 7. 52 REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA CUCURBITA PEPO (ABÓBORA) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES						
2008	2	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE "ATRIBUIÇÃO DE ADITIVOS E SEUS LIMITES MÁXIMOS PARA A CATEGORIA DE ALIMENTOS 18. PETISCOS (SNACKS), SUBCATEGORIAS 18.1 APERITIVOS A BASE DE BATATAS, CEREALIS, FARINHA OU AMIDOS (DERIVADOS DE RAÍZES E TUBÉRCULOS, LEGUMES E LEGUMINOSAS) E 18.2 SEMENTES OLEAGINOSAS E NOZES PROCESSADAS, COM COBERTURA OU NÃO"	Resolução Conjunta da SPRReIMS Nº 203/2008 e da SAGPyA do MEyP de 25/11/08, publicada no BO de 09/12/08.	Resolução ANVISA RDC Nº 64, de 16/09/08, publicado no DOU de 17/09/08.		Decreto Nº 600/009 de 28/12/09, publicado no DO de 27/01/10.		
2007	41	REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 55/93 (REQUERIMENTOS QUARENTENÁRIOS PARA PÊSSEGO, TABACO, UVA, ALHO, CEBOLA, TOMATE, PIMENTÃO, CITROS, BATATA, MAÇA E PÊRA)	Resolução SAGPyA Nº 574/2008 de 25/11/08, publicada no BO de 10/12/08.					
2007	40	SUB-STANDARD 3.7.47. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA DAUCUS CAROTA (CENOURA) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM PARA OS ESTADOS PARTES	Resolução SAGPyA Nº 574/2008 de 25/11/08, publicada no BO de 10/12/08.		Resolução do SENAVE Nº 368 de 07/06/08.			MAPA - Instrução Normativa 65/2008. Publicado no D.O.U em 23/12/2008
2007	39	SUB-STANDARD 3.7.38. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA TRITICUM AESTIVUM X SECALE CEREALIS (TRITICALE), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 68/98)	Resolução SAGPyA Nº 574/2008 de 25/11/08, publicada no BO de 10/12/08.		Resolução do SENAVE Nº 368 de 07/06/08.			MAPA - Instrução Normativa 67/2008. Publicado no D.O.U em 23/12/2008
2007	38	SUB-STANDARD 3.7.16. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA TRITICUM SPP. (TRIGO), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 64/98)	Resolução SAGPyA Nº 574/2008 de 25/11/08, publicada no BO de 10/12/08.		Resolução del SENAVE Nº 322 de 19/06/08.			MAPA - Instrução Normativa 68/2008. Publicado no D.O.U em 23/12/2008
2007	37	SUB-STANDARD 3.7.5. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA LYCOPERSICON ESCULENTUM (TOMATE), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 92/96)	Resolução SAGPyA Nº 574/2008 de 25/11/08, publicada no BO de 10/12/08.		Resolução do SENAVE Nº 322 de 19/06/08.			MAPA - Instrução Normativa 70/2008. Publicado no D.O.U em 24/12/2008

2007	36	SUB-STANDARD 3.7.3. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA CAPSICUM ANNUUM (PIMENTÃO) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES GMC Nº 91/96)	Resolução SAGPyA Nº 574/2008 de 25/11/08, publicada no BO de 10/12/08.		Resolução do SENAVE Nº 322 de 19/06/08.			MAPA - Instrução Normativa 66/2008. Publicado no D.O.U em 23/12/2008
2007	35	SUB-STANDARD 3.7.39. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA SECALE CEREALE (CENTEIO), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 66/98)	Resolução SAGPyA Nº 574/2008 de 25/11/08, publicada no BO de 10/12/08.		Resolução do SENAVE Nº 368 de 07/06/08.			MAPA - Instrução Normativa 66/2008. Publicado no D.O.U em 24/12/2008
2007	34	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL PARA EXCLUSÃO DE USO DE ADITIVO ALIMENTAR	Resolução Conjunta da SAGyP Nº 394/2008 e a SPReI Nº 178/2008 de 29/10/08, publicada no BO de 06/11/08.	Resolução da ANVISA Nº 8 do 20/02/08, publicada no BO de 27/02/08.		Decreto do PE Nº 244/010 de 11/08/10, publicado no DO de 20/08/10.		
2007	32	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE "LISTA POSITIVA DE ADITIVOS PARA MATERIAIS PLÁSTICOS DESTINADOS À ELABORAÇÃO DE EMBALAGENS E EQUIPAMENTOS EM CONTATO COM ALIMENTOS" (REVOGAÇÃO DAS RES. GMC Nº 95/94 e 50/01)	Resolução Conjunta da SPReI do MS Nº 202/2008 e da SAGPyA do MEyP Nº 568/2008 de 25/11/08 publicada no BO de 10/12/08.	Resolução ANVISA Nº17 do 17/03/08, publicada no DOU o 18/03/08.		Decreto do PE Nº 011/011 de 14/01/11, publicado no DO em 28/03/11.		
