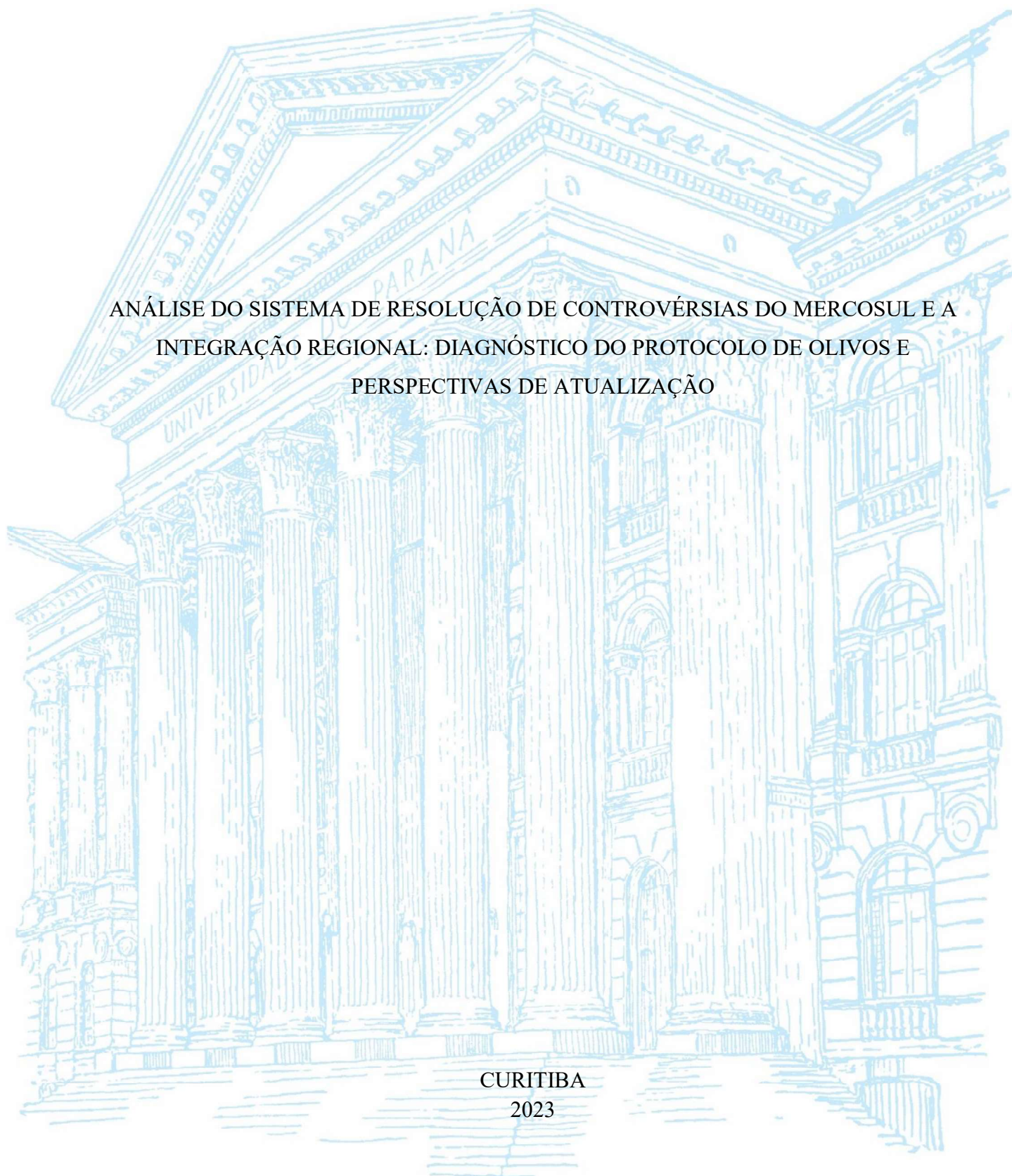


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ARTHUR SCHWARTZ DAVID

ANÁLISE DO SISTEMA DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL E A
INTEGRAÇÃO REGIONAL: DIAGNÓSTICO DO PROTOCOLO DE OLIVOS E
PERSPECTIVAS DE ATUALIZAÇÃO

CURITIBA
2023



ARTHUR SCHWARTZ DAVID

ANÁLISE DO SISTEMA DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL E A
INTEGRAÇÃO REGIONAL: DIAGNÓSTICO DO PROTOCOLO DE OLIVOS E
PERSPECTIVAS DE ATUALIZAÇÃO

Monografia apresentada ao curso de Graduação em
Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade
Federal do Paraná, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Cândida Pires Vieira
do Amaral Kroetz

CURITIBA

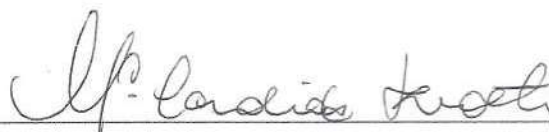
2023

TERMO DE APROVAÇÃO

ANÁLISE DO SISTEMA DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL:
DIAGNÓSTICO DO PROTOCOLO DE OLIVOS E PERSPECTIVAS DE ATUALIZAÇÃO

ARTHUR SCHWARTZ DAVID

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



MARIA CÂNDIDA PIRES VIEIRA DO AMARAL KROETZ
Orientador

Coorientador



OKSANDRO OSDIVAL GONÇALVES
1º Membro



PRISCILA CANEPARO DOS ANJOS
2º Membro

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, professora Maria Cândida, pela constante paciência e ensinamentos valiosos ao longo de toda a graduação.

Aos meus amigos, de dentro e de fora da faculdade, que tornaram o caminho trilhado muito mais prazeroso e me lembraram constantemente das razões pelas quais escolhi minha jornada.

À minha namorada e melhor amiga, que esteve lá durante os altos e baixos e me lembrou de que há sempre mais coisas a descobrir e razões para viver.

À minha família, que me deu tudo que tenho hoje.

À minha avó, que nos deixou antes de ver a minha graduação concluída, mas que sei que acompanha todos os meus passos e conquistas até hoje. “Como é grande o meu amor por você”.

Acima de tudo, à minha mãe, que me deu as ferramentas e apoio para sempre seguir em frente e me tornou a pessoa que sou. Sem você, eu jamais teria entrado e muito menos saído da Universidade. “*You are my Sunshine*”.

A todos, minha eterna gratidão e amor.

RESUMO

O objetivo de um sistema de resolução de controvérsias introduzido em determinado macrossistema é não apenas resolver as disputas surgidas em seu âmbito, mas também refletir os objetivos almejados por ele. Com base na lente sistêmica, cabe ao *designer* de sistemas de resolução de disputas a iniciativa e diagnóstico profundo e crítico, que deve prover respostas para questões essenciais para compreensão do sistema. Com base nisso, a presente pesquisa buscou analisar o sistema de resolução de controvérsias vigente no MERCOSUL, regido pelo Protocolo de Olivos, com o intuito compreender sua origem e principais influências, bem como dos interesses centrais da região. Para isso, analisou-se em primeiro momento o contexto histórico das Relações Internacionais na década de 1980, marcada pelo regionalismo aberto, momento em que surgiu o MERCOSUL. Os principais objetivos da organização envolviam a integração regional e o fortalecimento das relações econômicas e socioculturais entre os países da região. Seguindo esses princípios, os sistemas desenvolvidos para a região, regidos pelo Tratado de Assunção, Protocolo de Brasília e Protocolo de Ouro Preto, inicialmente privilegiaram os métodos consensuais e a resolução das disputas por meio das negociações diretas. Todavia, em meio às críticas à ausência de formalidade e de efetividade do sistema, foi firmado o Protocolo de Olivos, que manteve o privilégio aos métodos consensuais e diplomáticos e a arbitragem *ad hoc* e criou um Tribunal Permanente de Revisão. Todavia, demonstrou-se que, de fato, se faz necessária uma atualização do Protocolo, que foi criticado pela sua não-vinculatividade e ineficiência, bem como pela ausência de formalidade. Demonstrou-se, ainda, que o sistema vem sendo pouco utilizado e não gerou a confiança pretendida nos Estados-Partes. Assim sendo, estudou-se alguns possíveis caminhos para atualização do Protocolo de forma a alcançar os objetivos pretendidos para o MERCOSUL. Destacou-se a possibilidade de criação de um tribunal supranacional, o qual, no entanto, mostrou-se aparentemente incompatível com a realidade regional. Ao fim, estabeleceu-se o diagnóstico da resolução de conflitos na região e os possíveis caminhos pelos quais pode passar a atualização do sistema. Nesse contexto, deu-se especial enfoque à possibilidade de utilização da arbitragem institucional internacional e da mediação como alternativas para aumentar a confiabilidade do sistema e a sua efetividade, partindo da perspectiva de sequenciamento de ferramentas de resolução de controvérsias.

Palavras-Chave: MERCOSUL. Resolução de Controvérsias. Integração Regional. Direito Internacional. Comércio.

ABSTRACT

The objective of a dispute resolution system introduced in a certain macrosystem is not only to resolve the disputes originated in its domain, but also to reflect its desired objectives and goals. According to the systemic lens, it is up to the designer of dispute resolution systems the initiative and deep and attentive diagnosis, which must provide answers to essential questions for the adequate comprehension of the system. Based on this, the current research aimed to analyse the dispute resolution system currently in use in the MERCOSUL, governed by the Olivos Protocol, with the intention of comprehending its origins and main influences, as well as the core interests of the region. For that, the historical context of International Relations in the 1980s, mainly involving the “open regionalism”, was firstly analyzed. During that period the MERCOSUL was created. The main objectives of the region involved the regional integration and the strengthening of economic and sociocultural bonds between the countries of the region. According to these principles, the dispute resolution systems created for the region, governed by the Assunção Treaty, Brasilia Protocol and the Ouro Preto Protocol, privileged the consensual dispute resolution methods and direct negotiations between the parties. Nevertheless, amidst the critics to the absence of formality and effectivity of the system, the Olivos Protocol was signed, which maintained the privilege of the consensual and diplomatic methods, as well as *ad hoc* arbitration, while also creating the Permanent Revision Tribunal. However, it was demonstrated that, in fact, a revision of the Protocol is recommended, since it was still criticized for its non-enforceability and inefficacy, as well as the absence of a certain level of formality. On top of that, it was demonstrated that the system has not been very used and did not generate the intended trust by the Parties. Therefore, a few possible paths were studied in order to hopefully guide the revision of the system in order to attain the objectives of the region. Firstly, the possibility of a supranational tribunal was studied, which, nonetheless, has proven to be apparently incompatible to the reality of the region. Secondly, special attention was given to the possibility of institutional arbitration and mediation as alternatives for increasing the system’s reliability and effectivity, according to the perspective of sequencing the dispute resolution tools available. In conclusion, the diagnosis of the region’s dispute resolution system was established and the possible paths through which the revision of the system could happen were pointed out.

Key-Words: MERCOSUL. Dispute Resolution. Regional Integration. International Law. Commerce

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ALADI	- Associação Latinoamericana de Integração
ALALC	- Associação Latino Americana de Livre Comércio
ANSA	- Associação das Nações do Sudeste Asiático
CEPAL	- Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina
CCM	- Comissão de Comércio do MERCOSUL
CMC	- Conselho do Mercado Comum
CPC	- Comissão Parlamentar Conjunta
DSD	Design de Sistemas de Disputas
FCES	- Foro Consultivo Econômico Social
GATT	- <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GMC	- Grupo Mercado Comum
GTAHAEI	- Grupo de Trabalho <i>ad-hoc</i> para Adequação da Estrutura Institucional
MERCOSUL	- Mercado Comum do Sul
OC	- Opinião Consultiva
OEА	- União dos Estados Americanos
OMC	- Organização Mundial do Comércio
OI	- Organização (ões) Internacional (is)
OIC	- Organização Internacional do Comércio
ONU	- Organização das Nações Unidas
PARLASUL	Parlamento do MERCOSUL
PICE	- Programa de Integração e Cooperação Econômica
PN	- Proposta de Norma
PO	- Protocolo de Olivos
SAM	- Secretaria Administrativa do MERCOSUL
TPR	- Tribunal Permanente de Revisão
UA	- União Africana
UE	- União Europeia
UNCITRAL	- United Nations Commission on International Trade Law

Sumário

1. INTRODUÇÃO	8
2. A FORMAÇÃO DO MERCOSUL E SEUS SISTEMAS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS	10
2.1. O SURGIMENTO DO MERCOSUL.....	10
2.2. A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO MERCOSUL.....	17
2.2.1. Tratado de Assunção, Protocolo de Brasília e Protocolo de Ouro Preto	17
2.2.2. O Protocolo de Olivos: negociações iniciais e contexto	22
2.2.3. As principais estruturas funcionais previstas no Protocolo de Olivos	26
3. O ATUAL PROCEDIMENTO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL	29
3.1. AS NEGOCIAÇÕES DIRETAS	30
3.2. A INTERVENÇÃO OPCIONAL DO GMC	31
3.3. A ARBITRAGEM <i>AD HOC</i>	32
3.4. O FUNCIONAMENTO DO TPR.....	35
4. DIAGNÓSTICO DO SISTEMA DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL	39
4.1. EMPECILHOS AO CUMPRIMENTO DOS LAUDOS E A EFETIVIDADE DAS MEDIDAS COMPENSATÓRIAS: CONSEQUÊNCIAS DA INTERGOVERNABILIDADE E A POSSIBILIDADE TEÓRICA DE CRIAÇÃO DE UM TRIBUNAL JURISDICIONAL	41
4.2. A VIABILIDADE PRÁTICA DA CRIAÇÃO DE UM TRIBUNAL JURISDICIONAL: BREVE ESTUDO DA PROPOSTA DE NORMA 02/10.	48
4.3. POSSÍVEIS CAMINHOS PARA A ARBITRAGEM NO MERCOSUL	51
4.4. O FORTALECIMENTO E INSTITUIÇÃO DA MEDIAÇÃO E AS POSSIBILIDADES ENVOLVENDO O MERCOSUL: CONSIDERAÇÕES PROSPECTIVAS	56
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES.....	66
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

1. INTRODUÇÃO

A realidade conjuntural do Direito Internacional e das relações entre países e privados no mundo pós segunda guerra é marcada por fortes avanços na globalização e na conexão mundial sem precedentes.

Em virtude disso, especialmente a partir da década de 1980 fortaleceu-se o conhecido como “regionalismo aberto”, em que países começaram a se unir com base em semelhanças culturais, comerciais ou geográficas com o objetivo de fortalecer a integração entre si e, com isso, inserir-se com maior eficiência e relevância no livre comércio internacional.

Isso deu origem a uma série de organizações internacionais, denominadas “organizações regionais”, a exemplo da União Africana (UA), a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ANSA), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e, especialmente, a União Europeia (UE) e o MERCOSUL.

Haja vista o objetivo integracional almejado por essas organizações, mostra-se essencial que seja instituído um sistema de resolução de controvérsias adequado, eficiente e seguro para garantir que quaisquer controvérsias surgidas e que envolvam o processo integracional sejam bem tratadas e solucionadas, de forma a fazer frente aos objetivos da organização.

No caso do MERCOSUL, criado em 1991 e fruto da promoção de integração político-econômica dos países sul-americanos, com o objetivo de fortalecer a independência da região em face da nova ordem econômica que se desenhou ao fim do Século XX, a situação não é diferente.

O sistema de resolução de controvérsias do órgão é regido pelo Protocolo de Olivos e seu regulamento (firmados em 2002 e 2003, respectivamente), que instituem os procedimentos e regras a serem obedecidos para tratar de controvérsias que envolvam a interpretação ou aplicação das normas do MERCOSUL.

No entanto, como prevê o próprio Protocolo de Olivos, em seu art. 53, este sistema deveria ser provisório, e seria substituído “antes de culminar o processo de convergência da tarifa externa comum”, com a criação de um Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o MERCOSUL.

Todavia, passados mais de 20 anos de vigência do PO, ele ainda não foi revisado e tampouco alterado, razão pela qual a problemática abordada é, justamente, se o sistema merece uma atualização e, se sim, o que deve ser priorizado com base na experiência obtida com estas duas décadas, ao menos em etapa de análise diagnóstica preliminar.

Para isso, parte-se do pressuposto de atuação do *designer* de sistemas de resolução de controvérsias, a quem cabe a função de, antes de propor soluções efetivas para os problemas identificados, apresentar um diagnóstico de determinado sistema de resolução de controvérsias partindo de visão sistêmica sobre a adequação do referido sistema aos atores, interesses e desafios identificados.

A presente pesquisa, dessa forma, se debruça especificamente sobre o sistema de resolução de controvérsias criado pelo Protocolo de Olivos e, como objetivo geral, busca compreender sua origem, objetivos e, ao fim e ao cabo, sua adequação em relação aos desafios enfrentados pelo MERCOSUL enquanto organização de integração regional.

Não se tem, portanto, a pretensão de solucionar os dilemas encontrados, mas sim de esclarecê-los e iniciar a discussão a respeito de como se poderia aprimorar o sistema, seguindo a típica escala de desenho de um sistema de resolução de controvérsias: em primeiro momento, a iniciativa de mudança e diagnóstico do sistema, para só em seguida passar para as etapas de definição de objetivos e construção de um novo sistema.

A iniciativa ora tomada se justifica em virtude dos inúmeros avanços na matéria de resolução de controvérsias internacionais e interestatais experimentados ao longo desses 20 anos, a exemplo da utilização e valorização da Mediação, com a Convenção de Singapura, em 2018, e a Lei de Mediação brasileira (2015) e experiências análogas, e a evolução da arbitragem institucional internacional, tal como as experiências na resolução de controvérsias em outras organizações regionais, como a União Europeia.

Melhor compreendidos os desafios e particularidades do MERCOSUL por meio do diagnóstico do sistema, também se facilita o aprimoramento do sistema previsto no PO e, com isso, abre-se o caminho para efetivos avanços na integração regional dos países membros, por meio da engajada discussão jurídica.

Como forma de metodologia de pesquisa, o Capítulo 2 calca-se em método dedutivo decorrente de revisão e análise bibliográfica, envolvendo livros de doutrina e artigos científicos de autores renomados sobre o tema, passando, em primeiro momento, pela análise do contexto mundial de surgimento do MERCOSUL enquanto organização de integração regional, incluindo as organizações, instituições e experiências precursoras a ele.

Em seguida, no Capítulo 3, faz-se análise do Sistema de Resolução de Controvérsias do MERCOSUL propriamente dito, com análise inicial do Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Protocolo de Brasília, documentos que regulamentaram a resolução de controvérsias logo após a criação do bloco para, enfim, analisar-se o funcionamento do Protocolo de Olivos propriamente dito.

Ao fim, no Capítulo 4, com a esperança de contribuir para a discussão da atualização e aprimoramento do referido sistema, faz-se estudo crítico da experiência de 20 anos de aplicação prática do Protocolo de Olivos, mediante análise bibliográfica e, com isso, fomentar a discussão a respeito das inovações e possibilidades no tema de resolução de controvérsias internacionais comerciais entre os Estados do MERCOSUL, partindo do diagnóstico feito sobre o sistema.

2. A FORMAÇÃO DO MERCOSUL E SEUS SISTEMAS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

2.1. O SURGIMENTO DO MERCOSUL

O comércio entre Estados é, e sempre foi, uma das formas mais relevantes de desenvolvimento e integração entre os países ao longo da história.

Uma peculiaridade essencial desta área de estudo é seu caráter inerentemente internacional, que produz uma série de desafios para o Direito, na medida em que o modelo westphaliano de relações internacionais e o enfoque no Estado-Nação como agente central no âmbito da comunidade internacional se vê ameaçado pela proliferação de entidades privadas e relações de cunho predominantemente privado.

A internacionalização das relações sociais não é um fato novo; no entanto, o crescimento exponencial de sua relevância desde o pós-Segunda Guerra Mundial e a estruturação de uma nova realidade econômica internacional são fatores imprescindíveis para a compreensão do fenômeno da globalização e dos primeiros ensaios de uniões entre países pautados no regionalismo.

Para Hedley Bull (1977, p. 4), em sua obra intitulada “*The Anarchical society*”, a ordem internacional é uma configuração particular dirigida à realização de fins essenciais à convivência coletiva. Nesse sentido, remarque-se que o controle da violência, cumprimento de promessas (e, logo, alguma forma de segurança jurídica) e a estabilidade de relações de propriedade são valores centrais e essenciais para a manutenção da ordem social.

Essa foi a visão que predominou no pós-Segunda-Guerra Mundial, em que o Idealismo predominante na teoria das relações internacionais (que enfatiza o papel das instituições internacionais e as possibilidades de cooperação resultantes da interdependência crescente entre

os países) cedeu lugar ao Realismo, que via nas relações de poder na anarquia internacional a chave interpretativa - e principal desafio - para manutenção da paz na ordem internacional.

O desafio especial na manutenção desta ordem social, compreendendo a dinâmica de poder no âmbito internacional, se deve ao fato de que, no plano internacional, quaisquer regras que restrinjam o uso da força, assegurem o cumprimento de acordos e deem garantias pressupõem o respeito à soberania dos Estados, em virtude da ausência de centralização do poder e de hierarquia - ao menos formal - entre os agentes.

Com base nessa premissa, pode-se compreender o dilema do mundo pós-Segunda Guerra Mundial, em que o caos, o desequilíbrio econômico e político e a crítica à realidade social eram a regra em um contexto de avanço tecnológico-científico e globalização.

Globalização aqui entendida como fenômeno social caracterizado pela intensificação sem precedentes das relações que interligam pessoas e localidades ao redor do mundo, de sorte que fatos longínquos modelam eventos locais e são por eles modelados (GIDDENS, 1991, p. 70), incessantes.

Não por outra razão que o principal propósito da diplomacia do período era o estabelecimento de medidas nas mais variadas frentes, com o propósito de reforçar uma nova visão de mundo, pautada no multilateralismo globalizado e medidas de longo prazo para a solução das crises. Nas palavras de Amaral Júnior (2008, p. 14):

“A ordem econômica do segundo pós-guerra combina os três níveis acima referidos do seguinte modo: a crença liberal de que o mercado é a forma mais eficiente de alocação dos bens, o aumento dos fluxos econômicos e comerciais e a construção de instituições para assegurar a realização dos fins propostos. Ela se deu sob a égide da hegemonia norte-americana, fortalecida pela devastação do continente europeu durante a guerra. Os Estados Unidos compreenderam que o exercício da hegemonia não poderia basear-se no mero uso da força, mas requeria, além do convencimento dos demais governos às virtualidades intrínsecas à nova ordem, a aceitação de algumas reivindicações defendidas pelos países amigos. A estabilidade das relações econômicas justificava o esforço despendido para dar vida a instituições multilaterais, responsáveis por conferir legitimidade às decisões tomadas. Metas de curto prazo se subordinaram a objetivos de longo prazo, e recuos momentâneos decididos com uma visão estratégica foram compensados por conquistas futuras”

A realidade do multilateralismo e da globalização serviu como catapulta para a intensificação das relações diretas entre países e cidadãos do mundo todo, aumentando a circulação de bens e colocando em xeque a concepção do Direito e da jurisdição como centralizados e diretamente relacionados ao Estado.

Nesse período, com o paulatino desenvolvimento de uma nova visão de mundo sobre a economia internacional, surgiram instituições e organizações internacionais dedicadas a

proporcionar segurança nas relações entre os atores, de variadas formas. Os principais exemplos foram a criação da ONU em 1945, na Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, a Conferência de *Bretton-Woods*, em que foi fundado o Fundo Monetário Internacional, e a sua complementação na Conferência de Havana de 1947, que foi feita para incrementar o quadro regulatório iniciado em *Bretton-Woods* e levou à conclusão da Carta de Havana, em abril de 1948.

Ainda, menciona-se o nascimento do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), com o objetivo de estimular o comércio por meio da redução e eliminação das tarifas alfandegárias (CARREAU, JUILLARD, 1998, p. 50-53).

Inobstante tal fato, a intensificação da globalização caminhou, em sua dialeticidade, concomitantemente com procedimento distinto, mas dela decorrente: o regionalismo e a integração regional.

Especialmente na segunda metade do século XX, com o fim da 2ª Grande Guerra e o estabelecimento das bases para a Guerra Fria, experienciou-se o fim do imperialismo clássico e o processo de descolonização da África e da Ásia, que levou à independência em cascata de inúmeros países e a criação de novos países.

A pressão exercida pelas grandes potências hegemônicas globais em virtude da multipolarização agressiva e da desregulação econômica evidenciou, por sua vez, a vulnerabilidade dos países considerados de “terceiro-mundo” em face aos desígnios destas potências, à medida que perceberam que a independência política não necessariamente significava independência econômica (DOBROWOLSKI, 1989, p. 105).

Esta vulnerabilidade, por sua vez, levou a um reforçado ímpeto de cooperação e solidariedade internacionais entre esses países com o objetivo de assegurar a recém-conquistada independência e dar as bases para a sua consolidação, movimento nomeado Regionalismo.

Sobre as características do Regionalismo da segunda metade do século XX, leciona Amaral Júnior (2008, p. 29 e 30),

“A descolonização da África e da Ásia, verificada nas décadas de 50 e 60, estimulou o regionalismo entre as nações recém-independentes. Estreitou-se a cooperação entre os novos Estados que buscavam integrar-se à realidade internacional, cooperação que, nos anos subsequentes, viria a concretizar-se em iniciativas marcadas pela durabilidade e permanência, para a qual muito contribuiu o paciente trabalho de edificação institucional

(...)

O regionalismo no limiar do século XXI exhibe quatro características principais: (1) a reunião de países desenvolvidos e em desenvolvimento; (2) a enorme discrepância do nível de institucionalização: formas mais sofisticadas de institucionalização convivem com iniciativas regionais que deliberadamente evitam as estruturas burocráticas das organizações internacionais; (3) a multidimensionalidade, que abrange o regionalismo

político e o regionalismo econômico; (4) o fortalecimento da identidade regional e do sentimento de que o indivíduo pertence a uma comunidade mais ampla”

Ou seja, o multilateralismo, baseado em organizações que concentram altos números de países com o objetivo de inaugurar um comércio internacional, se desenvolveu lado a lado com processo de regionalização, por meio de organizações e instituições fundadas com base em acordos regionais entre países com alguma proximidade territorial, cultural ou econômica.

Nas palavras de Celso Lafer (1998, p. 49), apesar de parecerem processos antagônicos, em que o regionalismo violaria os preceitos do comércio internacional multilateral, em verdade os dois sistemas se complementam por meio de processo em que os acordos regionais se enquadram como forma de aprimoramento do comércio internacional.

Para conceituar esse processo, utiliza-se as expressões (ainda que não aceitas unanimemente) dos *building blocks* ou regionalismo aberto, em que os acordos regionais servem para inserir grupos de países com maior eficiência no comércio multilateral (LAFER, 1998. p. 49-50).

Eram essas as funções e preocupações no contexto internacional que levaram aos primeiros contatos entre países que acabariam por levar ao surgimento de Organizações Internacionais como o MERCOSUL, de função integrativa, voltados para o estabelecimento de laços de cooperação harmoniosa entre os Estados, buscando, ainda, sua inclusão em mercado regional integrado.

As primeiras negociações que levaram ao MERCOSUL se iniciaram ainda no período da 2ª Guerra Mundial, entre a Argentina e o Brasil, em que inicialmente os países se sondaram com o objetivo de criar uma zona aduaneira, seguindo a tendência mundial do regionalismo panamericano.

Em primeiro momento, estes esforços e aproximações não tinham o objetivo expresso de integração, mas serviam ao propósito de fortalecer o comércio intrarregional, especialmente após o fim da Guerra da Coreia e a brusca queda das exportações de produtos primários norte-americanos, o que escancarou a deficiência das economias latino-americanas em face da ordem econômica mundial (DOBROWOLSKI, 1989, p. 113).

Nesse sentido, em 1957, realizou-se a Conferência Econômica da OEA, em que, partindo dos estudos da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL), que concluiu que o atraso relativo da América Latina se devia ao fato de que a região “*não criava ou absorvia o progresso técnico oriundo dos países desenvolvidos, e que o eixo dinâmico para o crescimento econômico era justamente o progresso tecnológico, não*

difundido, logicamente, pelas relações de mercado e sim obtido através de uma política estatal voltada para este aspecto” (SANTOS, 1998, p. 27).

A CEPAL reconheceu que a região latino-americana realizava suas operações comerciais quase que integralmente com países desenvolvidos, a despeito da proximidade cultural e territorial entre si, situação que tornava os países extremamente vulneráveis aos desígnios, crises e à geopolítica geral dos países do Norte Global.

Com base na Conferência, estabeleceram-se as bases para a constituição de um mercado comum latino-americano, visando a criação de condições para estes países concorrerem, em pé de igualdade relativa, com os países desenvolvidos e fortalecer a região tecnicamente, economicamente e tecnologicamente.

Os trabalhos iniciados na Conferência levaram à criação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, que tinha por principal objetivo a liberalização do comércio regional através da eliminação de barreiras comerciais entre os países membros, visando o estabelecimento de uma zona de livre comércio e ao fim a criação de um Mercado Comum Latino-americano (OCAMPO, 2009, p. 381). A ALALC foi a primeira experiência concreta de integração na região, marcada pela excessiva rigidez de seus instrumentos e as ditaduras que proliferaram na época, fatores que levaram ao comprometimento da iniciativa.

Os esforços integracionistas se fortaleceram nos anos 70, em virtude de um contexto de transformações no cenário mundial, partindo de uma reorganização do próprio conceito de Estados Nacionais. Nas palavras de Celso Amorim (1991, p. 1), sobre a introdução da América Latina no cenário internacional:

"A inserção dos países latino-americanos no cenário internacional sempre foi uma inserção perversa. Por uma razão ou outra à América Latina sempre coube um papel de reduzido dinamismo no Sistema Internacional. Mas se é certo que essas dificuldades que se antepunham ao crescimento auto-sustentado da região vêm de longe, é certo também que sua natureza variou ao longo do tempo por força das transformações do cenário mundial, que trouxeram novos desafios para os países latino-americanos. Esses desafios têm assumido uma nova feição, sobretudo a partir dos anos oitenta com a crise da dívida. Nesse período, configura-se mais claramente um cenário internacional modificado, em que os países em desenvolvimento têm seu poder de barganha diante do mundo desenvolvido cada vez mais reduzido”

Ou seja, trata-se de movimento histórico que se aprimorou em 1970 mas que somente gerou efeitos concretos na década de 1980, em que, seguindo as novas tendências da economia internacional e reconhecendo as necessidades da América Latina, foram tomados efetivos passos na direção de um mercado comum real. Inicialmente, tem-se a criação da Associação

Latinoamericana de Integração - ALADI, em 1980, a qual visava estabelecer uma zona aduaneira (mercado comum Latino-americano) por meio da busca de soluções para as carências evidenciadas com a ALALC (OCAMPO, 2009, p. 390).

Isso porque a maioria das Organizações Internacionais surgidas no período tenham tido por ideia central a cooperação em áreas pontuais do globo. Inobstante, a realidade do pós-Guerra, com o fortalecimento da concorrência econômica mundial especialmente nas décadas de 70 e 80, culminou no extremo aumento da mobilidade do capital, da capacidade das empresas e, especialmente, na transnacionalização das empresas privadas (ROCHA, 2011, p. 77).

Nas palavras de Luizella Branco (1997, p. 18), este contexto “*leva a maioria dos países a tentarem criar espaços regulados social, política e economicamente para atrair investimentos e empresas internacionais*”. Por certo que, inexoravelmente, a busca incessante por novas tecnologias e sistemas de distribuição e circulação de mercadorias também trouxe diversos novos desafios e necessidades tanto para os Estados quanto para os participantes da economia internacional.

O *status* recessivo da economia global e, especialmente, da América Latina nos anos 70, somado ao aumento substancial da dívida externa do Brasil, Argentina e México, bem como, segundo leciona Stersi dos Santos (1998, p. 65), “a estrutura institucional deficiente da ALADI, que repetiu a forma estrutural da ALALC; a falta de vontade política de alguns governos; a extrema complexidade e disparidade das economias dos Estados Membros” são todos fatores que levaram os Estados a pensar a Integração mediante perspectiva pragmática, para além de uma “integração global geral”, uma integração pautada em sistemas sub-regionais.

Ou seja, tanto a ALALC quanto a ALADI se mostraram insuficientes para promover satisfatoriamente a liberalização do comércio regional, em virtude da complexa conjugação de fatores identificáveis na época.

Em virtude disso, a partir de 1979, o Brasil e a Argentina retomaram e fortaleceram as negociações, após o processo de redemocratização de ambos os países, o que culminou na Ata de Iguazu, em 1985, que criou uma comissão para estudar expressamente a possibilidade de Integração entre os dois países.

Em 29 de julho de 1986, seguindo a tendência de aproximação, os Presidentes do Brasil e Argentina assinaram a Ata para Integração Brasileiro-Argentina, instituidora do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que foi complementado, mais adiante, pela pactuação, em 1988, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. O referido tratado, no entender de Francisco Thompson Flores Neto (1991, p. 13), almejava

"... a integração do território do Brasil e da Argentina em um espaço econômico comum por meio de remoção gradual, no prazo máximo de dez anos, de todos os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio bilateral de bens e serviços, bem como a harmonização gradual das políticas macro-econômicas necessárias para a concretização do mercado comum entre ambos os Estados "

Na sequência, em 1990 (em vigor a partir de 1991) foi assinada, em primeiro momento, a Ata de Buenos Aires, que ratificou os interesses e tratados do Brasil e Argentina e, por fim, no mesmo ano, o Tratado de Assunção, que fundou o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.

Inicialmente, o Tratado de Assunção envolvia apenas os interesses do Brasil e Argentina, signatários da Ata de Buenos Aires, mas que com o tempo atraiu também o Uruguai e Paraguai, com receio de possível isolamento e interessados nas possibilidades econômicas oriundas da formação de um mercado comum (SANTOS, 1998, p. 65).

O MERCOSUL surgiu com o objetivo de criar não apenas uma Zona de Livre Comércio, mas também uma união aduaneira, a dizer, visando a livre circulação de bens e pessoas (OCAMPO, 2009, p. 469), consolidando as bases negociais e as necessidades dos países envolvidos no contexto geral da economia, com as seguintes diretrizes básicas (consoante art. 1º do Tratado de Assunção):

1 - a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os quatro países mediante, entre outros, a eliminação dos direitos alfandegários, restrições não tarifárias ou de qualquer outra medida de efeito equivalente; 2 - o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial em relação a terceiros estados ou agrupamento de estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; 3 - a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os quatro Estados partes, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre eles e; 4 - o compromisso de harmonizar as respectivas legislações às áreas pertinentes.

A premissa básica de constituição do MERCOSUL é, assim, o estreitamento e harmonização das relações econômicas entre os quatro países-membros, visando sua melhor inserção e independência no comércio internacional.

Tanto é assim que, ainda em 1995, estabeleceu-se a Zona de Livre Comércio no MERCOSUL, retirando as barreiras não tarifárias, e a União Aduaneira, com o estabelecimento de Tarifa Externa Comum (as quais, todavia, até hoje não foram plenamente incorporadas).