2007	30	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE EMBALAGENS DE POLIETILENO TEREFALATO (PET) PÓS-CONSUMO RECICLADO GRAU ALIMENTÍCIO (PET-PCR GRAU ALIMENTÍCIO) DESTINADAS A ENTRAR EM CONTATO COM ALIMENTOS						Resolução RDC nº 20/2008, de 26 de março de 2008, D.O.U. de 27 de março de 2008
2007	9	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE "ATRIBUIÇÃO DE ADITIVOS E SEUS LIMITES MÁXIMOS PARA A CATEGORIA DE ALIMENTOS 6:CEREAIS E PRODUTOS DE/OU A BASE DE CEREAIS"						ANVISA - Resolução nº 60 /2007. Publicada no D.O.U em 11/09/2007
2006	67	SUB-STANDARD - 3.7.4. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA CITRUS SPP. (CÍTRICOS, FRUTA FRESCA), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL (MODIFICAÇÃO DA RES. GMC Nº 55/93)	Resolução da SAGPyA Nº 588/2008 de 18/07/08, publicada no BO de 24/07/08	Instrução Normativa MAPA Nº 24 do 12/06/07, publicada no DOU o 13/06/07.	Resolução do SENAVE Nº 230 de 20/06/07.			
2006	61	SUB-STANDARD - 3.7.45. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA MANGIFERA INDICA (MANGA), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL						Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. Instrução Normativa no. 17/2007. Publicado no D.O.U em 24/05/2007
2006	60	SUB-STANDARD - 3.7.46. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA BETA VULGARIS VAR. CONDITIVA (BETERRABA HORTÍCOLA), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL						Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. Instrução Normativa no. 20, de 22 de maio de 2007, publicada no DOU de 24/05/2007

2006	59	SUB-STANDARD - 3.7.12. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA MEDICAGO SATIVA (ALFAFA), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 98/96)						Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. Instrução Normativa no. 18 de 22 /05 /2007, publicada no DOU de 24/05/2007
2006	58	SUB-STANDARD - 3.7.44. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA ACTINIDIA CHINENSIS =ACTINIDIA DELICIOSA (KIWI), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL	Resolução da SAGPyA Nº 588/2008 de 18/07/08, publicada no BO de 24/07/08.	Instrução Normativa MAPA Nº 16 do 22/05/07, publicada no DOU o 24/05/07.	Decreto do MAG Nº 12.282 de 06/06/08.			
2006	57	SUB-STANDARD - 3.7.30. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA ARACHIS HYPOGAEA (AMENDOIM) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL	Resolução da SAGPyA Nº 588/2008 de 18/07/08, publicada no BO de 24/07/08.	Instrução Normativa do MAPA Nº 15 do 22/05/07, publicada no DOU o 24/05/07.	Decreto do MAG Nº 12.282 de 06/06/08.			
2006	56	SUB-STANDARD - 3.7.13. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA PHASEOLUS VULGARIS (FEIJÃO), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 99/96)	Resolução da SAGPyA Nº 588/2008 de 18/07/08, publicada no BO de 24/07/08.	Instrução Normativa do MAPA Nº 12 do 22/05/07, publicada no DOU o 24/05/07.				
2006	55	SUB-STANDARD - 3.7.34. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA MELILOLOTUS SPP. (MELILOTUS), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL	Resolução SAGPyA Nº 588/2008 de 18/07/08, publicada no BO de 24/07/08.	Instrução Normativa do MAPA Nº 19 do 22/05/07, publicada no DOU o 24/05/07.	Resolução SENAVE Nº 196, de 12/04/10, que rectifica à Resolução SENAVE Nº 666/09.			
2006	54	SUB-STANDARD - 3.7.29. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA ZEA MAYZ (MILHO), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 40/03)	Resolução SAGPyA Nº 588/2008 de 17/07/08, publicada no BO de 24/07/08	Instrução Normativa do MAPA Nº 54 do 22/05/07, publicada no DOU o 24/05/07.	Decreto do MAG Nº 12.282 de 06/06/08.			
2006	53	SUB-STANDARD - 3.7.33. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA MUSA SPP. (ESPÉCIES PRODUTORAS DE BANANA), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL	Resolução SAGPyA Nº 588/2008 de 18/07/08, publicada no BO de 24/07/08	Instrução Normativa MAPA Nº 57 de 22/12/07, publicada no DOU de 13/12/07.	Resolução do SENAVE Nº 230 de 20/06/07.			
2006	52	SUB-STANDARD - 3.7.1. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA ALLIUM CEPA (CEBOLA) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL (REVOGAÇÃO DA RES. GMC Nº 89/96)						Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. Instrução Normativa Nº 13, de 22 de maio de 2007, publicada no DOU de 24/05/2007
2006	48	ROTULAGEM NUTRICIONAL DE ALIMENTOS EMBALADOS (COMPLEMENTAÇÃO DA RES. GMC Nº 44/03)	Resolução Conjunta da SPReI Nº 53 e SAGPyA Nº 262 do 16/04/09, publicada no BO de 27/04/09	Resolução ANVISA RDC Nº 36, de 29/01/07, publicada no DOU de 08/02/07.	Decreto Nº 12085 de 23/04/08.			

2006	46	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE DISPOSIÇÕES PARA EMBALAGENS, REVESTIMENTOS, UTENSÍLIOS, TAMPAS E EQUIPAMENTOS METÁLICOS EM CONTATO COM ALIMENTOS (REVOGAÇÃO DAS RES. GMC N° 27/93, 48/93 e 30/99)	Resolução Conjunta da SPReI N° 85 e SAGPyA N° 338 do 23/04/08, publicada no BO o 05/05/08.	338 do 23/04/08, publicada no BO o 05/05/08. Resolução RDC ANVISA N° 20 de 22/03/07, publicada no DOU em 26/03/07.	Decreto N° 12085 de 23/04/08.	Decreto do PE N° 197 do 31/05/11, publicado no DO o 21/06/11.	
2006	31	ROTULAGEM NUTRICIONAL DE ALIMENTOS EMBALADOS (COMPLEMENTAÇÃO DAS RES. GMC N° 46/03 e N° 47/03)					Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA. RDC N°. 163, de 17 de agosto de 2006, publicada no DOU de 17/10/2006
2006	23	SUB-STANDARD 3.7.24. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA GLYCINE MAX (SOJA) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 108/96)	Resolução da SAGPyA N° 88/2008 do 27/08/08, publicada no BO de 04/09/08.	Instrução Normativa MAPA N° 45 do 18/12/06, publicado no DOU de 19/12/06.	Resolução do SENAVE N° 230 de 20/06/07.		
2006	22	SUB-STANDARD - 3.7.21. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA COFFEA SPP. (CAFÉ) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 105/96)	Resolução da SAGPyA N° 88/2008 do 27/08/08, publicada no BO de 04/09/08	Instrução Normativa MAPA N° 47 do 20/12/06, publicado no DOU de 21/12/06.	Resolução do SENAVE N° 230 de 20/06/07.		
2006	20	SUB-STANDARD - 3.7.41. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA PISUM SATIVUM (ERVILHA) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 61/98)					Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. Instrução Normativa no. 2 de 17 /02 /2011, publicado no DOU de 18 /02 /2011
2006	19	SUB-STANDARD 3.7.2. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA ALLIUM SATIVUM (ALHO) SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 90/96)					Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. Instrução Normativa N° 46, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2006, publicada no DOU de 21/12/2006
2006	11	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE "LISTA GERAL HARMONIZADA DE ADITIVOS ALIMENTARES E SUAS CLASSES FUNCIONAIS"		Artigo 11 da Dec.CMC N° 020/2002	Decreto do PE N° 12.805 de 23/04/08.		
2006	10	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE ADITIVOS AROMATIZANTES (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 46/93)		Resolução RDC ANVISA N° 02 do 15/01/07, publicada no DOU de 17/01/07.	Decreto de N° 12.085 de 23/04/08.	Decreto do PE N° 225/012 de 04/07/12, publicado no DO de 10/07/12.	
2006	9	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE "ATRIBUIÇÃO DE ADITIVOS E SEUS LIMITES MÁXIMOS PARA A CATEGORIA DE ALIMENTOS 16.2: BEBIDAS NÃO ALCÓOLICAS, SUBCATEGORIA 16.2.2: BEBIDAS NÃO ALCÓOLICAS GASEIFICADAS E NÃO GASEIFICADAS"	Resolução Conjunta da SAGPyA (MEyP) N° 108/2007 e N° 137/2007 da SPRyRS (MS) de 07/09/07, publicada no BO de 12/09/07.	Resolução RDC ANVISA N° 05 do 15/01/07, publicada no DOU de 17/01/07.	Decreto do PE N° 12.085 de 23/04/08.	Decreto de PE N° 600/009 de 28/12/09, publicado no DO de 27/01/10.	

2006	8	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE "ATRIBUIÇÃO DE ADITIVOS E SEUS LIMITES MÁXIMOS PARA A CATEGORIA DE ALIMENTOS 13: MOLHOS E CONDIMENTOS"	Resolução Conjunta da SAGPyA (MEyP) N° 108/2007 e N° 137/2007 da SPRyRS (MS) de 07/09/07, publicada no BO de 12/09/07.	Resolução RDC ANVISA N° 05 do 15/01/07, publicada no DOU de 17/01/07.	Decreto do PE N° 12.085 de 23/04/08.	Decreto de PE N° 600/009 de 28/12/09, publicado no DO de 27/01/10.		