E, ainda, por meio de acordos de Complementação Econômica, para além dos quatro membros oficiais (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai), ingressaram posteriormente Chile e Bolívia (1996), Peru (2003), Colômbia, Equador e Venezuela (2004), na qualidade de "Estados Associados".

De modo geral, com base no exposto acima, tem-se que o MERCOSUL se pauta na Teoria da Integração, por meio do qual a organização galgaria os estágios crescentes da integração regional, com o objetivo final de assegurar o desenvolvimento dos seus membros.

Trata-se, portanto, de sistema pautado na integração inserida no Regionalismo Aberto, em que se acredita que a integração econômica regional fortalece a posição e inserção internacional dos países no Livre Comércio Mundial.

Esse processo, no entanto, não veio sem desafios. De maneira geral, o crescimento e fortalecimento do MERCOSUL vêm se dando de forma ainda frágil e defasada, em virtude da necessidade de ajustes legislativos e políticos setoriais/nacionais que vêm atravancando o processo de formação do Mercado Comum. Ainda assim, pesquisas especializadas já demonstraram que o MERCOSUL, dentre outros impactos, ajudou a criar comércio e aumentar as exportações para fora do bloco, especialmente em seus anos iniciais.¹

De fato, entende Jaeger Junior (2017, p. 67) que o MERCOSUL gerou mais ganhos que qualquer das organizações compostas pelos seus Estados-Partes, possuindo uma estrutura institucional inicialmente condizente e que o tornou um mercado atraente para investimentos estrangeiros, se alçando à categoria de terceiro bloco econômico mais importante do mundo.

Compreendendo-se o contexto histórico e interesses por detrás do surgimento e constituição do MERCOSUL, pode-se passar à análise de suas formas de resolução de conflitos, partindo sempre da perspectiva de busca do fortalecimento da integração regional.

2.2. A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO MERCOSUL

2.2.1. Tratado de Assunção, Protocolo de Brasília e Protocolo de Ouro Preto

Partindo das premissas estabelecidas no tópico anterior, tem-se que, quando da criação do MERCOSUL enquanto organização transnacional, fez-se necessário o estabelecimento de condições e ferramentas para a solução de conflitos na região, eis que, sem uma forma eficiente e confiável de resolver as disputas, a ordem necessária para a segurança jurídica e patrimonial se desmantelaria.

¹ Cf. CORDEIRO, Bruno Ferreira. *Os impactos do Mercosul sobre o comércio: uma abordagem gravitacional*. 2016. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/D.12.2016.tde-06092016-144804. Acesso em: 2023-09-14.

Para a elaboração do sistema, partiu-se de um conceito simples: além de inevitáveis, os conflitos e controvérsias não são indicativos de que uma organização está fadada ao fracasso. Com efeito, especialmente considerando os objetivos do MERCOSUL abordados no tópico anterior, quanto mais próximos ficam os laços entre os países, com a intensificação das relações econômicas e socioculturais, mais forte fica a tendência de surgimento de interesses controversos na busca de um objetivo comum.

O objetivo de um sistema de resolução de conflitos voltado à integração regional não é de eliminá-los ou suprimi-los. Em verdade, é destinado a promover soluções aptas a guiar os países-membros à manutenção da harmonia e alcançar os objetivos de longo prazo da organização como um todo.

Segundo lição de Jaeger Junior (2008, p. 39-40), é essencial, para uma organização internacional (e, especialmente uma OI de integração regional), que sejam estabelecidos e adotados mecanismos institucionais adequados para solucionar os conflitos e nortear a aplicação de políticas institucionais e estruturais, destinadas ao estabelecimento de um efetivo *sistema* de solução de conflitos. Ausentes tais elementos, estaria posto o caminho que levaria as OIs de integração ao fracasso; caso presentes, no entanto, ter-se-ia organização marcada pela segurança jurídica, transparência, solidez e previsibilidade.

Esclarecidos tais conceitos e introduzido o MERCOSUL enquanto Organização Internacional de Integração Regional, pode-se melhor compreender de maneira estrutural e conjuntural os primórdios da resolução de conflitos na região, processo que se iniciou com o Tratado de Assunção, de maneira provisória e imediatista.

O Tratado de Assunção, em que pese tenha dado especial enfoque à estrutura administrativa do MERCOSUL, tratou da questão da resolução de disputas e litígios apenas de maneira embrionária. Veja-se Anexo III do referido Tratado:

ANEXO III - Solução de Controvérsias

1. As controvérsias que possam surgir entre os Estados Partes como consequência da aplicação do Tratado serão resolvidas mediante negociações diretas. No caso de não lograrem uma solução, os Estados Partes submeterão a controvérsia à consideração do Grupo Mercado Comum que, após avaliar a situação, formulará no lapso de sessenta (60) dias as recomendações pertinentes às Partes para a solução do diferendo. Para tal fim, o Grupo Mercado Comum poderá estabelecer ou convocar painéis de especialistas ou grupos de peritos com o objetivo de contar com assessoramento técnico. Se no âmbito do Grupo Mercado Comum tampouco for alcançada uma solução, a controvérsia será elevada ao Conselho do Mercado Comum para que este adote as recomendações pertinentes.
2. Dentro de cento e vinte (120) dias a partir da entrada em vigor do Tratado, o Grupo Mercado Comum elevará aos Governos dos Estados Partes uma proposta de Sistema de Solução de Controvérsias, que vigorará durante o período de transição.

3. Até 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes adotarão um Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum.

Ou seja, o Tratado de Assunção originalmente privilegiou a negociação direta entre os Estados Partes, com a possibilidade de consulta a especialistas do Grupo Mercado Comum em caso de insucesso nas aproximações diplomáticas. Essencial remarcar, ainda, que as “controvérsias” abarcadas envolvem, tão somente, as que “possam surgir entre os Estados Partes como consequência da aplicação do Tratado”.

Buscando fornecer alguma complementação ao Tratado de Assunção, foi aprovado pelo congresso brasileiro o Protocolo de Brasília, em 1992², que previu a possibilidade de utilização de tribunais arbitrais *ad hoc* para resolução de quaisquer das controvérsias previstas no art. 1º do Protocolo³ em caso de impossibilidade de êxito nas negociações diretas previstas no Tratado de Assunção e no próprio Protocolo de Brasília (arts. 2 e 3) e a consulta ao Grupo Mercado Comum.

Estes tribunais arbitrais seriam compostos por três árbitros, sendo dois indicados por cada um dos Estados Partes, e um terceiro indicado em comum acordo pelos litigantes e extraído de lista prévia elaborada por todos os Estados Partes, com cada um indicando 10 árbitros.

Ainda, o Protocolo previu a possibilidade de reclamação de particulares (pessoas físicas ou jurídicas) que se vissem “afetados por medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatório ou de concorrência desleal, em violação ao Tratado de Assunção”, (CASELLA, 1996, p. 351) ou às decisões e recomendações do Grupo Mercado Comum.

Ao todo, foram proferidos um total de dez laudos pelos tribunais arbitrais constituídos sob a égide do Protocolo de Brasília, versando sobre temas como importações e exportações comerciais, práticas de *dumping* e tarifas alfandegárias.

Apesar disso, o Tratado e o Protocolo não exauriram - e nem tentaram exaurir - a multiplicidade de conflitos envolvendo a instituição primária de um mercado comum e como seriam resolvidos. Como explicita o art. 3 do Anexo III do Tratado de Assunção, bem como o art. 34 do Protocolo de Brasília, ambos os sistemas são medidas provisórias e que deveriam ser estabilizados até dezembro de 1994, com a adoção de um sistema permanente de resolução de controvérsias.

² BRASIL, DECRETO Nº 922, DE 10 DE SETEMBRO DE 1993. Promulga o Protocolo para a Solução de Controvérsias, firmado em Brasília em 17 de dezembro de 1991, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Brasília, 10 de setembro de 1993

³ ARTIGO I. As controvérsias que surgirem entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou descumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, bem como das decisões que emanem do Conselho do Mercado Comum serão submetidas aos procedimentos de solução estabelecidos no presente Protocolo.

E, sendo provisório, proliferaram também severas críticas ao sistema de resolução de controvérsias estabelecido pelo Protocolo de Brasília, que acabaram por, inclusive, aumentar a descrença na própria possibilidade de êxito do MERCOSUL enquanto Organização Internacional. Essas críticas foram especialmente relacionadas à crise econômica generalizada experimentada pela região na década de 90, parcialmente causada pela crise cambial brasileira no período.

Nas palavras de Welber Barral (2003, p. 234-235), especialmente no ano de 1998 a região experienciou os efeitos de crise cambial brasileira que gerou incessantes déficits também na balança comercial argentina, que acarretou o “*fim da paridade cambial que ancorava os planos econômicos desse país, com a conseqüente crise financeira que se propagou pela região*”.

Em razão destes fatores, buscando restabelecer o equilíbrio na região e melhor fortalecer a segurança jurídica e econômica, em 1994, foi realizada reunião extraordinária visando ultrapassar o período de transição e estabelecer definitivamente os órgãos e formas de administração do MERCOSUL.⁴

Essa reunião deu origem ao Protocolo de Ouro Preto, por meio do qual os principais órgãos estruturantes da organização foram criados. São eles: o Conselho do Mercado Comum – CMC, o Grupo Mercado Comum – GMC e a Comissão de Comércio do Mercosul - CCM, os quais tem funções legislativas, bem como, os seguintes órgãos consultivos: a Comissão Parlamentar Conjunta – CPC e o Foro Consultivo Econômico Social (FCES). O órgão administrativo é a Secretaria Administrativa do Mercosul – SAM, sendo apenas este órgão de funcionamento permanente. Além desses órgãos estruturais, destacam-se o Parlamento do Mercosul, a Comissão de Representantes Permanentes, as Reuniões de Ministros, o Foro de Consulta e Concertação Política, o Foro Consultivo Econômico e Social, os Subgrupos de Trabalho, as Reuniões Especializadas, os Comitês, os Grupos Ad hoc, a Comissão Laboral e os Comitês Técnicos (ESLAR, 2013, p. 61).

O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do Mercosul e foi constituído pelo Protocolo de Ouro Preto, e por sua vez o Grupo Mercado Comum é o órgão executivo, enquanto que a Comissão de Comércio é órgão que trata da aplicação da política comercial do bloco. Por

⁴Artigo 18: Antes do estabelecimento do Mercado Comum, a 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específica de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões. Mercosul – Tratado de Assunção, artigo 18. Disponível em: http://www.tpmercosur.org/pt/norm_juridica.htm. Acesso em: 04 jul 2023.

fim, a Secretaria Administrativa é o único órgão permanente que fornece apoio técnico e administrativo a todo o sistema (OCAMPO, 2009, p. 474-487).

Com base nesse aparato institucional, estabeleceram-se as bases utilizadas, em certa medida, até hoje para o funcionamento e a resolução de conflitos no MERCOSUL, bem como de sua função administrativa de modo geral.

No entanto, foram apresentadas várias críticas ao sistema introduzido pelo Protocolo de Ouro Preto, eis que, na visão de diversos juristas da época, ele não garantia o cumprimento das decisões proferidas sob sua égide.

Veja-se o conteúdo do art. 41 e 42 do referido Protocolo:

Artigo 41. As fontes jurídicas do Mercosul são:

I - o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares;

II - os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos;

III - as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.

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.

Ou seja, na forma do art. 42, as normas devem ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais previstos na legislação interna de cada país para ter validade; destarte, ao fim e ao cabo, as decisões são “obrigatórias”, mas o Estado-Parte tem suficiente força política e autonomia para deixar de incorporá-las em seu ordenamento.

Sobre o tema, leciona Carlos Bechara (2001, p. 38) que em que pese determinasse a obrigatoriedade das decisões no âmbito do MERCOSUL (art. 9, 15 e 20), esta não era automática e efetiva tal como no sistema encontrado na União Europeia, em que há inclusive paridade entre as decisões nacionais e as proferidas na Organização Internacional.

Durante as negociações no período de transição do MERCOSUL, a opção da aplicação automática foi descartada. Assim sendo, a incorporação e aplicação das normas internacionais estava condicionada à sua internalização nos ordenamentos nacionais, seguindo os ritos de legislação interna de cada país.

Na lição de Bechara (2001, p. 39):

“Entre as fragilidades do MERCOSUL avulta a sua estrutura institucional, que não permite a adoção de normas que se incorporem diretamente nas ordens jurídicas dos Estados-Partes e criem direitos e obrigações em favor de particulares. Os atos de todos os órgãos que possuem capacidade decisória surgem do consenso dos representantes

dos Estados-Partes, tal como os Tratados Internacionais, e como estes vinculam-nos, obrigam-nos a executá-los de boa-fé. As normas constantes das decisões do Conselho do Mercado Comum e das diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL que impliquem em alteração do direito dos Estados-Partes não se inserem automaticamente nos seus ordenamentos jurídicos. Incorporam-se na medida em que, se for necessário, que os Parlamentos nacionais as aprovem. (...) **O procedimento intergovernamental encerra riscos políticos. Quando parece oportuno a um dos governos romper as negociações, interrompê-las, eternizá-las ou continuá-las, noutro quadro institucional, geralmente tem condições de fazê-lo**” (grifo adicionado)

Pode-se, assim, identificar a questão que passaria os anos seguintes atravancando as negociações e gerando controvérsias a respeito tanto das normas quanto da efetividade do MERCOSUL, quanto da própria elaboração de um novo procedimento de resolução de litígios: o receio dos Estados-Partes em prescindir de seu poder de barganha e autonomia na aplicação das normas do MERCOSUL.

Em razão disso, nos procedimentos elaborados até então inexistia previsão de um órgão permanente de resolução dos litígios e sua aplicação dependia da incorporação aos respectivos ordenamentos internos.

Passa-se, assim, a analisar a evolução das negociações rumo a um sistema mais eficiente e seus impactos na integração regional no MERCOSUL.

2.2.2. O Protocolo de Olivos: negociações iniciais e contexto

Mesmo com o aparato institucional estabelecido com o Protocolo de Ouro Preto, ainda restava uma etapa para a organização de um sistema de resolução de conflitos no MERCOSUL: a já prevista derrogação do Protocolo de Brasília, com o objetivo de estabelecer parâmetros definitivos para resolução das disputas entre Estados-Partes.

A razão para tal anseio existir, a despeito da inicial eficiência do Protocolo de Brasília e do Protocolo de Ouro Preto, foram as constantes críticas feitas ao sistema de resolução de disputas por eles estabelecido, com propostas de modificações que foram tema de intensos debates nos órgãos do MERCOSUL e juristas dos Estados-Partes.

Dentre essas críticas, menciona-se em retrospecto a exigência de maior formalidade e assecuração de cumprimento das decisões proferidas pelos órgãos do MERCOSUL e o fortalecimento da estrutura arbitral, para fins de assegurar maior estabilidade ao bloco.

Ainda em 1999, o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, sugeriu o fortalecimento do sistema do Tribunal Arbitral, especialmente como forma de conferir instâncias e ferramentas adequadas de resolução dos conflitos comerciais sem que

para isso se comprometesse todo o conjunto do MERCOSUL e/ou das entidades governamentais brasileiras (VIGEVANI; MARIANO; MENDES, 2002).

Isso porque a informalidade do sistema, priorizando negociações diretas e dando ao Tribunal Arbitral caráter provisório e *ad hoc*, levava também à mobilização dos órgãos decisórios do MERCOSUL em torno de conflitos pontuais e não associados à integração regional, comprometendo a celeridade e eficiência, gastando recursos com questões de menor relevância.

Em razão disso, foi proferida a Decisão Nº. 25/2000 do Conselho do Mercado Comum, versando sobre o “aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias do Protocolo de Brasília”, e a partir da qual foi formado um Grupo *ad hoc*⁵ para analisar e propor uma reforma ao Sistema, com conclusão prevista para dezembro de 2000, com a seguinte sugestão de temas em seu art. 2º:

- Aperfeiçoamento da etapa posterior ao laudo arbitral; cumprimento dos laudos e alcance das medidas compensatórias.
- Critérios para confirmação das listas de especialistas e árbitros, e para sua designação em cada caso.
- Maior estabilidade dos árbitros.
- Alternativas para uma interpretação uniforme da normativa MERCOSUL.
- Agilização dos procedimentos existentes e implementação de procedimentos sumários para casos determinados

Em suma, nas palavras de Barral (2003), a pretendida reforma permitiria o “adensamento de juridicidade” e a solução de questões procedimentais identificadas nos casos julgados por meio do sistema do Protocolo de Brasília, assegurando estabilidade estrutural e eficiência para a solução dos litígios e adequado cumprimento dos laudos e sentenças proferidos sob sua égide.

Os trabalhos do Grupo levaram a novas disputas entre os Estados-Partes, evidenciando as diferentes visões sobre a Resolução de Conflitos no MERCOSUL, o que certamente impacta, até hoje, na integração da região.