2006	7	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL SOBRE "ATRIBUIÇÃO DE ADITIVOS E SEUS LIMITES MÁXIMOS PARA A CATEGORIA DE ALIMENTOS 3: GELADOS COMESTÍVEIS"	Resolução Conjunta da Secretaria de Políticas, Regulação e Relações Sanitárias N° 51/2007 e Secretaria de Agricultura, Ganaderia, Pesca e Alimentos N° 127/2007 de 20/04/07, publicada no BO de 26/04/07.	Resolução RDC ANVISA N° 03 do 15/01/07, publicado no DOU de 17/01/07.	Decreto de PE N° 12.085 de 23/04/08.	Decreto do PE N° 600/009 de 28/12/09, publicado no DO de 27/01/10.	Vigente desde o 02/10/2013 - Art. 40 POP	
2005	56	SUB-STANDARD 3. 7. 37 REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA PRUNUS ARMENIACA (DAMASCO) SEGUNDO O PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 69/99)	Resolução da SAGPyA N° 585/2006 do 20/09/06, publicada no BO de 02/10/06	Instrução Normativa MAPA N° 26, de 31/07/06, publicada no DOU de 04/08/06.	Resolução do SENAVE N° 230 de 20/06/07.			
2005	55	SUB-STANDARD 3. 7. 36 REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA PRUNUS DOMESTICA (AMEIXA) SEGUNDO O PAÍS DE DESTINO E ORIGEM, PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL (REVOGAÇÃO DA RES. GMC N° 70/99)	Resolução da SAGPYA N° 585/2006 do 20/09/06, publicada no BO de 02/10/06.	Instrução Normativa MAPA N° 25, de 31/07/06, publicada no DOU de 04/08/06.	Resolução do SENAVE N° 230 de 20/06/07.			
2005	39	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL PARA DETERMINAÇÃO DO PESO LÍQUIDO EM PESCADOS, MOLUSCOS E CRUSTÁCEOS GLACIADOS (REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO GMC N° 08/02)						Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO. Portaria no 5, de 12 De Janeiro De 2006, publicada no DOU de 16/01/2006
2005	38	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL DA INDICAÇÃO DO CONTEÚDO LÍQUIDO DE SORVETE PRÉ-MEDIDO						Portaria Inmetro N° 77 de 2007, de 06/03/07, publicada no DOU de 08/03/07
2005	15	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL PARA RESTRIÇÃO DE USO DE DETERMINADOS ADITIVOS PARA ALIMENTOS	Resolução Conjunta N° 012/2007 da SAGPyA e N° 108/2007 da SPRyRS del 30/07/07, publicada no BO de 02/08/07.	Resolução ANVISA RDC N° 201 do 05/07/05, publicado no DOU de 06/07/05	Decreto de PE N° 8064 do 21/08/06	Decreto do PE N° 503/005 de 05/12/05, publicado no DO de 09/12/05.		
2003	40	SUB- STANDARD 3.7.29 – REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA ZEA MAYS (MILHO), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL"						Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. Instrução Normativa no. 14, de 22 de maio de 2007, publicada no DOU de 24/05/2007
2003	39	SUB- STANDARD 3.7.27 – "REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA ORYZA SATIVA (ARROZ), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL"	Resolução da SAGPyA N° 585/2006 do 20/09/06, publicada no BO o 02/10/06.	Instrução Normativa MAPA N° 20 do 02/08/04, publicado no DOU o 03/08/04				

2003	37	SUB-STANDARD 3.7.20 – "REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA ANANAS COMOSUS (ABACAXI), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E DE ORIGEM PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL"	Resolução da SAGPyA Nº 585/2006 do 20/09/06, publicada no BO o 02/10/06.	Instrução Normativa MAPA Nº 26 do 02/08/04, publicado no DOU de 03/08/04.				
2003	36	SUB- STANDARD 3.7.18 – "REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS PARA SOLANUM TUBEROSUM (BATATA), SEGUNDO PAÍS DE DESTINO E ORIGEM PARA OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL"	Resolução da SAGPyA Nº 585/2006 do 20/09/06, publicada no BO o 02/10/06.	Instrução Normativa MAPA Nº 18 do 28/07/04, publicado no DOU de 30/07/04.	Resolução do SENAVE Nº 230 de 20/06/07.			
2003	26	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL PARA ROTULAGEM DE ALIMENTOS EMBALADOS (Revoga a Res. GMC Nº 21/02)	Resolução SCT Nº 146/2004 de 12/10/04, publicada no BO de 13/10/04.	Resolução RDC ANVISA Nº 123 de 13/05/04, publicada no DOU de 14/05/04.	Decreto do PE Nº 8064 do 21/08/06.	Decreto do PE Nº 117/006 de 21/04/06, publicado no DO em 27/04/06.		
2002	25	Regulamento técnico MERCOSUL sobre limites máximos de aflatoxinas admissíveis no leite, amendoim e milho (Revogação da Res. GMC nº 56/94)						Resolução ANVISA RDC nº 274 de 15 de outubro de 2002, publicada no DOU de 16/10/2002
2002	21	Regulamento técnico MERCOSUL para rotulagem de alimentos embalados (Revogação das Res. GMC nº 36/93, 21/94 e 72/97)						Resolução ANVISA RDC nº 259, de 20 de setembro de 2002, publicada no DOU de 23/09/2002
2002	9	Regulamento técnico MERCOSUL para a verificação quantitativa de farinha de trigo						Portaria Inmetro Nº 143 de 24/07/2002, publicada no DOU de 30/07/2002
2002	8	Regulamento técnico MERCOSUL para determinação do peso líquido em pescados, moluscos e crustáceos glaciados						Portaria INMETRO nº 142 de 24/07/2002, publicada no DOU de 30/07/2002
2002	7	Regulamento técnico MERCOSUL de métodos de análise para álcool potável de origem agrícola						Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. Instrução Normativa no. 52, de 15 de agosto de 2002, publicada no DOU de 16/08/2002
2001	50	Lista positiva de aditivos para materiais plásticos destinados à elaboração de embalagens e equipamentos em contato com alimentos (Modificação da Res. GMC nº 95/94) (Revogação das Res. GMC nº 36/97, 53/97, 9/99, 10/99, 12/99, 14/99)						Resolução ANVISA RDC nº 91, de 11 de maio de 2001, publicada no DOU de 15 de maio de 2001
2001	14	Regulamento técnico MERCOSUL de produtos de cervejaria						Instrução Normativa SDA INMETRO nº 54 de 2001,
2000	31	SUB-STANDARD 3.7.43/00 - "Requisitos Fitossanitários Gerais e Específicos para Prunus avium (cereja doce, cerezo dulce) segundo País de Destino e Origem"						
2000	30	SUB-STANDARD 3.7.42/00 - "Requisitos Fitossanitários Gerais e Específicos para Prunus cerasus (cereja ácida, cerezo ácido ou quindo) segundo País de Destino e Origem"						
2000	16	Regulamento Técnico Mercosul sobre atribuição de Aditivos e seus Limites Máximos para a Categoria de Alimentos 12: Sopas e Caldos						Resolução ANVISA RDC Nº 33 de 2001, publicada no DOU de 12 de março de 2001
1999	89	Regulamento Técnico MERCOSUL "Identidade e Qualidade do Mel"						Instrução Normativa MAA Nº 11 de 2000, publicada no DOU de 23 de outubro de 2000

1999	70	Sub- standard 3.7.36/99 Requisitos Fitossanitários Gerais e Específicos para Prunus domestica (ameixa, ciruelo) segundo País de Destino e Origem						
1999	69	Sub- Standard 3.7.37/99 Requisitos Fitossanitários gerais e específicos para Prunus armeniaca (damasco) segundo País de Destino e Origem						
1999	68	Sub- standard 3.7.18/99 Requisitos Fitossanitários gerais e específicos para Solanum tuberosum (batata, papa) segundo País de Destino e Origem						
1999	67	Sub- Standard 3.7.40/99 Requisitos Fitossanitários gerais e específicos para Persea americana (abacate, palto), segundo País de Destino e Origem						
1999	56	Regulamento Técnico MERCOSUL de Identidade e Qualidade do Mel						Instrução Normativa MAA Nº 11 de 2000, publicada no DOU de 23 de outubro de 2000
1998	68	SUB-STANDARD 3.7.38 – "REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS GERAIS E ESPECÍFICOS PARA TRITICUM AESTIVUM X SECALE CEREALE (TRITICALE)"						
1998	67	SUB-STANDARD 3.7.31 – "REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS GERAIS E ESPECÍFICOS PARA AVENA SATIVA (AVEIA, AVENA)"						
1998	66	SUB-STANDARD 3.7.39 – "REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS GERAIS E ESPECÍFICOS PARA SECALE CEREALE (CENTEIO, CENTENO)"						
1998	65	SUB-STANDARD 3.7.32 – "REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS GERAIS E ESPECÍFICOS PARA HORDEUM VULGARE (CEVADA, CEBADA)"						
1998	64	SUB-STANDARD 3.7.16 – "REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS GERAIS E ESPECÍFICOS PARA TRITICUM SSP. (TRIGO)"						
1998	63	SUB-STANDARD 3.7.26 – "REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS GERAIS E ESPECÍFICOS PARA PYRUS COMMUNIS (PERAL, PEREIRA)"						
1998	62	SUB-STANDARD 3.7.6. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS GERAIS E ESPECÍFICOS PARA MALUS SYLVESTRES (MAÇÃ, MANZANO)						
1998	61	SUB-STANDARD 3.7.41. REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS GERAIS E ESPECÍFICOS PARA PISUM SATIVUM (ERVILHA, ARVEJA)						
1998	60	SUB-STANDARD 3.7.10 – "REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS GERAIS E ESPECÍFICOS PARA LOLIUM MULTIFLORUM (AZEVÉM, LOLIUM)"						
1998	56	RTM para Embalagens e Equipamentos de Polietileno Fluoretado em Contato com Alimentos						Resolução MS/ANVS Nº 105 de 1999, publicada no DOU de 20 de maio 1999.