Isso porque, dentre outras reuniões designadas pelo grupo *ad hoc*⁶, na cidade de Brasília, em 2000⁷, foi apresentado projeto de aperfeiçoamento pelo governo brasileiro, incluindo as seguintes sugestões:

- 1) redução da intervenção do GMC; 2) ampliação da lista de árbitros nacionais; criação de uma lista específica de terceiros árbitros (presidentes do Tribunal), com o

⁵ Com a decisão, foi instituído o Grupo de Trabalho ad-hoc para Adequação da Estrutura Institucional - GTAHAEI

⁶ Pode-se mencionar, dentre outras, as reuniões em Buenos Aires, 30 e 31.05.2000; Brasília, 24 e 25.08.2000 e Montevideú, de 20 a 22.11.2000

⁷ Ata 3/00 do GMC - MERCOSUL

objetivo de conferir maior qualidade e uniformidade aos laudos arbitrais; 3) introdução de um Tribunal de Apelação, revisor da aplicação do direito, semelhante ao da Organização Mundial do Comércio (OMC); 4) responsabilidade de controle do Tribunal Arbitral sobre a adoção das medidas necessárias para o cumprimento do laudo pelo Estado-parte; e 5) possibilidade de se alcançar outro setor, durante as retaliações comerciais, e a determinação do seu grau de alcance (OMC). (BRESSAN, 2012, p. 23)

A referida reunião teve grande impacto no sentido de dar propulsão efetiva às negociações para elaboração de novo Protocolo de resolução de conflitos na região, com a flexibilização da posição da delegação brasileira. No entanto, o consenso só foi obtido entre o Brasil, Paraguai e Argentina, à medida em que a delegação uruguaia seguiu apresentando discordâncias do sistema até então consensuado.

Isso porque, no entendimento das autoridades uruguaias, deveria ser feita revisão mais profunda do sistema, dando especial enfoque à criação de Tribunal Arbitral Permanente, abrangendo inclusive conflitos entre os particulares, e a criação de Secretaria Técnica para acompanhar a atuação dos diferentes foros associados ao GMC e o andamento das negociações de projetos quanto ao cumprimento dos laudos arbitrais (KLOR; PIMENTEL, 2004, p. 148).

Em que pese inicialmente a proposta uruguaia não tenha sido apoiada pelos demais Estados-Partes, paulatinamente ganhou força no órgão. Esse processo culminou na Decisão para o Fortalecimento Institucional nº 16/02, em que se instruiu o GMC para que iniciasse o processo voltado para a conversão da Secretaria Administrativa em secretaria técnica do MERCOSUL⁸, momento em que o Uruguai apresentou sua proposta.

As diferenças nas propostas, no entanto, eram inconciliáveis, o que levou ao encaminhamento dos projetos ao GMC, conforme consta da Ata 4/00 (XL Reunião Ordinária do GMC).

Nesse momento, restou evidente a divergência de opiniões dos Estados-Partes. Segundo leciona BRESSAN (2012):

“Era evidente que Argentina e Brasil eram favoráveis à manutenção da estrutura intergovernamental do bloco, não supranacional, permitindo que esses países mantivessem maior controle do processo integracionista. Enquanto isso, Paraguai e Uruguai eram favoráveis à conformação de instituições supranacionais, pois almejavam diminuir os impactos que o peso argentino e brasileiro representa para eles. Ao mesmo tempo, as indefinições quanto à consolidação da política comercial comum fizeram o Brasil temer compromissos definitivos, que gerariam empecilhos às demais negociações multilaterais das quais o país participava”.

⁸ XXII Reunião Ordinária do CMC, Buenos Aires, 5/7/2002, DEC. nº 16/02. “*La Secretaria Técnica se instituyó en octubre de 2003, luego de un transparente proceso de selección por el que se cubrieron los cargos de especialistas en el plano jurídico y en el económico*”.

Retomou-se, assim, a polêmica existente desde a vigência dos protocolos anteriores: a “perda” de autonomia por parte dos Estados-Partes, notadamente Argentina e Brasil, receosos de um sistema de resolução de conflitos que lhes retirasse o controle sobre o processo de integração regional.

A análise das propostas e posicionamentos permite a conclusão de que os países consentiram com a criação do Tribunal Permanente. No entanto, discordaram a respeito da obrigatoriedade ou não da etapa de consulta e intervenção do GMC, por se tratar de medida política e não jurisdicional, bem como quanto ao alcance da competência do futuro órgão.

Rememora-se que que o Uruguai defendia que se abarcasse as demandas de particulares, bem como defendia o caráter vinculativo e obrigatório dos laudos, somado à criação de sistema de armazenamento de precedentes para segurança e estabilidade processual (KLOR; PIMENTEL, 2004, p. 152).

Em virtude da discussão, foi instituído ainda mais um grupo, intitulado Grupo de Alto Nível, voltado à concretização dos trabalhos iniciados pelo GTAHAEL.

Após reuniões iniciais pouco produtivas, por fim se chegou a consenso sobre a criação de tribunal permanente, de sistema de consultas e sobre a eliminação da intervenção obrigatória do GMC. Esses avanços culminaram na assinatura do Protocolo de Olivos em 18 de fevereiro de 2002 (mas com entrada em vigor apenas em janeiro de 2004 - decreto legislativo nº 712 de 2003, juntamente com a Decisão nº 37/2003 CMC, que regulamenta sua aplicação).

O referido protocolo é, até os dias de hoje, o que regulamenta a solução de conflitos no MERCOSUL, aplicando-se às controvérsias que surjam entre os Estados Partes sobre

“a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL serão submetidas aos procedimentos estabelecidos no presente Protocolo”.⁹

Inobstante estar vigente até hoje, mais de 20 anos após a assinatura, o Protocolo de Olivos também não estruturou um sistema definitivo de resolução de litígios na organização, eis que é provisório e deveria ser revisto e substituído por um sistema definitivo antes de se

⁹ BRASIL, DECRETO Legislativo Nº 712, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2003. Aprova o "Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul", assinado na cidade de Olivos, Província de Buenos Aires, em 18 de fevereiro de 2002, pelos Governos da República Federativa do Brasil, da República da Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai. Brasília, 15 de dezembro de 2003. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2003/decretolegislativo-712-14-outubro-2003-459967-protocolo-1-pl.html>>. Acesso em: 18 jul. 2023

culminar o processo de convergência da tarifa externa comum, consoante previsão expressa do art. 53 do Protocolo.

De toda forma, pode-se afirmar que o PO surgiu como uma resposta a muitos dos anseios que permeavam o MERCOSUL em suas etapas iniciais, visando ao estabelecimento de sistema que, ainda que provisório, assegura a segurança jurídica apta a fomentar o fortalecimento e estreitamento das relações socioeconômicas na região, e, portanto, a integração regional.

Portanto, cumpre analisar pormenorizadamente as inovações e estruturas estabelecidas pela Protocolo de Olivos, para fins de se compreender melhor seu funcionamento e pretensões para, em seguida, analisar se obteve os efeitos desejados e se, ao fim e ao cabo, se mostrou adequado aos objetivos do MERCOSUL.

2.2.3. As principais estruturas funcionais previstas no Protocolo de Olivos

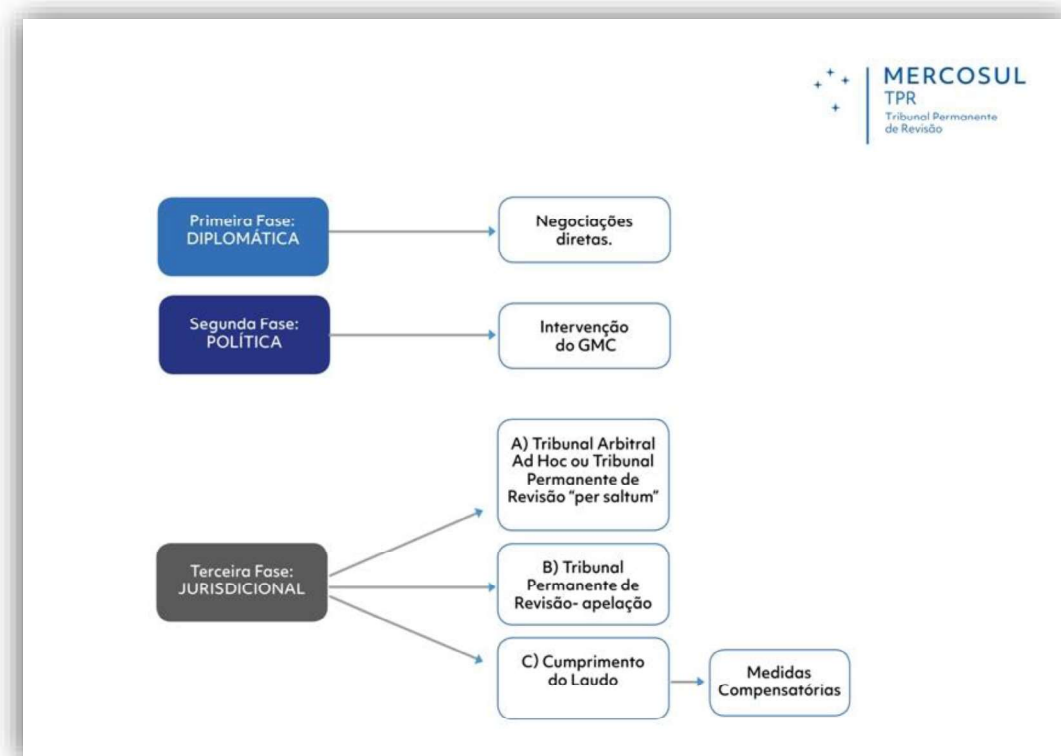
Ressalte-se que o Protocolo de Olivos não buscou reformular integralmente o sistema previsto no Protocolo de Brasília, mas sim aprimorá-lo e estabelecer as bases para o que futuramente se tornaria o sistema definitivo, razão pela qual boa parte da estrutura prevista nas normas anteriores se manteve com o PO.

Todavia, isso não quer dizer que não ocorreram mudanças significativas; segundo Eliane Martins (2006),

O novo sistema de solução de controvérsias do PO apresenta avanços significativos em relação à sistemática anterior do PB, dentre os quais se destacam: a) criação de um Tribunal Permanente de Revisão (TPR); b) implementação de mecanismos de regulamentação das medidas compensatórias; c) criação de normas procedimentais inspiradas no modelo da OMC, como as que determinam que o objeto da controvérsia seja limitado na reclamação e resposta apresentadas ao Tribunal Ad Hoc; d) intervenção opcional do GMC; e) possibilidade de eleição de foro; f) possibilidade de reclamação dos particulares.

A análise adequada do sistema do PO é, portanto, baseada no estudo do que mudou desde o Protocolo de Brasília e as razões para tais mudanças. Em primeiro momento, portanto, passa-se a descrever as *estruturas* mantidas, incluídas ou modificadas pelo PO para as quatro principais etapas da resolução de conflitos: a negociação direta, a intervenção opcional do GMC, a arbitragem *ad hoc* e a fase recursal. Na sequência, analisa-se o *procedimento* previsto no PO e as possibilidades abertas por ele.

Pode-se seguir o seguinte roteiro esquemático elaborado pelo próprio MERCOSUL¹⁰ para melhor compreensão global do funcionamento do sistema, que será esmiuçado em seguida:



Inicialmente, se manteve, como primeira fase para resolução de quaisquer controvérsias a negociação direta entre os Estados-Parte, consoante art. 4º, prevendo que os “*Estados Partes numa controvérsia procurarão resolvê-la, antes de tudo, mediante negociações diretas*”.

Nesta etapa, não há previsões específicas de formalidades e/ ou estruturas necessárias para as negociações. O PO prevê, em seu art. 5º, tão somente o prazo máximo de 15 dias para as negociações (salvo acordo entre as partes envolvidas), contados a partir da comunicação do início da controvérsia, bem como exige que os Estados Partes comuniquem ao GMC sobre as gestões e resultados das negociações.

A etapa seguinte, regulamentada no Capítulo V do PO, versa sobre uma das principais polémicas do sistema previsto no Protocolo de Brasília: a intervenção opcional do Grupo Mercado Comum - GMC - nos conflitos a ele submetidos.

Prevê o art. 6º do Protocolo que os Estados-Partes poderão optar entre dois caminhos em caso de insucesso nas negociações: de comum acordo, submeter a controvérsia à

¹⁰ Disponível em: <https://www.tprmercosur.org/pt/sol_contr_ini_proc_gral.htm>. Acesso em: 12 nov. 2023

consideração do GMC, ou iniciar diretamente o procedimento arbitral previsto no Capítulo VI, abordado adiante.

Caso as partes optem pela primeira possibilidade, o GMC fica responsável por avaliar a situação, dando a devida oportunidade para os Estados-Partes se manifestarem e, caso entenda necessário, requerer o auxílio do grupo de especialistas previsto no art. 43 do PO, em procedimento que deve durar no máximo 30 dias (art. 8º do PO).

O referido grupo de especialistas é composto por três membros, a serem designados pelo próprio GMC ou, havendo controvérsias, mediante votação dos Estados-Partes para elegê-los a partir de lista composta por 24 especialistas disponíveis (sendo que cada Estado-Parte tem o direito de eleger 6 deles).

Já na hipótese de instauração do procedimento arbitral, este tramitará ante Tribunal *Ad Hoc* composto por três árbitros, consoante art. 10.1 do PO, sendo dois deles indicados cada um por um dos Estados-Partes envolvidos na controvérsia e um, o árbitro presidente, designado de comum acordo pelas partes¹¹.

Por fim, a quarta estrutura essencial para compreensão do funcionamento do sistema de resolução de conflitos previsto no Protocolo de Olivos é o Tribunal Permanente de Revisão, exigido por todos os Estados-Parte no decorrer das negociações e das reuniões do GTAHAEI como uma via recursal ao Laudo Arbitral.

O TPR instituído no PO é composto por 5 árbitros, quatro deles eleitos por cada Estado-Parte para mandatos bienais, somado a um quinto escolhido unanimemente pelos estados a partir da lista de árbitros, (ou mediante sorteio da Secretaria Administrativa).

Os árbitros do TPR, uma vez eleitos, devem estar permanentemente disponíveis quando convocados, mas a quantidade de árbitros a atuar em cada caso dependerá dos países envolvidos.

Isso porque, se for apenas dois, o TPR será composto por três árbitros (um nacional de cada país envolvido e o presidente sorteado dos árbitros restantes e não nacional de nenhuma das partes). Por sua vez, se a controvérsia envolver 3 ou mais Estados-Parte, o tribunal de revisão será composto por todos os 5 árbitros eleitos.

Cada uma destas estruturas tem papéis específicos no funcionamento geral do sistema do MERCOSUL; no entanto, fazem parte de um só *procedimento* para a resolução de controvérsias no órgão, razão pela qual faz-se necessário dedicar especial atenção para qual

¹¹ De acordo com o art. 10.3, ii do PO, não havendo acordo entre as partes, o árbitro presidente será sorteado pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL a partir da lista de árbitros prevista no art. 11 do PO

seria a ordem procedimental e as regras processuais a serem seguidas no decorrer do tratamento de um litígio posto perante o MERCOSUL sob a égide do Protocolo de Olivos.

3. O ATUAL PROCEDIMENTO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL

No presente tópico, esclarecida a estrutura geral e os principais órgãos e estruturas em torno dos quais o sistema procedimental de solução de controvérsias do MERCOSUL foi pensado, pode-se descrever, de maneira mais pormenorizada, as diferentes etapas e regras envolvendo a resolução de controvérsias no órgão, bem como as regras gerais que o regem.

Inicialmente, ressalte-se que o Protocolo de Olivos prevê a regra geral de que os procedimentos nele previstos, ainda que flexíveis, “*garantirão que cada uma das partes na controvérsia tenha plena oportunidade de ser ouvida e de apresentar seus argumentos e assegurarão que os processos se realizem de forma expedita*”.¹²

Ainda, para compreensão da regra geral, retoma-se que, expandindo relativamente o âmbito de aplicação previsto no Anexo III do Tratado de Assunção, o Protocolo de Olivos abarca controvérsias envolvendo “*a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL*”.

Por fim, previsão que gerou intensa crítica doutrinária é a de voluntariedade. Apesar do procedimento instituído pelo Protocolo de Olivos, prevê o art. 1.2 que os Estados-Parte podem, livremente, eleger outros foros para reger as controvérsias de que fizerem parte (ainda que incluídas no âmbito abarcado pelo PO), a exemplo da Organização Mundial do Comércio (OMC) e outros esquemas preferenciais de comércio¹³.

¹² Art. 51.3 do Protocolo de Olivos

¹³ 2. As controvérsias compreendidas no âmbito de aplicação do presente Protocolo que possam também ser submetidas ao sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio ou de outros esquemas preferenciais de comércio de que sejam parte individualmente os Estados Partes do MERCOSUL poderão submeter-se a um ou outro foro, à escolha da parte demandante. Sem prejuízo disso, as partes na controvérsia poderão, de comum acordo, definir o foro.

Uma vez iniciado um procedimento de solução de controvérsias de acordo com o parágrafo anterior, nenhuma das partes poderá recorrer a mecanismos de solução de controvérsias estabelecidos nos outros foros com relação a um mesmo objeto, definido nos termos do artigo 14 deste Protocolo.

A única ressalva prevista no PO quanto a isso é que, uma vez iniciado o procedimento perante um foro (seja por requerimento do demandante, seja por consenso entre as partes), o litígio objeto do pedido fica adstrito àquele foro, não podendo os Estados submetê-lo a outros foros e organizações.

Estabelecidas essas regras gerais, passa-se à análise de cada uma das etapas do procedimento de resolução de conflitos no MERCOSUL, aplicadas até hoje (em que pese a revisão prevista no próprio PO, que nunca ocorreu).

3.1. AS NEGOCIAÇÕES DIRETAS

Como exposto, são quatro as principais etapas da resolução de conflitos no MERCOSUL: as negociações diretas (etapa diplomática), a intervenção do GMC (etapa política), a arbitragem e a fase recursal perante o TPR (etapa jurisdicional).

A primeira delas é a negociação direta entre os Estados, privilegiada desde os primeiros sistemas de resolução de controvérsias na região e foi pouco alterada no Protocolo de Olivos.