1998	55	RTM sobre atualização da Lista Geral Harmonizada de Aditivos Mercosul: Gelatina						Resolução RE – ANVISA Nº 386 de 1999, publicada no DOU de 09 de agosto de 1999.
1998	54	RTM sobre atribuição de Aditivos e seus Limites Máximos para a Categoria de Alimentos 19: Sobremesas						Resolução Nº 388 de 1999, publicado no DOU de 05 de agosto de 1999
1998	53	Regulamento Técnico MERCOSUL sobre atribuição de Aditivos e seus Limites Máximos para a Categoria de Alimentos 5: Balas, Confeitos, Bombons, Chocolates e Similares						Resolução ANVS nº 387 de 1999, publicada no DOU de 09 de agosto de 1999
1998	52	Regulamento Técnico MERCOSUL sobre critérios para determinar funções de aditivos, aditivos e seus limites máximos para todas as Categorias de Alimentos						Portaria SVS/MS nº 540/97, publicada no DOU de 28 de outubro de 1997, publicada no DOU de 28 de outubro de 1997
1997	74	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL DE ATRIBUIÇÃO DE ADITIVOS E SEUS LIMITES ÀS SEGUINTE CATEGORIAS DE ALIMENTOS: Categoria 13: Molhos e Condimentos, Subcategoria 13.10. Vinagres.						Resolução RE – ANVISA Nº 382 de 1999, publicada no DOU de 05 de agosto de 1999
1997	73	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL DE ATRIBUIÇÃO DE ADITIVOS E SEUS LIMITES ÀS SEGUINTE CATEGORIAS DE ALIMENTOS: Categoria 8: Carnes e Produtos Cárnicos						Portaria ANVISA/MS Nº 1004/98, publicada no DOU de 22 de março de 1999
1997	50	REGULAMENTO TÉCNICO ATRIBUIÇÃO DE ADITIVOS E SUA CONCENTRAÇÃO MÁXIMA PARA A CATEGORIA DE ALIMENTOS 7: PRODUTOS DE PANIFICAÇÃO						Resolução ANVISA/MS nº 383/99, publicada no DOU de 9 de agosto de 1999
1997	48	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL DE IDENTIDADE E QUALIDADE DO QUEIJO AZUL						Instrução Normativa MAPA nº 46, publicada no DOU de 23 de outubro de 2007
1997	47	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL DE IDENTIDADE E QUALIDADE DO LEITE FERMENTADO						Instrução Normativa MAPA nº 46, publicada no DOU de 23 de outubro de 2007
1997	38	DESIGNAÇÃO DE ADITIVOS. GRUPO 3. SORVETES COMESTÍVEIS						Resolução ANVISA/MS nº 384/99, publicada no DOU de 5 de agosto de 1999
1997	5	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL DE IDENTIDADE E DE QUALIDADE DO ARROZ BENEFICIADO						
1997	1	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL DE IDENTIDADE E QUALIDADE DO QUEIJO PARMESÃO, PARMESANO, REGGIANO, REGGIANITO E SBRINZ						Resolução ANVISA/MS nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001
1996	78	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL DE IDENTIDADE E QUALIDADE DO QUEIJO MOZZARELLA (MUZZARELLA OU MUSSARELLA)						Portaria MAPA nº 364, publicada no DOU de 8 de setembro de 1997; Portaria da SVS/MS Nº 451/97, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997; e Resolução ANVISA RDC nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001.

1996	42	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL DE IDENTIDADE E QUALIDADE DO QUEIJO TYBO						Portaria MAPA Nº 362 de 04/09/1997, publicada no DOU de 8 de setembro de 1997; Portaria da SVS/MS Nº 451/97, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997; e Resolução ANVISA RDC nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001.
1996	34	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL DE IDENTIDADE E QUALIDADE DA MASSA PARA ELABORAR QUEIJO MOZZARELLA						Portaria MAPA nº 366, publicada no DOU de 8 de setembro de 1997; e Portaria da SVS/MS Nº 451/97, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997
1996	32	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL DE IDENTIDADE E QUALIDADE DO QUEIJO TILSIT						Portaria MAPA nº 361, publicada no DOU de 8 de setembro de 1997; Portaria SVS/MS nº 451, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997/97, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997 e Resolução ANVISA RDC nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001.
1996	31	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL DE IDENTIDADE E QUALIDADE DO QUEIJO TANDIL						Portaria MAPA nº 365, , publicada no DOU de 8 de setembro de 1997; Portaria SVS/MS nº 451, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997/97, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997 e Resolução ANVISA RDC nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001.
1996	30	IDENTIDADE E QUALIDADE DO QUEIJO PATEGRÁS SANDUÍCHE						Portaria MAPA nº 363, publicada no DOU de 8 de setembro de 1997; Portaria SVS/MS nº 451, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997/97, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997 e Resolução ANVISA RDC nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001.