Como exposto anteriormente ao abordar as negociações diretas enquanto estrutura de resolução de conflitos no MERCOSUL, não são previstas exigências formais para a negociação entre os Estados-Partes.

Unicamente, o PO prevê, em seu art. 5º, o prazo máximo de 15 dias (salvo acordo entre os envolvidos) e a comunicação ao GMC sobre resultados e gestão das negociações.

Uma das inovações do PO se comparado ao Protocolo de Brasília é que a data de início do referido prazo é muito mais precisa - a data em que uma delas comunicou à outra a decisão de iniciar a controvérsia, enquanto que a previsão do art. 3º n. 2 do PB previa apenas que “[...] as negociações não poderão exceder o prazo de quinze dias, salvo acordo entre as partes, a partir da data em que um dos Estados- partes levantar a controvérsia”.

Note-se que em que pese a previsão genérica de privilégio às negociações diretas, o Protocolo de Olivos não trouxe quaisquer sugestões ou constituiu estruturas destinadas à facilitação, fomento e caminhos para o sucesso das negociações. Igualmente, não previu nenhuma estrutura formal de efetivação dos acordos entabulados, tampouco de execução forçada destes (conforme será melhor abordado adiante).

De toda forma, caso as negociações diretas entre os Estados-Parte não sejam bem-sucedidas, a etapa seguinte é a intervenção opcional do GMC, tópico sensível nas negociações e estudos que levaram ao Protocolo de Olivos.

3.2. A INTERVENÇÃO OPCIONAL DO GMC

Como exposto anteriormente, a Intervenção do GMC era etapa obrigatória nos sistemas anteriores ao Protocolo de Olivos em caso de insucesso das negociações diretas entre os Estados-Partes.

Em virtude dos interesses antagônicos entre os países com relação à sua autonomia e a fiabilidade e efetividade da intervenção de atores políticos nos conflitos entre eles (tal como os especialistas do GMC), no período de negociações e discussões, especialmente no âmbito da atuação do GTAHAEI a etapa de intervenção do GMC se tornou um dos pontos de discussão mais acalorada.

Ao fim, chegou-se a um consenso: a manutenção da etapa como procedimento opcional, atrelado ao consentimento de ambos os Estados-Parte, cujo funcionamento é regido nos arts. 6º, 7º e 8º do PO.

Quanto ao procedimento para utilização, prevê o art. 6º do PO que, caso não tenha sido obtido sucesso nas negociações diretas, qualquer dos Estados envolvidos na controvérsia podem optar por iniciar diretamente o procedimento arbitral, analisado no tópico seguinte, ou, de comum acordo entre si, requerer a intervenção dos especialistas do GMC¹⁴.

Caso opte-se pela segunda possibilidade, o conflito será submetido para análise pelo GMC, que avaliará a situação, dará oportunidades para exercício do contraditório pelas partes e, se necessário, acionará os especialistas listados na forma do art. 43 do PO.

A lista de especialistas em questão consiste, basicamente, em 24 especialistas (sendo 6 designados por cada Estado Parte), e dentre os quais são designados 3 pelo GMC para apresentar parecer sobre a matéria em litígio.

De toda forma, uma vez submetido o conflito ao GMC, prevê o art. 7º do PO que o órgão apresentará recomendações visando à solução da controvérsia, desde que respeitado o prazo de até trinta dias desde a submissão do caso ao GMC (art. 8º do PO).

Trata-se de etapa que se mostrou não muito relevante e/ou valorizada pelos Estados-Parte nos litígios sob a égide do PO, em parte devido ao receio envolvendo a intervenção de órgão político nos conflitos e em virtude das disputas entre os Estados-Parte previamente ao Protocolo de Olivos, de maneira que se tornou fácil de se contorná-la.

¹⁴ Situação excepcional é a submissão do litígio ao GMC em caso de tal providência ser requerida por outro Estado, terceiro no que se refere ao conflito em questão. Caso isso ocorra, prevê o art. 6º, 3, que será a questão encaminhada ao GMC independentemente de concordância dos Estados-Partes diretamente envolvidos, mas que o procedimento arbitral eventualmente instaurado não se suspenderá a não ser que estes concordem.

De fato, segundo lição de Adriana Dreyzin de KLOR e Luiz Otávio PIMENTEL (2004, p. 185):

“A faculdade de não submeter uma controvérsia ao Grupo Mercado Comum deve ser avaliada, desde uma perspectiva operativa, no sentido de reconhecer que conquanto é uma inovação, não muda radicalmente a estrutura do sistema anterior de solução de diferenças. Sendo que as decisões do Grupo Mercado Comum são tomadas por consenso, sob o guarda-chuva do sistema vigente, é suficiente que o Estado-Parte que decide levar a controvérsia ao Tribunal Arbitral vote contra a recomendação do Grupo Mercado Comum para conseguir seu propósito. Segundo esta ótica, a alteração incorporada por Olivos é só uma maneira de não procrastinar a solução da controvérsia”.

Estabelecidas as premissas operacionais da intervenção do GMC, passa-se, então, ao procedimento arbitral previsto para o MERCOSUL.

3.3. A ARBITRAGEM *AD HOC*

Caso não se obtenha sucesso seja por negociações diretas, seja mediante intervenção do GMC, qualquer dos Estados partes na controvérsia tem a faculdade de comunicar à Secretaria Administrativa do MERCOSUL a sua vontade de lançar mão do procedimento arbitral estabelecido no Capítulo VI do PO.

Uma vez iniciado o procedimento, a Secretaria Administrativa do MERCOSUL deve notificar todos os demais Estados envolvidos na controvérsia, bem como o GMC, eis que a ela cabem as funções de gestão administrativa e condução do procedimento.

Inicialmente, prevê o art. 16 do PO que todo o procedimento, prezando pela celeridade, deve durar 60 dias até a prolação do laudo arbitral (prorrogável por no máximo 30 dias), contado a partir da comunicação da Secretaria Administrativa às partes informando a aceitação da designação por parte do árbitro presidente.

A composição do Tribunal Arbitral se dá por meio de indicações dos Estados-Parte, que elegem, cada um, um árbitro da lista prevista no art. 11 do PO, e, em conjunto, elegem o árbitro presidente em um prazo de 15 dias a partir da comunicação de interesse na instauração do procedimento arbitral.

Caso não haja acordo, o árbitro presidente será eleito por meio de sorteio organizado pela Secretaria Administrativa a partir da lista prevista no art. 11.2 do PO, excluindo os nacionais dos Estados envolvidos na controvérsia.

Uma vez formalizados os aceites dos árbitros indicados e constituído o Tribunal Arbitral Ad-Hoc, inicia-se a fase postulatória, em que as partes são intimadas para apresentação

dos textos de apresentação e de resposta, que se dão com base nas questões discutidas e consideradas nas etapas prévias (negociações diretas ou intervenção do GMC) e que delimitam o objeto da controvérsia, nos termos dos arts. 14.1 e 14.2 do PO.

A previsão específica de delimitação da disputa por meio destas alegações iniciais se dá como forma de aumentar a segurança jurídica do sistema, aperfeiçoando os sistemas anteriores, anteriormente criticados por sua vagueza e abertura demasiada dos contornos da lide¹⁵, e levaram a nada menos que três procedimentos arbitrais envolvendo a sua interpretação e a delimitação da demanda¹⁶.

Ressalta-se que as regras procedimentais para cada arbitragem instaurada são ditadas pelos árbitros, desde que respeitados os parâmetros e modelos apresentados pelo CMC (o que determinava, em suma, a obrigatoriedade de manifestação das partes, apresentação de provas e privilégio da celeridade processual).

Ainda, o Tribunal Arbitral possui a faculdade de determinar medidas provisórias de urgência no caso de serem demonstradas “presunções fundamentadas de que a manutenção da situação poderá ocasionar danos graves e irreparáveis a uma das partes na controvérsia”, tomando medidas que podem ser revogadas a qualquer tempo (art. 15.1 e 15.2 do PO).

Os Laudos Arbitrais são a forma de decisão utilizada no procedimento arbitral, sendo proferidos sempre mediante voto da maioria dos árbitros e devidamente fundamentados. Ainda, não existe a possibilidade de elaboração de voto dissidente, e a confidencialidade é a regra (tanto na votação quanto na deliberação).

Em previsão polêmica, o Protocolo de Olivos contraria à previsão posterior da Lei de Arbitragem Brasileira, que proíbe a arbitragem de equidade em litígios que envolvem a Administração Pública (art. 2º, §3º da Lei 9.307/1996). Isso porque assegura tanto aos Tribunais Arbitrais *Ad Hoc* quanto ao TPR a faculdade de julgar os litígios de acordo com as normativas atinentes ao MERCOSUL e de Direito Internacional (arbitragem de direito), quanto mediante juízo *ex aequo e bono* (arbitragem de equidade), se as partes assim acordarem e independente e do objeto da controvérsia em litígio.

Uma vez proferido o Laudo, cabem dois atos pelas partes: a interposição, no prazo de 15 dias, de recurso ao Tribunal Permanente de Revisão, procedimento abordado no tópico seguinte, ou no mesmo prazo a apresentação de pedido de esclarecimentos, limitado à discussão

¹⁵ Protocolo de Brasília, art. 16: Os Estados-Partes na controvérsia informarão o Tribunal arbitral acerca das instâncias cumpridas antes do procedimento arbitral e farão uma breve exposição dos fundamentos de fato ou de direito de suas respectivas posições.

¹⁶ Laudos dos Tribunais Arbitrais *Ad Hoc* I e II, em que o Tribunal entendeu pela impossibilidade de ampliação do objeto da demanda, e o Laudo III, em que entendeu-se por sua possibilidade.

sobre a forma de cumprimento do laudo ou sobre eventuais omissões, obscuridades e contradições porventura identificados na fundamentação e na decisão.

No Laudo, o Tribunal Arbitral, além de solucionar a demanda, possui a prerrogativa de estipular prazo específico para cumprimento de suas determinações pelas Partes (caso o Tribunal se mantenha silente, este prazo é de 30 dias), salvo interposição de um dos recursos acima descritos, os quais têm efeito suspensivo (disposição do art. 25 do PO).

Consoante previsão do art. 26.1, do PO, os Laudos são de cumprimento obrigatório pelos Estados parte na controvérsia, e operam coisa julgada caso não seja interposto o recurso de revisão no prazo legal.

Ainda, em até 15 dias após a notificação do Laudo, o Estado obrigado a cumprir o laudo possui a obrigação de informar à contraparte e ao GMC as medidas que serão por ele adotadas para dar cumprimento ao laudo (art. 29.3 do PO).

Decorrido o prazo para cumprimento acima previsto sem cumprimento ou com cumprimento parcial das determinações do Tribunal, o Estado beneficiado pelo laudo (ou seja, o vencedor na demanda) tem duas opções: (i) invocar o art. 30.1 do PO, levando eventuais questões a respeito da efetividade das medidas adotadas para apreciação pelo Tribunal que proferiu o laudo, em até 30 dias, ou (ii) invocar o art. 31.1 do PO¹⁷, adotando medidas compensatórias temporárias, como suspensão de concessões ou outras obrigações equivalentes, em até um ano após o decurso do prazo para cumprimento, com o objetivo de fomentar o cumprimento do laudo.

Caso o Estado responsável pelo cumprimento entenda que as medidas por ele tomadas foram satisfatórias ou entenda que as medidas compensatórias iniciadas pela contraparte foram excessivas, tem a faculdade de, em 15 dias, apresentar sua fundamentação a respeito para apreciação do Tribunal Arbitral ou do TPR, que as apreciará em até 30 dias (arts. 32.1 e 32.2 do PO, respectivamente).

Ou seja, em decorrência da produção legislativa no MERCOSUL e seu processo de integração regional, a “sanção” prevista para o sistema em caso de não cumprimento dos laudos, aqui tomada como “ações legais e fáticas, de natureza transitória, que obrigam os Estados infratores a cumprirem os julgados” (SANTOS, 2011, p. 463), é a adoção de medidas compensatórias.

¹⁷ Art. 31.1. Se um Estado parte na controvérsia não cumprir total ou parcialmente o laudo do Tribunal Arbitral, a outra parte na controvérsia terá a faculdade, dentro do prazo de um (1) ano, contado a partir do dia seguinte ao término do prazo referido no artigo 29.1, e independentemente de recorrer aos procedimentos do artigo 30, de iniciar a aplicação de medidas compensatórias temporárias, tais como a suspensão de concessões ou outras obrigações equivalentes, com vistas a obter o cumprimento do laudo.

Com as medidas compensatórias, legitima-se a tomada de medidas unilaterais pelos Estados, assegurando seu direito de estabelecer suspensões e limitações de caráter especialmente comercial até que haja cumprimento adequado do laudo por parte do Estado condenado.

No entanto, deve ser ressaltado que tais medidas não possuem cunho eminentemente jurídico. De fato, sanções e restrições são medidas políticas que poderiam ser adotadas pelos Estados ainda que sem a chancela de um laudo arbitral ou determinação de terceiros. Inexistem, portanto, prerrogativas específicas do Tribunal Arbitral para impor sanções e assegurar o cumprimento de seus laudos, em virtude da opção pela intergovernabilidade, tópico que será melhor esmiuçado adiante.

Ainda assim, o modelo adotado pelo MERCOSUL se inspirou no modelo encontrado, dentre outros sistemas, na Organização Mundial do Comércio - OMC, que prevê como solução para a impossibilidade de coerção direta a utilização de sanções indiretas legitimadas pelo sistema.

3.4. O FUNCIONAMENTO DO TPR

A criação de um Tribunal Permanente de Revisão (TPR) foi uma das maiores e mais relevantes inovações do Protocolo de Olivos se comparado aos sistemas de resolução de conflitos anteriores que vigoraram no MERCOSUL.

O TPR foi criado para servir de instância superior no sistema de resolução de controvérsias do MERCOSUL, aumentando a juridicidade, aprimorando as decisões e garantindo de maneira mais sólida o contraditório no sistema, afastando a interferência política criticada duramente pelos representantes dos Estados-Membro.

Nas palavras de Andréa Lucena e Eusébio Basso (2008, p. 11)

“Outro fator importante a ser considerado é a relativa diminuição do peso político nas decisões. A existência de instituições permanentes e de um próprio Tribunal Permanente pode garantir o sucesso de um bloco econômico, notadamente devido à diminuição da interferência política nas decisões que passam a ser mais “institucionalizadas”. Destaque-se a existência de um procedimento próprio a ser seguido, o que garante maior juridicidade e, conseqüentemente, maior segurança na construção do processo de integração”.

Conforme definido pelo art. 22 do PO, a função do TPR é confirmar, modificar ou revogar a fundamentação jurídica das decisões do Tribunal *Ad Hoc*, mediante decisões definitivas e irrecorríveis, substituindo os laudos arbitrais eventualmente proferidos.

O acesso ao TPR se dá de duas formas: (i) em caso de insucesso na fase de negociações diretas, as partes podem, de comum acordo, submeter-se diretamente ao Tribunal, perante o qual se aplicará o procedimento previsto para a Arbitragem *Ad Hoc*, no que for compatível, e seus laudos são irrecorríveis, possuindo força de coisa julgada entre as partes (na forma do art. 23 do PO); e (ii) caso não tenham optado pelo previsto no item anterior, a parte interessada possui prazo de 15 dias para apresentar recurso de revisão do laudo proferido pelo Tribunal *Ad Hoc*.

O recurso de revisão é limitado a questões de direito discutidas no referido laudo e suas interpretações jurídicas, com a ressalva de que decisões adotadas por meio do princípio da equidade (princípios *ex aequo e bono*) são irrecorríveis (art. 17.2 e 17.3 do PO).

Ressalte-se que esta limitação ao direito de recurso possui implicações sensíveis, à medida que a arbitragem por equidade consiste em tema polêmico e objeto de intensa discussão doutrinária a respeito de sua aplicação, limites e lastro jurídico (até mesmo porque a Lei de Arbitragem brasileira proíbe expressamente a arbitragem por equidade em litígios envolvendo a Administração Pública, em seu art. 2, §3º).

Assim sendo, compromete-se não apenas a efetividade do sistema, mas também a sua segurança jurídica e o direito ao contraditório das partes, que não podem recorrer de decisão de equidade desfavorável. Isso se reforça ainda mais ao se notar que o Estado-Parte não pode ser forçado, efetivamente, a cumprir os laudos (para além, por certo, das medidas compensatórias, abordadas adiante), de forma que pode, simplesmente, deixar de cumprir as determinações com que não concorda.

De toda maneira, diferentemente dos tribunais *Ad Hoc*, o TPR possui constituição e funcionamento permanente, eis que seus integrantes devem estar à disposição para atuar quando convocados, consoante previsão do art. 19, que assegura certa estabilidade e evita dispersão na aplicação dos princípios jurídicos ao caso concreto.

O TPR é composto de modo geral por um árbitro titular indicado por cada Estado-Parte do MERCOSUL (consoante redação do Protocolo de Olivos ditada pelo Decreto 10.215/2020), com mandatos de 2 (dois) anos, renováveis até no máximo duas vezes, com a ressalva de um árbitro, eleito em unanimidade pelos Estados-Parte a partir de lista de 8 árbitros indicados por eles, para o caso de o Tribunal ser composto por número par de árbitros.

Todavia, insta ressaltar que o TPR possui composição diferente a depender do número de Estados envolvidos na demanda: se forem dois Estados-Parte, é composto de três árbitros, um de cada país e um sorteado. Se três ou mais Estados-Parte, o Tribunal assume a composição completa de todos os seus árbitros para julgamento da demanda (art. 20.1 e 20.2 do PO). No entanto, é ainda assegurado o direito de os Estados pactuarem outros critérios para o funcionamento do Tribunal, privilegiando-se a autonomia da vontade e a flexibilidade procedimental (art. 20.3 do PO).

Ainda, a despeito da irrecorribilidade das decisões, o PO prevê à parte demandada o direito de exercer o contraditório por meio de contestação, no prazo de 15 dias a partir da notificação do recurso, após o que o processo é remetido para o TPR para apreciação e julgamento em até 30 dias, prorrogável por mais 15 (arts. 21.1 e 21.2 do PO).

Uma vez proferida decisão (impugnável apenas por meio de recurso de esclarecimento), como exposto anteriormente, opera-se a coisa julgada sobre o litígio.

No entanto, o procedimento de cumprimento das decisões do TPR segue as mesmas regras previstas para os laudos arbitrais, envolvendo prazos de cumprimento, impugnações cabíveis e a adoção de medidas compensatórias, todas devidamente analisadas no tópico anterior.

Ainda, aplica-se ao TPR, caso atue como instância direta, a faculdade de realizar julgamento irrecorrível de equidade sobre a matéria.

Por fim, a última função do TPR é a de elaboração de opiniões consultivas, consoante previsão expressa do art. 3º do PO¹⁸. Essa disposição, no entanto, não apresenta as formas deste funcionamento específico do Tribunal, o que foi realizado na Decisão CMC nº 37/03 “Regulamento do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL” (determinada pelo art. 47 do PO).

Prevê o art. 2º do Regulamento que

“Poderão solicitar opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão (doravante TPR) todos os Estados Partes do MERCOSUL, atuando conjuntamente, os órgãos com capacidade decisória do MERCOSUL e os Tribunais Superiores dos Estados Partes com jurisdição nacional, nas condições que se estabeleçam para cada caso.”

¹⁸ Art. 3º: O Conselho do Mercado Comum poderá estabelecer mecanismos relativos à solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão definindo seu alcance e seus procedimentos.

Esta consulta deve se ater a questões atinentes à interpretação jurídica da normativa do bloco ligadas a uma causa em trâmite no Poder Judiciário do Estado-Membro solicitante, e enseja apreciação pelo TPR em sua composição completa, no prazo de até 45 dias.

Prevê o art. 11 do Regulamento, ainda, que as opiniões formuladas pelo TPR não são vinculantes e nem obrigatórias.

Essa disposição trouxe à tona relevante discussão, que permeia o sistema de resolução de controvérsias do MERCOSUL de maneira geral: qual a utilidade da consulta a Tribunal (e sistema) cujas determinações não são vinculantes nem obrigatórias?

Esse debate foi ilustrado ainda na primeira Opinião Consultiva proferida pelo TPR (Opinião Consultiva n° 01/2007), no expediente denominado “Norte S.A. Imp. Exp. c/ Laboratórios Northia Sociedade Anônima, Comercial, Industrial, Financeira, Imobiliária e Agropecuária s/ Indenização de Danos e Prejuízos e Lucro Cessante”, envolvendo a Argentina e o Paraguai e solicitado mediante tramitação na Corte Suprema de Justiça da República do Paraguai, recebida pelo Tribunal Permanente de Revisão em 21 de dezembro de 2006.

No caso, discutia-se a competência para processamento da demanda e a validade da eleição de foro em face da legislação interna paraguaia.

Em seu voto, apesar de ao fim atestar para a não-vinculatividade, entendendo que a opinião consultiva é “consulta prejudicial, sem caráter obrigatório, que não decide casos concretos, mas apenas dá resposta a perguntas de caráter jurídico”, o relator paraguaio Dr. Wilfrido Fernández de Brix aponta, em seu voto, como *lamentável* o referido caráter de não obrigatoriedade, nos seguintes termos:

“Em primeiro termo, é característica de todo tribunal sua imperatividade, mas, muito mais que isso, com um sistema não obrigatório, nem vinculante ao magistrado nacional, se desnaturaliza por completo o conceito, a natureza e o objetivo do que deve ser um correto sistema de interpretação prejudicial. Isso confronta principalmente com o objetivo da consulta do juiz nacional no âmbito de um processo de integração que é lograr a interpretação da norma comunitária de maneira uniforme em todo o território integrado

(...)

instamos pois muito respeitosamente a que em um futuro próximo, as autoridades pertinentes melhorem as características, hoje em dia já absolutamente uniformes no direito comparado quanto ao caráter obrigatório do delineamento da consulta assim como quanto ao caráter vinculante da resposta deste TPR”

A despeito desta relevante discussão, tem-se na experiência prática que o sistema de consultas vem sendo extremamente subutilizado, quiçá em virtude da descrença na efetividade da medida por parte dos Tribunais Superiores dos Estados-Parte, à medida em que, desde a

entrada em vigor do Protocolo de Olivos, foram realizadas tão somente três Opiniões Consultivas pelo TPR¹⁹ (incluindo a supramencionada OC n° 01/2007).

De toda maneira, resta demonstrada a integralidade das ferramentas previstas pelo PO para estruturação do Sistema de Resolução de Conflitos no MERCOSUL, em vigência até os dias de hoje.

4. DIAGNÓSTICO DO SISTEMA DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL

O primeiro passo a ser tomado para estudo diagnóstico da aplicação do PO é a compreensão de que ele tem a pretensão de ser um *sistema* de resolução de controvérsias.

Segundo leciona Diego Faleck em sua obra “Manual de Design de Sistemas de Disputas”, a visão sistêmica que se busca para a construção de um adequado modelo de resolução de controvérsias parte da compreensão do macrosistema existente e das várias possibilidades abertas às partes para determinar o caminho e instrumentos que irão utilizar (FALECK, 2018, p. 23).

Por meio da análise sistêmica da resolução de controvérsias em determinado microcosmo, é possível a propositura de estratégias mais bem-sucedidas e “*a implementação de sistemas capazes de persuadir pessoas e organizações e assegurar que estas utilizem o diálogo para resolver suas disputas cooperativamente e com eficiência*” (FALECK, 2018, p. 25).

Ou seja, parte-se do pressuposto de que, mais do que ferramentas isoladas e impensadas de resolução de controvérsias, pode-se estabelecer efetivo sistema encadeado de forma a priorizar a efetiva, célere e pouco custosa solução de disputas.

E nesse contexto, o papel do *designer* de um sistema de resolução de controvérsias é, a partir desta lente sistêmica, avaliar o arranjo procedimental posto e sua adequação face aos

¹⁹ São elas: **OC n° 01/2007**, Norte S.A. Imp. Exp. c/ Laboratórios Northia Sociedade Anônima, Comercial, Industrial, Financeira, Imobiliária e Agropecuária s/ Indenização de Danos e Prejuízos e Lucro Cessante”, petição encaminhada pela Corte Suprema de Justiça da República do Paraguai, a respeito dos autos do processo do Juizado de Primeira Instância no Cível e Comercial da Primeira Vara da jurisdição de Assunção; **OC n° 01/2008**, “Sucessão Carlos Schnek e outros com o Ministério de Economia e Finanças e outros. Cobrança de pesos”, petição encaminhada pela Suprema Corte de Justiça da República Oriental do Uruguai a respeito dos autos do processo do Juizado de Direito no Cível da 1ª vara IUE 2-32247/07.” e a **OC n° 01/2009**, “Frigorífico Centenário S.A. c/ Ministério de Economia e Finanças e outros. Cobrança de pesos. IUE: 2-43923/2007”. Petição encaminhada pela Suprema Corte de Justiça da República Oriental do Uruguai a respeito dos autos do processo do Juizado de Primeira Instância da 2ª Vara Cível.

desafios e problemas que se presta a solucionar. Assim, norteia-se a análise e modificação no sistema existente.

Em breve resumo, tem-se que:

“Nesse sentido, a perspectiva sistêmica aqui proposta implica a compreensão abrangente do problema, para diagnosticar e entender, de maneira contextual, as partes, interesses e objetivos em jogo, as características das disputas, os canais e mecanismos em prática, e as estratégias para estruturação, implementação e constante avaliação de um novo sistema” (FALECK, 2018, p. 30).

Assim sendo, a base para a análise de sua adequação parte do ponto de vista de um designer de um sistema de resolução de controvérsias, seja para analisar as inadequações e pontos frágeis de um sistema já existente, seja para proposição de um novo sistema.

Por certo que, para alcançar este nível de compreensão, há um procedimento formal a ser seguido pelo designer de um sistema de resolução de conflitos, com o objetivo de alcançar o maior grau de conhecimento contextual possível.

Nesse sentido se desenvolveu a teoria do design de sistemas de disputas (DSD), por meio da qual se estabelece os quatro grandes estágios do DSD: a iniciativa, o diagnóstico, o pré-desenho do sistema e, ao fim, a implementação de avaliação (FALECK, 2018, p. 33).

Em suma, a iniciativa consiste no impulso inicial, oriundo de diversas fontes possíveis, para a proposição ou reavaliação de um sistema. Já o diagnóstico é a etapa por meio da qual o designer faz, como dita o nome, o diagnóstico cuidadoso do sistema existente, com a inclusão e análise de todos os “canais e mecanismos existentes no macrossistema relevante” (FALECK, 2018, p. 49).

As etapas finais são autoexplicativas: faz-se proposta preliminar de um sistema encadeado e racional de resolução de disputas, para em seguida implementá-lo e constantemente reavaliá-lo.

Com base nisso, ressalta-se que o presente trabalho se enquadra nas duas primeiras etapas: iniciativa e diagnóstico.

Tem-se a pretensão de analisar os eventos e fenômenos identificados nos vinte anos de aplicação do Protocolo de Olivos, com a finalidade de elaborar um diagnóstico do sistema vigente e, com base nisso, indicar pontos que possivelmente podem inspirar modificações, considerando os pontos positivos e negativos dessas alterações.

Longe de pretender apontar soluções definitivas, busca-se fomentar o debate envolvendo a otimização do sistema e promover os pontos-chave sobre os quais esse debate

pode se focalizar, considerando as funções do *designer* de um sistema efetivo e adequado de resolução de controvérsias.

Consoante lição de William L. Ury, Jeanne M. Brett e Stephen B. Goldberg (1993, p. 20), em sua obra seminal “*Getting Disputes Resolved*”, de forma a criar um sistema de resolução de controvérsias efetivo,

“o *designer* deve primeiramente diagnosticar cuidadosamente o sistema existente. Isso porque é necessário o conhecimento de que disputas ocorrem, quais procedimentos estão sendo utilizados e porque as partes optam por um ou outro procedimento. Diagnóstico é essencial, já que mudanças provavelmente não funcionarão a não ser que satisfaçam as necessidades que levam as partes a utilizarem os procedimentos existentes” (tradução nossa)²⁰.

Diante disso, os autores se debruçam sobre as perguntas que devem ser respondidas pelo *designer* na etapa de diagnóstico: (i) Quais as questões e temas que vêm gerando conflitos? Quantas disputas ocorrem? (ii) Como as disputas vêm sendo tratadas? Quais procedimentos estão sendo utilizados e com que frequência? (iii) Por que alguns procedimentos em específico estão sendo utilizados e não outros? Que obstáculos atravancam a resolução? (URY; BRETT; GOLDBERG, 1993, p. 21)

Dessa forma, o presente capítulo tem por objetivo realizar o diagnóstico do sistema previsto no Protocolo de Olivos no macrossistema do MERCOSUL, partindo dos pressupostos e da conjuntura exposta anteriormente, como forma de responder aos questionamentos programáticos propostos.

4.1. EMPECILHOS AO CUMPRIMENTO DOS LAUDOS E A EFETIVIDADE DAS MEDIDAS COMPENSATÓRIAS: CONSEQUÊNCIAS DA INTERGOVERNABILIDADE E A POSSIBILIDADE TEÓRICA DE CRIAÇÃO DE UM TRIBUNAL JURISDICIONAL

Uma vez compreendido o Sistema, o passo seguinte para alcançar os objetivos pretendidos no presente trabalho é o diagnóstico do sistema, por meio da análise de sua aplicação prática e a adequação ou não do sistema previsto no PO com os interesses da região.

Ao todo, foram proferidos doze laudos pelos Tribunais Arbitrais *Ad Hoc*, e seis laudos e três Opiniões Consultivas foram proferidos pelo TPR, dentre os quais, em breve análise, pode-

²⁰ “In order to create an effective dispute resolution system, the designer should first carefully diagnose the existing system. The designer needs to know what kinds of disputes occur, what procedures are being used, and why the parties are using one procedure rather than another. Diagnosis is essential, since changes are unlikely to work unless they satisfy the needs that lead the parties to use existing procedures”.

se depreender que o Brasil é um dos países mais demandados e litigiosos, aparecendo em nada menos que cinco dos doze litígios solucionados no sistema do MERCOSUL.

No entanto, uma das primeiras características que chama a atenção para o sistema previsto no PO e pode iniciar a discussão a respeito de sua efetividade é, justamente, o baixíssimo número de arbitragens iniciadas seguindo seu modelo (um total de 12 ao longo de mais de 20 anos de vigência do Protocolo de Olivos).

Essa característica não necessariamente deve ser tomada como um defeito ou aponta falhas severas no sistema; isso porque, como exposto anteriormente, o PO tem como característica central a intergovernabilidade.

A dizer, em grande parte em virtude dos receios dos Estados-Parte ao longo das experiências anteriores e no decorrer dos anos iniciais do MERCOSUL, a desconfiança institucional e mútua levaram a um sistema marcado pela tomada de decisões consensuais e das quais fazem parte todos os Estados, mais do que a centralização do poder decisório em um órgão supranacional, o que por si só já apresenta certa assimetria entre o processo de integração do MERCOSUL e o da União Europeia (JAEGER JUNIOR, 2017, p. 66).

De fato, na União Europeia vigora o Direito Comunitário, em que as decisões podem ser coercitivamente impostas por parte dos órgãos da Organização, em virtude dos princípios do primado da norma comunitária e da aplicabilidade direta (os quais foram fixados especialmente nos julgados Costa/Enel, Simenthal e Van Gen em Loss, o que denota a ainda a relevância do Tribunal de Justiça da União Europeia para a solidificação do Direito Comunitário Europeu) (GOMES, 2002, p 159).

Ao revés, a opção pela intergovernabilidade e utilização do Direito Internacional Público em vez do comunitário são as razões pelas quais o Protocolo de Olivos privilegia, acima de tudo, a resolução pela via diplomática e a negociação direta entre os Estados, deixando para segundo plano o acesso à arbitragem e métodos jurisdicionais para a resolução dos litígios.

Tanto é assim que o primeiro laudo arbitral proferido no MERCOSUL se deu apenas em 1999 (Tribunal Ad Hoc – Laudo I: Comunicado Decex, da Argentina ao Brasil), ou seja, mais de 8 anos após a criação da Organização (em 1991).

Nas palavras de Liliam Chagas Moura (2003, p. 92):

“Dentre as razões que se poderiam justificar esse longo período sem que os Estados Partes tenham lançado mão do recurso arbitral ao seu dispor pareceria relevante ressaltar razões de natureza políticas, no sentido de que os Estados Partes concentraram esforços, nos primeiros anos da integração, no estreitamento dos vínculos e na negociação das regras que regeriam o espaço economicamente ampliado.”

De toda forma, até 2006 todos os laudos arbitrais proferidos foram devidamente cumpridos, sem grandes dilemas.

No entanto, conforme se aprofundaram as crises na América Latina ao longo do século XXI, iniciou-se também período de crise no próprio MERCOSUL e seu sistema de resolução de controvérsias foi posto à prova. Em virtude disso, a despeito de os laudos proferidos até então terem sido cumpridos, esta situação se alterou com o litígio entre Uruguai e Argentina iniciado em 2005, envolvendo a proibição de importação de pneus remodelados por parte da Argentina, que estaria afetando negativamente o Uruguai²¹.

Em suma, a Argentina aprovou lei proibindo a referida importação por entender que os pneus remodelados se assemelhavam a pneus usados (cuja importação era proibida na Argentina), o que afetou financeiramente o Uruguai.

O referido conflito escalou a ponto de ensejar o primeiro caso de aplicação de medidas compensatórias em virtude do não cumprimento do laudo, bem como os três primeiros laudos do TPR desde sua criação com o Protocolo de Olivos.²²

Após uma série de laudos proferidos sobre a questão, envolvendo desde o julgamento inicial da demanda até a excessividade das medidas compensatórias adotadas pelo Uruguai após o julgamento desfavorável à Argentina, o TPR reconheceu a legalidade das referidas medidas²³ e, ao fim, ao se deparar com controvérsia instaurada a respeito da efetividade do cumprimento do laudo pela Argentina, o TPR reconheceu que a lei promulgada pela Argentina com o objetivo de cumpri-lo não era suficiente e deveria ser derogada ou modificada.²⁴

Essa questão colocou em xeque, justamente, a efetividade do sistema para os casos em que não fosse possível alcançar o consenso mediante negociações diretas ou intervenção política do GMC, à medida que a impossibilidade de tomada de medidas aptas a garantir a execução dos laudos (decorrente, especialmente, das previsões de que a aplicação das normas

²¹ Laudo do Tribunal *Ad Hoc* do MERCOSUL, constituído com competência para decidir a respeito da Controvérsia apresentada pela República Oriental do Uruguai à República Argentina sobre "Proibição de Importação de Pneumáticos Remodelados". Disponível em: <https://www.tprmercursosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_arb_revocado_tpr.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023

²² **Laudo N° 01/2005**: "Proibição de importação de pneumáticos remodelados Procedentes do Uruguai". Recurso de Revisão Apresentado pela República Oriental do Uruguai contra o Laudo Arbitral do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* de 25 de Outubro de 2005 e **Laudo N° 01/2006**: "Proibição de importação de pneumáticos remodelados procedentes do Uruguai". Recurso Declaratório interposto pela República Argentina contra o Laudo Arbitral ditado por este ente em 20 de dezembro de 2005 e **Laudo N° 01/2007** "Controvérsia entre o Uruguai e a Argentina sobre proibição de importação de Pneumáticos Remodelados procedentes do Uruguai"

²³ Laudo TPR, n° 1/2007

²⁴ Laudo TPR, n° 1/2008

do MERCOSUL depende de adequação das legislações internas dos Estados-Parte) desestabilizou profundamente o sistema vigente.