1996	29	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL DE IDENTIDADE E QUALIDADE DO QUEIJO DAMBO						Portaria MAPA nº 360, publicada no DOU de 8 de setembro de 1997; Portaria da SVS/MS Nº 451/97, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997 e Resolução ANVISA RDC nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001
1996	28	ADITIVOS ALIMENTARES (LACTITOL)						Portaria SVS/MS nº 502/98 publicada no DOU de 23 de junho de 1998.
1995	16	LISTA DE AGENTES COLORANTES PERMITIDOS						Portaria SVS/MS nº 71/96, publicada em 29 de maio de 1996
1995	14	RESÍDUOS PRAGUICIDAS EM PRODUTOS AGROPECUÁRIOS ALIMENTÍCIOS IN NATURA						

1995	13	PESOS LÍQUIDOS DE PRODUTOS À BASE DE CARNE						
1995	11	DETERMINAÇÃO DA MIGRAÇÃO ESPECÍFICA DE ETILENOGLICOL E DIETILENOGLICOL						Portaria SVS/MS nº 26/96, publicada no DOU de 25 de março de 2003; Resolução ANVS/MS nº 105/99, publicada no DOU de 20 de maio de 1999
1995	10	DETERMINAÇÃO DA MIGRAÇÃO TOTAL DE MATERIAIS PLÁSTICOS NO AZEITE DE OLIVA COMO SIMULADOR GRAXO						Portaria SVS/MS nº 26/96, publicada no DOU de 25 de março de 2003; Resolução ANVS/MS nº 105/99, publicada no DOU de 20 de maio de 1999
1994	107	FUNÇÃO DE ADITIVO ALIMENTÁRIO - AGENTE DE MASSA						Portaria MAARA nº 183/96, publicada no DOU de 25 de março de 1996; Portaria SVS/MS nº 540/97, publicada no DOU de 28 de outubro de 1997
1994	106	AMIDOS MODIFICADOS						Portaria MAARA nº 183/96, publicada no DOU de 25 de março de 1996; Portaria SVS/MS nº 540/97, publicada no DOU de 28 de outubro de 1997
1994	105	PRINCÍPIO DE TRANSFERÊNCIA DE ADITIVOS ALIMENTARES						Portaria MAARA nº 183/96, publicada no DOU de 25 de março de 1996; Portaria SVS/MS nº 540/97, publicada no DOU de 28 de outubro de 1997
1994	104	INCORPORAÇÃO DE NOVOS ADITIVOS ALIMENTÁRIOS NA LISTA GERAL DE ADITIVOS ALIMENTÁRIOS						Portaria MAARA nº 183/96, publicada no DOU de 25 de março de 1996; Portaria MAPA nº 146/96, publicada no DOU de 11 de março de 1996; Portaria SVS/MS nº 685/98, publicada no DOU de 28 de agosto de 1998.
1994	103	PRINCÍPIOS GERAIS PARA O ESTABELECIMENTO DE NÍVEIS MÁXIMOS DE CONTAMINANTES QUÍMICOS EM ALIMENTOS						Portaria MAARA nº 183/96, publicada no DOU de 25 de março de 1996; Portaria SVS/MS nº 685/98, publicada no DOU de 28 de agosto de 1998.
1994	102	LIMITES MÁXIMOS DE TOLERÂNCIA PARA CONTAMINANTES INORGÂNICOS						Portaria MAARA nº 183/96/96, publicada no DOU de 25 de março de 1996; Portaria MAPA nº 146/96, publicada no DOU de 11 de março de 1996; Portaria SVS/MS nº 685/98, publicada no DOU de 28 de agosto de 1998.