Isso porque, mesmo aplicadas medidas compensatórias, simplesmente, não havia qualquer outra sanção ou medida a ser tomada a fim de assegurar o cumprimento do laudo. Tanto é assim que a Argentina até hoje se mantém em renitente descumprimento do referido laudo.

A primeira discussão a ser perpassada ao se analisar a efetividade e possíveis modificações do sistema vigente é, portanto, se a intergovernabilidade deveria ou não ser substituída por sistema supranacional de produção legislativa e resolução de conflitos, experiência adotada em outras organizações internacionais pelo mundo.

Por certo, a execução das sentenças arbitrais e jurisdicionais internacionais é uma relevante discussão no Direito Internacional Público. A própria noção de execução forçada e vinculatividade entra em choque com um âmbito em que a soberania dos Estados é a base de funcionamento do sistema.

Isso tem especial relevância no MERCOSUL eis que, no sistema nele instituído, não existe um direito comunitário; as normas aplicáveis são de direito internacional público, e sua aplicação depende da incorporação nos ordenamentos jurídicos internos de cada país. Portanto, as únicas possibilidades para “execução” dos laudos são a utilização das medidas compensatórias, que independem mesmo da existência de laudos para serem tomadas e se assemelham mais a uma lei de talião do que a sanções efetivas, ou o recurso a tribunais e juízes nacionais, judicializando as demandas (PASTORI FILLOL, 2006, p. 78).

Ou seja, diferentemente de outras experiências de integração, as particularidades do MERCOSUL e dos seus Estados Parte, que levaram à opção pela intergovernabilidade, culminaram em sistema flexível e adaptável às necessidades específicas de cada questão e litígio.

Isso, em troca de um aparato formal e rígido (mas padronizado e exequível) a exemplo da experiência europeia, tornou o sistema do MERCOSUL extremamente eficiente e bem-sucedido nos primeiros anos do bloco. Todavia, mostrou dificuldade ao lidar com as crises que acometeram os Estados-Parte (a exemplo da crise de 2008 e a instabilidade político-institucional causada pelas discussões envolvendo a suspensão da participação do Paraguai no

MERCOSUL²⁵, seguida pela crise da Venezuela e a sua transição de estado associado para Estado-Parte em meio a alegações de descumprimento de termos do Protocolo de Ushuaia²⁶).

Essa experiência contrasta fortemente com o sistema instituído pela União Europeia, que é marcado por instituição transnacional responsável pela uniformização da interpretação e aplicação das normas.

Nas palavras de KLOR e PIMENTEL (2004, p. 204)

“A assertiva efetuada conduz diretamente a observar de que modo a União Europeia encarou a matéria. O princípio de segurança jurídica naquele modelo de integração foi relacionado com vários aspectos cujo ponto de convergência é a primazia do direito comunitário sobre o direito interno, entre eles: a segurança jurídica na integração do direito comunitário; a segurança jurídica e a incompatibilidade entre direito comunitário e direito interno; a segurança jurídica e a forma de execução do direito comunitário. Sobre cada uma destas questões se pronunciou o Tribunal de Justiça da União Europeia, eliminando a incerteza nas situações conflitantes e estabelecendo axiomas que se erigem como garantias sobre as quais se constrói a integração europeia”

Esse contraste entre sistemas levou a severas críticas doutrinárias e ensejou posições diametralmente distintas a respeito da adequação do sistema do MERCOSUL para a consolidação de experiência de integração regional, especialmente no que tange aos impactos da interpretação uniforme do ordenamento no devido cumprimento das decisões e determinações proferidas.

A interpretação uniforme depende, basicamente, da unidade extrínseca e intrínseca do sistema, a partir da adequação da conduta dos Estados e cidadãos ao ordenamento internacional previsto. A ausência dessa uniformidade interpretativa permite a violação dos princípios que sustentam o processo, especialmente a igualdade entre os Estados-Parte (MASNATTA, 2002).

²⁵ Em 2012, o Presidente eleito Fernando Lugo foi afastado da presidência do Paraguai em 22 de junho de 2012, mediante polêmico processo de *impeachment*. Em virtude disso, o Mercosul se manifestou por meio de decisão dos Chefes de Estados, em 29 de junho de 2012, durante a 18ª Reunião do Conselho Mercado Comum, ocorrida na cidade de Mendoza. Na decisão dos Chefes de Estados dos demais países membros do Mercosul ficou determinada a suspensão da participação do Paraguai nos órgãos deliberativos do Mercosul, até o retorno da ordem democrática naquele país - MERCOSUL/CMC, XLIII Reunião, Ata nº 01/2012, Anexo VI.

²⁶ No mesmo período em que o Paraguai foi suspenso, a Venezuela foi aceita no MERCOSUL como membro permanente. No entanto, a decisão foi controversa, e em 2016 a Venezuela foi suspensa pela primeira vez, em virtude da violação de compromissos assumidos no Protocolo de Adesão por ela firmado em 2006, seguida por nova suspensão em 2017, quando “foi notificada da suspensão de todos os seus direitos e obrigações inerentes a sua condição de Estado Parte do Mercosul, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia” (JAEGER JUNIOR, 2017, p. 73). Decisão disponível em <[Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL - MERCOSUL \(mercosur.int\)](#)>.

Em análise do Protocolo de Olivos e sua aplicação no decorrer dos últimos vinte anos, surgiram, como demonstrado, correntes teóricas extremamente distintas, algumas favoráveis ao sistema instituído no MERCOSUL como sendo eficiente - ou, ao menos, satisfatório enquanto etapa provisória e preliminar à efetiva integração regional-, e algumas que o apontam como ineficaz e superado.

No caso do modelo intergovernamental encontrado no MERCOSUL, aqueles que o apontam como ineficaz e inadequado aos interesses e necessidades da região apontam para a inexistência de mecanismos aptos seja a assegurar o cumprimento dos seus laudos, seja a assegurar a interpretação uniforme necessária para estabelecer a segurança jurídica na organização.

Dentre os adeptos a essa linha de pensamento, esclarecedora a lição de de KLOR e PIMENTEL (2004, p. 202-203):

“No âmbito do MERCOSUL se gera um ordenamento normativo complexo e assistemático cuja vigência é inerente à vontade política dos Estados dependendo do nível de compromisso que se estabelece entre eles. As características institucionais e jurídicas do modelo de integração estabelecido nas fontes originárias - em relação à solução de conflitos - levaram a optar pelos chamados métodos alternativos, a saber: as negociações diretas, a mediação e a arbitragem. A experiência acumulada durante a vigência desse mecanismo de solução de controvérsias denota que não resultou o mais adequado para outorgar previsibilidade e possibilidade de predizer as normas e também não se incorporaram métodos que permitam afirmar até que ponto o sistema contribui para a interpretação uniforme do direito erigido em seu âmbito”

Os doutrinadores mencionados ainda arrematam (KLOR, PIMENTEL, 2004, p. 204):

“A relevância de avançar para uma interpretação uniforme do direito do MERCOSUL articulando os meios idôneos é o núcleo central em torno do qual deve girar o mecanismo de solução de conflitos. Conquanto todas as inovações acordadas no novo texto se concentram na ideia de afiançar e consolidar a segurança jurídica no bloco, entendemos que na medida em que não se estabeleça os métodos necessários para confluir na adoção deste mecanismo, os direitos dos cidadãos não estarão devidamente resguardados”

Ainda, este pensamento é replicado por doutrinadores de outros países do MERCOSUL, a exemplo da doutrinadora argentina Luciana B. Scotti (2013, p. 24):

“El Mercosur, tal como hemos podido apreciar, no cuenta con un sistema eficaz para la ejecución de los laudos en caso de falta de cumplimiento voluntario por parte del Estado parte infractor. Las medidas compensatorias se asemejan más a la “ley del talión” (ojo por ojo, diente por diente) que a una verdadera ejecución de sentencia, ya sea judicial o arbitral. Ni siquiera existe certeza de que estas medidas sean útiles en todos los casos para estimular el cumplimiento del laudo. Por ejemplo, los países

pequeños nunca van a poder aplicar una medida que tenga el suficiente impacto para generar un cambio de conducta en el Estado incumplidor”²⁷

Ressalte-se que mesmo a inovação trazida em 2002 com o Protocolo de Olivos - qual seja, o TPR e suas novas atribuições - não foi suficiente para dar respostas satisfatórias aos Estados-Parte, tampouco para gerar maior confiança nos Estados, até porque, dentre as três opiniões consultivas proferidas, duas não se pronunciaram sobre a questão em si (MARTIN, 2018, p. 8)²⁸.

Essa opinião é compartilhada por PEROTTI (2009, p. 203), ao concluir que “(...) *a partir de la base normativa y la práctica, que la estructura y debilidad del TPR no condice con la etapa avanzada del proceso de integración y ha provocado no menores inconvenientes entre los Estados Partes*”.

Essa corrente negativa não implica, entretanto, dizer que deve ser implementado, imediatamente, sistema supranacional às pressas e forçadamente no MERCOSUL.

Isso porque, por sua vez, há parte da doutrina que entende que instituições com poderes supranacionais, a exemplo das encontradas na União Europeia, seriam inadequadas e incompatíveis com a realidade do MERCOSUL (inclusive em virtude de limitações constitucionais dos Estados-Parte). Da mesma forma, há doutrinadores que, embora defendam o modelo supranacional, entendem que, em estágio inicial de integração tal como o atual do MERCOSUL, é saudável a organização se manter em modelo intergovernamental (JAEGGER JUNIOR, 2017, p. 74).

Nesse sentido, menciona-se lição de CACHAPUZ DE MEDEIROS (1997, p. 176), que defende que é

“Forçoso reconhecer (...) que o sistema atual de solução de controvérsias do MERCOSUL é apropriado, pois condiz com o estágio de integração em que se encontram os Estados-membros. Futuramente, dependendo da marcha do processo integracionista, é lícito pensar em um tribunal supranacional para o MERCOSUL, que não precisará ser cópia exata do modelo europeu, pois existem importantes diferenças entre os dois espaços”

²⁷ Sobre a questão, menciona-se ainda a contribuição de Antonio NAVEGA *et al*, ao afirmar que “Questiona-se, inclusive, se a adoção de um modelo de supranacionalidade no MERCOSUL é realmente possível e desejável, nomeadamente em razão do grande desequilíbrio de força, sobretudo econômica, no bloco. Ora, a economia do Brasil corresponde a praticamente 80% da economia total da região, de sorte que fica difícil conceber uma transferência de soberania nacional brasileira para um órgão regional, visto que as decisões deste afetariam diretamente, na maioria dos casos, a economia brasileira” (NAVEGA; SOUZA; SILVEIRA, 2013, p. 315).

²⁸ TPR: Opinião Consultiva n°1/2007, Opinião Consultiva n° 01/2008 e Opinião Consultiva n° 1/2009. Nas duas últimas, o TPR vê sua manifestação limitada por decisão a respeito de se as medidas internas dos Estados em questão eram impostos ou taxas, o que deve ser feito pelo próprio Estado, eis que o TPR não deve valorar nem aplicar o direito interno.

No mesmo sentido se manifesta COSTA e SILVA (1997, p. 51) que defende que

“Cabe ao MERCOSUL primeiramente viabilizar-se como projeto integracionista sub-regional, para depois pensarmos na criação de instituições mais complexas, mais caras e burocratizadas para a integração (...), evitando, no momento, órgãos de caráter supranacional”

Com base nas duas perspectivas, ao fim e ao cabo, entende-se que, de modo geral, a doutrina concorda que, eventualmente, deverá ser implementado sistema supranacional (ainda que de forma adaptada à realidade do MERCOSUL) como forma de assegurar a estabilidade e segurança jurídica na Organização.

Todavia, há discordância, especialmente, a respeito do momento e das dificuldades de aplicação que deverão ser superados antes de efetivamente operar-se a transição do Protocolo de Olivos para um sistema supranacional, inclusive com a criação de uma Corte de Justiça no MERCOSUL, ou semelhante.

4.2. A VIABILIDADE PRÁTICA DA CRIAÇÃO DE UM TRIBUNAL JURISDICIONAL: BREVE ESTUDO DA PROPOSTA DE NORMA 02/10.

Independentemente do fator teórico a respeito da adequação e utilidade de um tribunal jurisdicional para o MERCOSUL, há outro empecilho a ser superado: a falta de interesse dos Estados na medida.

Isso porque já se iniciaram tratativas, no âmbito do PARLASUL, envolvendo a criação do referido tribunal, as quais não foram recebidas favoravelmente pelos Estados-membros.

Essa afirmação se justifica com base no Acordo Político aprovado pela decisão CMC nº 28/10, de 2010, que apresenta recomendação de que a instância constitutiva definitiva do Parlamento deve ser posta em vigência juntamente com a criação de um Tribunal de Justiça do MERCOSUL e ampliação das atribuições do TPR.

Em seguida, em dezembro de 2010, o Parlamento aprovou o Projeto de Norma (PN) 02/10, em que se adota o “Protocolo Constitutivo de la corte de justicia del Mercosur” (em tradução livre, “Protocolo Constitutivo da Corte de Justiça do Mercosul”).

O projeto tem por finalidade propor uma Corte de Justiça como “*órgano jurisdiccional, judicial, independiente cuya función esencial será garantizar la interpretación y aplicación uniforme del derecho del Mercosur, afianzando la consolidación jurídica del proceso de integración*”.

Em suma, as competências propostas da Corte seriam de julgar ações de omissão e ações de nulidade emanadas dos órgãos do MERCOSUL, assegurando o controle de legalidade e a manutenção da coerência interna do ordenamento regional. Serviria, inclusive, para utilização de “exceções de nulidade” por meio das quais poder-se-ia acionar a Corte para conhecer de causas movidas contra norma cujo prazo para ação de nulidade já tenha decorrido.

Regula, ainda, etapa de cumprimento de sentença, que possuiria a legitimidade para aplicar sanções ao Estado Parte descumpridor da sentença cujo cumprimento se pleiteia.

Ressalta-se, como características gerais relevantes, que as sentenças por ela proferidas seriam inapeláveis e obrigatórias aos Estados-Parte, órgãos do MERCOSUL e pessoas físicas e jurídicas.

Da mesma forma, a Corte prevista no projeto teria como função, em substituição ao atualmente existente sistema de opiniões consultivas do TPR, a responsável por sistema de “questões prejudiciais”, à semelhança do sistema previsto na União Europeia.

Por meio deste sistema, institui-se a cooperação entre os juízes e tribunais nacionais dos Estados-membros e a Corte de Justiça, em que a Corte seria responsável por responder consultas de interpretação ou validade de normas do MERCOSUL que incidirem no julgamento de casos internos.

Ou seja, a Corte, ao responder questões prejudiciais sobre a interpretação das normas do MERCOSUL, mediante requerimento dos órgãos jurisdicionais nacionais, insere-se na função de garantir a aplicação uniforme das referidas normas na Organização, cumprindo para com os princípios norteadores do MERCOSUL.

A relevância, ainda, da possibilidade de a Corte julgar as ações de nulidade que surgissem se mostra no fato de que, se não existisse tal procedimento, o controle de validade das normas do MERCOSUL caberia aos juízes nacionais. Segundo Perotti (2009, p. 212), “*Es decir, la falta de la acción de nulidad enfrenta a los jueces internos con la disyuntiva entre anular una norma del bloque o rechazar el ejercicio de la Garantía constitucional de acceso a la jurisdicción*”.

De maneira geral, o projeto apresentado possui grande rigor técnico e se mostra atualizado aos anseios do MERCOSUL, de maneira teórica; todavia, a fim de efetivamente compreender a razão pela qual o sistema do PO é como é, deve-se levar em conta os interesses dos Estados-Parte, eis que cabe ultimamente a eles aprovar o referido projeto (e foi graças a esses interesses que o Protocolo de Olivos foi instituído mediante modelo intergovernamental de resolução de litígios).

Inclusive, a despeito de ter sido apresentado em 2010 e de ter sido proferida a recomendação 07/2017 (MERCOSUR/PM/SO/REC.07/2017), do Parlamento do MERCOSUL, recomendando que se retomasse o “estudo, consideração e aprovação do Projeto de Norma 02/2010”, até hoje não se veem sinais de que tal discussão foi retomada, muito menos de que foi implementada a referida mudança no sistema de resolução de controvérsias do MERCOSUL.

Em suma, o projeto não foi, até o momento, deliberado ou votado pelos órgãos do MERCOSUL.

Com isso, fica claro que o rigor técnico do projeto se mostra inócuo quando confrontado pelo desinteresse dos Estados em implementá-lo, de forma que para que efetivamente o projeto “saia do papel” é necessário solucionar os motivos pelos quais os Estados têm acionado tão pouco a arbitragem, preferido optar pelo sistema de resolução de controvérsias da OMC e outras organizações.

Ou seja, em que pese seja uma possibilidade abordada para reflexão, não necessariamente a criação de uma Corte de Justiça ou órgão supranacional semelhante solucionará os problemas do MERCOSUL.