1994	101	LISTA DE ADITIVOS ALIMENTÁRIOS COM SUAS CLASSES FUNCIONAIS						Portaria MAARA nº 183/96, publicada no DOU de 25 de março de 1996; Portaria MAARA nº 146/96, publicada no DOU de 11 de março de 1996; Portaria nº 183 de 1996 e Portaria nº 392 de 1996
1994	100	IDENTIDADE E QUALIDADE DA CEBOLA						Portaria MAPA nº 529/95, publicada no DOU de 10 de setembro de 1995
1994	99	IDENTIDADE E QUALIDADE DO TOMATE						Portaria MAPA nº 553/95, publicada no DOU de 19 de setembro de 1995

1994	98	IDENTIDADE E QUALIDADE DO ALHO						
1994	79	IDENTIDADE E QUALIDADE DE QUEIJOS						Portaria MAARA nº 146/96, publicada no DOU de 11 de março de 1996; Decreto nº 1.812/96, publicado no DOU de 9 de fevereiro de 1996; Portaria SVS/MS nº 451/97, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997 e Resolução Anvisa RDC nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001
1994	78	REGULAMENTO TÉCNICO DE IDENTIDADE DO LEITE UAT (UHT)						Portaria MAARA Nº 146/96, publicada no DOU de 11 de março de 1996; Decreto nº 1.812/96, publicado no DOU de 9 de fevereiro de 1996; Portaria SVS/MS nº 451/97, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997 e Resolução Anvisa RDC nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001
1994	77	DEFINIÇÕES RELATIVAS AS BEBIDAS ALCOÓLICAS						Decreto Nº 1812 de 1996 e pela Portaria nº 146/96, publicada no DOU de 11 de março de 1996;
1994	43	IDENTIDADE E QUALIDADE DA CASEÍNA ALIMENTAR						Portaria MAARA nº 146/96, publicada no DOU de 11 de março de 1996; Decreto nº 1.812/96, publicado no DOU de 9 de fevereiro de 1996; Portaria SVS/MS nº 451/97, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997 e Resolução Anvisa RDC nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001
1994	41	IDENTIDADE E QUALIDADE DO ALHO						
1994	40	IDENTIDADE E QUALIDADE DO PEIXE FRESCO						Portaria MAA nº 185/97, publicada no DOU de 19 de maio de 1997
1994	20	DEFINIÇÕES RELATIVAS A BEBIDAS ALCOÓLICAS						
1994	16	IDENTIDADE E QUALIDADE DOS CASEINATOS ALIMENTÍCIOS						Portaria MAARA nº 146/96, publicada no DOU de 11 de março de 1996, Decreto nº 1.812/96, publicado no DOU de 9 de fevereiro de 1996, Portaria da SVS nº 451/97, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997, e Resolução Anvisa RDC nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001
1994	15	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL DE IDENTIDADE E QUALIDADE DO MEL						
1993	83	DEFINIÇÕES DE FUNÇÕES DE ADITIVOS ALIMENTARES						Portaria SVS/MS nº 540/97, publicada no DOU de 28 de outubro de 1997

1993	82	IDENTIDADE E QUALIDADE DO LEITE EM PÓ						Portaria MAARA nº 146/96, publicada no DOU de 11 de março de 1996, Portaria SVS/MS nº 451, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997, Resolução ANVISA RDC nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001
1993	74	IDENTIDADE E QUALIDADE DA CEBOLA						
1993	73	BROMATO DE POTÁSSIO						Resolução CNNPA nº 15 de 1970, publicada no DOU, em 16/09/1993
1993	72	GORDURA LÁCTEA						Portaria MAARA nº 146/96, publicada no DOU de 11 de março de 1996
1993	71	IDENTIDADE E QUALIDADE DO CREME DE LEITE						Portaria MAARA nº 146/96, publicada no DOU de 11 de março de 1996, Portaria SVS/MS nº 451, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997 e Resolução Anvisa RDC nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001
1993	70	IDENTIDADE E QUALIDADE DA MANTEIGA						Portaria MAARA nº 146/96, publicada no DOU de 11 de março de 1996, Decreto nº 1.812/96, publicado no DOU de 9 de fevereiro de 1996; Decreto nº 372 de 1997, Portaria SVS/MS nº 451, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997 e Resolução Anvisa RDC nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001
1993	69	REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL REQUISITOS MICROBIOLÓGICOS PARA QUEIJOS						Portaria MAARA nº 146/96, publicada no DOU de 11 de março de 1996; Decreto nº 1.812/96, publicado no DOU de 9 de fevereiro de 1996; Portaria SVS/MS nº 451, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997 e Resolução Anvisa RDC nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001
1993	59	PRINCÍPIOS GERAIS PARA CRITÉRIOS E PADRÕES MICROBIOLÓGICOS EM ALIMENTOS						Portaria SVS/MS nº 451, publicada no DOU de 22 de setembro de 1997 e Resolução Anvisa RDC nº 12/01, publicada no DOU de 10 de janeiro de 2001
1993	55	REQUERIMENTOS QUARENTENÁRIOS PARA PÊSSEGO, TABACO, UVA, ALHO, CEBOLA, TOMATE, PIMENTÃO, CITROS, BATATA, MAÇA E PÊRA						
1993	31	REGULAMENTO TÉCNICO PARA A FIXAÇÃO DA IDENTIDADE E DA QUALIDADE DO LEITE EM PÓ						
1993	17	CRITÉRIOS DE MANUTENÇÃO DA LISTA GERAL DE ADITIVOS ALIMENTARES						Portaria SVS/MS nº 540/97, publicada no DOU de 28 de outubro de 1997

1992	32	REGULAMENTO TÉCNICO PARA A FIXAÇÃO DE IDENTIDADE E QUALIDADE DOS ALIMENTOS						Portaria MS nº 1428/93, publicada no DOU de 02 de dezembro de 1993
1992	31	DEFINIÇÕES DE INGREDIENTE, ADITIVO ALIMENTÍCIO, COADJUVANTE DE ELABORAÇÃO CONTAMINANTE						Portaria SVS/MS nº 540/97, publicada no DOU de 28 de outubro de 1997

Fontes: Sítio do MERCOSUL na Internet, Imprensa Nacional do Brasil e pesquisa realizada pelo mestrando.

Concepção e elaboração do mestrando.