Pode-se dizer inclusive que a profunda mudança que seria operada sobre o sistema de resolução de controvérsias do MERCOSUL na hipótese de adoção de sistema supranacional, substituindo o sistema intergovernamental atualmente adotado, levaria a um aumento da desconfiança dos Estados-membros.

Isso foi demonstrado até mesmo ao longo das negociações anteriores ao Protocolo de Olivos, em que as partes discutiram ferrenhamente a respeito da obrigatoriedade da etapa de intervenção do GMC, graças, justamente, ao receio de possível perda de poder e autonomia dos Estados como o Brasil e Argentina, que desejavam manter o controle sobre o processo de integração.

Dessa forma, como fica evidente em análise à recusa tácita do Parlamento do MERCOSUL em apreciar e aprovar o PN 02/10 por mais de 12 anos, esta desconfiança e receio dos membros da organização ainda remanesce.

Mais do que a instituição de uma Corte de Justiça sem a devida confiança dos Estados-Parte, devem ser tomadas medidas com o propósito de estreitar os laços e a integração regional no MERCOSUL, bem como, especialmente, a confiança dos países na organização.

Com a crença dos Estados no sistema, aumenta também a chance de concordarem em prescindir de parte de sua autonomia e controle em prol da maior eficácia do sistema por meio da adoção de sistema supranacional, como demonstrado acima.

Assim sendo, podem ser tomadas outras medidas a fim de aprimorar o sistema e, quiçá, aumentar a confiança dos Estados-Parte, a fim de aumentar a segurança jurídica no MERCOSUL e, acima de tudo, aprimorar o processo de integração regional, como se passa a expor nos tópicos seguintes.

4.3. POSSÍVEIS CAMINHOS PARA A ARBITRAGEM NO MERCOSUL

O sistema heterocompositivo previsto no Protocolo de Olivos, atualmente vigente, é o de Arbitragem *Ad Hoc*, com a possibilidade de acesso a um Tribunal Permanente de Revisão (TPR), que pode atuar como instância recursal/revisional ou como primeira instância.

No entanto, na aplicação prática do PO, esta estrutura não vem se mostrando a mais adequada para a resolução das controvérsias na região, em parte em virtude do receio e desconfiança das partes na sua efetividade, mas especialmente em graças à ausência de obrigatoriedade no cumprimento dos laudos, bem como da estrutura em geral do sistema.

Isso se dá por dois motivos: de um lado, a não-vinculatividade das decisões, que permitem que os Estados não cumpram os laudos, graças à debilidade das medidas compensatórias; de outro, a estrutura transitória do Tribunal *Ad Hoc*, que impede a formação de conjunto de precedentes que assegure a uniformidade na aplicação das normas do MERCOSUL e a segurança jurídica dos Estados ao submeter as controvérsias surgidas ao sistema do PO.

De modo geral, a aplicação de sanções internacionais por órgão internacional é tema extremamente controverso e que vem encontrando intensos óbices na aplicação prática. Como pontua Pastori Fillol (2006, p. 89), nenhum dos processos de integração, incluindo União Europeia e Mercosul, instituíram sistema jurisdicional com capacidade de se substituir aos ordenamentos internos para execução dos laudos, de forma que tal execução possui caráter voluntário.

No caso do MERCOSUL, opera-se diferentemente do sistema encontrado na União Europeia. Este prevê sanção centralizada e a existência de um órgão comunitário encarregado, especificamente, de acompanhar a (in)execução dos laudos, que despolitiza a controvérsia e aumenta a imparcialidade, bem como garante os direitos dos países menores. Já naquele, adota-se sanção descentralizada e realizada por decisão e iniciativa dos próprios Estados-Parte: as Medidas Compensatórias.

As Medidas Compensatórias são, assim, medida indireta de execução dos laudos arbitrais proferidos pelos árbitros ou juízes. Uma vez proferido o laudo, essas medidas se

tornam “retaliações legitimadas” de um Estado em face do outro, mas que acabam por, indiretamente, fomentar restrições à liberdade de comércio que é o cerne dos processos de integração econômica e induzir o aumento do protecionismo dos Estados (PASTORI FILLOL, 2006, p. 91).

Além disso, as medidas compensatórias pouco asseguram os interesses dos pequenos países, que não possuem pujança econômica capaz de ameaçar os maiores a ponto de assegurar o cumprimento dos laudos.

Por fim, as medidas compensatórias se mostram inadequadas aos objetivos do MERCOSUL. Em que pese a organização tenha surgido com o objetivo de fomentar o livre comércio e a integração da região, as medidas compensatórias, uma vez que não são proferidas por ente imparcial e não associado ao conflito, mas sim pelo próprio Estado vencedor, aumentam a carga política da “sanção” e pessoalizam o litígio, potencializando rivalidades.

Por certo, assim, que a adoção de medidas compensatórias leva ao recuo na integração, à medida em que é atitude contaminada por fatores políticos e, ainda, que leva a indisposições entre os Estados-Parte (tal como ocorrido no conflito entre Uruguai e Argentina a respeito dos pneus remodelados), prática que vai de encontro à integração e unificação comercial da região inicialmente pretendida.

Tem-se, portanto, que as medidas compensatórias não são suficientes para suprir os anseios do MERCOSUL por um sistema de resolução de controvérsias com maior segurança jurídica e estabilidade, que inspire confiança nos membros da organização.

A solução para isso, no entanto, é complexa, eis que, como exposto no tópico anterior, o sistema do MERCOSUL não é, ainda, compatível com entidade supranacional capaz de se substituir às partes e impor sanções, tal como ocorre de certa forma na União Europeia.

Cabe, portanto, a análise de que medidas podem ser tomadas para melhor adaptar o instituto da arbitragem para que sequer seja necessária a aplicação de medidas compensatórias, o que pode ser alcançado por meio de investimento em formas de se uniformizar os entendimentos do Tribunal Arbitral e a estabilidade do sistema.

O sistema adotado atualmente pelo MERCOSUL é o de Arbitragem *Ad Hoc*, ou seja, modelo de arbitragem por meio do qual se constitui um Tribunal Arbitral distinto para cada procedimento.

Segundo conceituam Julian LEW, Stefan KROLL e Loukas MISTELIS (2003, p. 32)

“Arbitragem Ad Hoc é aquela em que o mecanismo de arbitragem é estabelecido especificamente para o acordo ou disputa em particular. Quando as partes forem silentes e não tiverem selecionado a arbitragem institucional, ela será *ad hoc*. Quando

acordam uma arbitragem *ad hoc*, as partes frequentemente acordam também as preparações para iniciar o procedimento, selecionar os árbitros e determinar as regras procedimentais. Quando as partes falham em alcançar um acordo nestes tópicos (ou seja, concordam apenas com arbitragem ou arbitragem em certo local, geralmente se aplicam as previsões-padrão da lei do lugar da arbitragem” (tradução nossa)

Já de início, surge uma possível incongruência do sistema do MERCOSUL, eis que uma das características-chave das arbitragens *ad hoc* é a liberdade das partes no convencionamento de vários aspectos da arbitragem, especialmente os procedimentais.

Ao mesmo tempo, a arbitragem institucional é administrada por instituições arbitrais especializadas, com conjuntos de regras geralmente pré-fixadas até certo ponto, mas que não são responsáveis pelo julgamento do mérito (que cabe aos árbitros eleitos pelas partes, segundo regras estabelecidas).

Gary Born bem sumariza as vantagens de um e outro modelo de arbitragem (2014, p. 170), ao definir que a arbitragem institucional é conduzida de acordo com um conjunto de regras procedimentais e supervisionadas por um corpo profissional, o que reduz o risco de conflitos procedimentais, ou ainda contém previsões que tornam o procedimento arbitral mais confiável e célere.

Ainda que indiretamente, a arbitragem institucional também transfere sua segurança ao laudo arbitral, o que inclusive pode fomentar o cumprimento voluntário das decisões (BORN, 2014, p. 170).

O autor ainda arremata que, embora ainda haja espaço de discussão, a maioria dos praticantes internacionais experientes prefere fortemente a abordagem mais estável, previsível e estruturada da arbitragem institucional sobre a *ad hoc* (BORN, 2014, p. 170).

No caso do MERCOSUL, todavia, tem-se espécie de sistema híbrido entre ambos. Isso porque o procedimento de arbitragem *Ad Hoc* possui algumas regras pré-fixadas a respeito de aspectos procedimentais centrais (sobre o prazo de duração, escolha de árbitros etc.), o que vai de encontro à flexibilidade e liberdade esperada das arbitragens *Ad Hoc*, com regras-modelo previstas na Decisão CMC N° 30/04, “que aprova as Regras Modelo de Procedimento para os Tribunais Ad Hoc do MERCOSUL”.

Ainda, o procedimento é híbrido pois a fase recursal se dá perante o TPR, respeitando as regras previstas no PO e seu regulamento, bem como na Decisão CMC N° 30/05, “que aprova as Regras de Procedimento do Tribunal Permanente de Revisão”, que pode ser considerada etapa de arbitragem institucional.

Em suma, os benefícios de um e outro tipo de arbitragem acabam mitigados pelo atual sistema, eis que o procedimento *Ad Hoc* acaba engessado e a “arbitragem institucional” não necessariamente acarreta a uniformidade jurisprudencial pretendida, eis que o pronunciamento do TPR é voluntário e depende de acionamento pelas partes/Tribunais Nacionais dos Estados-Membro.

De toda forma, pode-se dizer que se faz necessária a criação de órgão permanente e institucionalizado para a solução de conflitos na região, já que ao se analisar os benefícios da arbitragem institucional (estabilidade, uniformidade, previsibilidade e aumento na qualidade das decisões) são todos aspectos desejáveis e apropriados às necessidades regionais²⁹.

Isso se ressalta ainda pois da flexibilidade decorrente do sistema *ad hoc* em vigor também decorre a ausência de uniformização interpretativa do ordenamento da integração, em virtude da sua natureza inter-partes. Retoma-se que a uniformidade depende de “unidade extrínseca e intrínseca, ou seja, da adequação da conduta dos Estados e dos particulares com o ordenamento” (PIMENTEL, 2007, p. 58).

Em suma, apesar da qualidade das decisões proferidas pelos tribunais arbitrais *ad hoc* no MERCOSUL, estes enfrentam limitações em virtude de sua própria constituição. Segundo Pimentel (2007, p. 68):

“No que se relaciona aos Tribunais Ad Hoc, estes continuam atuando em tal caráter e com a natureza interpartes de seus pronunciamentos, o que dificulta, ainda que não exclui – como se adverte nos laudos arbitrais proferidos no seu âmbito – a conformação de uma jurisprudência própria que gere precedentes que possibilitem avançar para uma interpretação uniforme do acervo normativo do Mercosul. É certo que os princípios em que se fundaram os laudos arbitrais foram recepcionados nos sucessivos pronunciamentos. No entanto, tão certo como esta afirmação, é que, em outras tantas oportunidades, os árbitros se afastaram, efetuando interpretações divergentes. Mesmo assim, estaríamos frente a parâmetros para os laudos que eventualmente se ditem por futuros tribunais arbitrais”.

Sobre a necessidade de um sistema permanente e institucionalizado (mas não necessariamente um Tribunal Jurisdicional Supranacional), leciona Eduardo GOMES (2002, p. 166):

“Para que o MERCOSUL venha a desenvolver-se enquanto bloco econômico, necessária é a existência de órgãos de caráter permanente e com regras e procedimentos institucionalizados (...). No aspecto interno (intrabloco), a adoção de

²⁹ Nesse ponto, deve ser feito um contraponto: considerando o baixo índice de utilização do sistema de resolução de controvérsias do MERCOSUL, as custas de manutenção de um tribunal arbitral permanente/institucional não podem ser ignoradas. Possivelmente, assim, devem ser tomadas outras medidas para estimular investimentos no sistema, ou até mesmo ser utilizado o próprio TPR como instância única e inafastável para o julgamento de litígios arbitrais.

um sistema de solução de controvérsias institucionalizado é de vital importância para o sucesso da integração, pois a partir daí podem ser criadas outras soluções, diferentes das previstas nos tratados fundacionais que venham a solucionar eventuais divergências no âmbito do bloco econômico, a exemplo da União Europeia”

Ainda nesse sentido, leciona JAEGER JUNIOR (2017, p. 78):

“Apesar do atual consenso da doutrina quanto à existência de um ordenamento jurídico do bloco, passados mais de vinte anos da entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto, o Mercosul não atingiu o objetivo de compor uma ordem jurídica com regras uniformes e obrigatórias. Tal situação pode ser atribuída ao sistema de solução de controvérsias (não obstante o avanço empreendido desde a implementação do Tribunal Permanente de Revisão, via Protocolo de Olivos), que não permite a criação sólida de jurisprudência, o que prejudica a interpretação normativa uniforme. Igualmente, é problemático o sistema de incorporação dos regulamentos originados do Mercosul, ao qual foram conferidos os mecanismos próprios do direito internacional público clássico, sendo que esses não garantem a segurança na efetiva vigência desse direito de cooperação. Tais fatos contribuem para a instabilidade e a imprevisibilidade jurídicas reinantes”.

Tem-se, portanto, que a despeito dos avanços obtidos por meio do PO, como a criação do TPR e suas funções, a exemplo da revisão de laudos e o procedimento consultivo, com o claro objetivo de fomentar a interpretação uniforme do ordenamento do MERCOSUL, estas soluções ainda se mostram insuficientes.

Dentre outros motivos porque, ao longo de mais de 20 anos de vigência do PO, apenas 6 laudos foram proferidos pelo TPR, e 4 deles sobre um mesmo caso, bem como foram proferidas apenas três opiniões consultivas. Da mesma forma, em muitos dos casos o TPR acabou por não analisar o mérito da demanda propriamente dito, se atendo a questões procedimentais ou tangenciais.

Em razão disso, um dos possíveis caminhos para o PO, além da criação de entidade supranacional abordada no tópico anterior, é a criação de sistema institucionalizado de resolução das controvérsias pela via arbitral, assegurando estabilidade e uniformidade na interpretação dos casos e aumentando a confiança dos países no sistema.

Ainda, tendo em vista a debilidade do TPR e a importância de suas funções, outra das soluções propostas é a de consulta obrigatória ao Tribunal sempre que decisões de tribunais internos versarem sobre questão relacionada à interpretação, aplicação, e o não cumprimento das disposições previstas nos Tratados constitutivos, nas decisões, resoluções e diretrizes dos órgãos administrativos do MERCOSUL.

Faz-se necessário, ainda, adaptar-se quando possível à legislação interna dos países (ao exemplo da mencionada incompatibilidade do PO com a Lei de Arbitragem Brasileira, a qual impede o julgamento de arbitragens com a Administração Pública por equidade,

diminuindo a efetividade do sistema). Evitar-se-ia, dessa forma, situações de conflitos entre normas internas e as normas do MERCOSUL.

Com essas possíveis melhorias, pode-se dar novos passos na evolução do sistema de resolução de controvérsias do MERCOSUL, já que a flexibilidade demasiada daria lugar a sistema mais seguro e uniforme, o que poderia fomentar o interesse das partes no sistema sem, contudo, comprometer a sua soberania interna.

Nada obstante, é essencial a compreensão de que o PO (refletindo os interesses dos Estados-membros) privilegia a solução diplomática e autocompositiva dos litígios; assim sendo, devem também esses instrumentos ser analisados e aprimorados para que o sistema do MERCOSUL se torne o mais eficiente possível, o que se faz no próximo tópico.

4.4. O FORTALECIMENTO E INSTITUIÇÃO DA MEDIAÇÃO E AS POSSIBILIDADES ENVOLVENDO O MERCOSUL: CONSIDERAÇÕES PROSPECTIVAS

A discussão e considerações feitas nos tópicos anteriores, a despeito de sua relevância, não significam o esgotamento das possibilidades de melhoria do Protocolo de Olivos. Mesmo as estruturas existentes e funcionais do sistema, passados 20 anos, merecem atualização com base nas crescentes inovações no âmbito das “*Alternative Dispute Resolution methods*” (ADRs), e acima de tudo as ADRs autocompositivas – tais como a mediação, negociação e conciliação - que vêm se fortalecendo sobremaneira ao longo da última década.

Ressalte-se, ainda, que medidas de atualização e que demonstrem uma maior efetividade do sistema de resolução de controvérsias do MERCOSUL podem contribuir para o estreitamento na integração regional e dar origem a visões mais favoráveis a modificações mais sólidas no sistema.

Isso porque, retornando à obra de Ury, Brett e Goldberg, o sistema ideal de resolução consensual de litígios segue a “regra de ouro para encadeamento, por meio de uma escala de resolução de disputas” (FALECK, 2018, p. 128). Essa escala consiste, em suma, no conceito de que diferentes mecanismos podem ser “combinados e sequenciados como degraus, para a resolução de uma disputa específica ou uma série delas, considerando-se seus custos de utilização” (FALECK, 2018, p. 129).

Um sistema adequado de resolução de controvérsias para o MERCOSUL, considerando os dilemas anteriormente abordados e os interesses já demonstrados pelos Estados-Parte, é o que melhor diminui os custos de transação dos litígios a eles submetidos.

Em suma, a “escada” proposta pelos autores envolve etapa preventiva, por meio de mecanismos de consultas, seguida por negociação baseadas em interesses. Caso inefetiva, tem-se etapa de mediação, por um expert e com procedimento adaptado ao caso (URY; BRETT GOLDBERG, 1993, p. 62).

Apenas na sequência há previsão de mecanismo de opiniões não vinculantes, medidas de “*cool-off*” e, ao fim, procedimentos arbitrais e medidas compensatórias (URY; BRETT; GOLDBERG, 1993, p. 63).

Quanto a isso, nota-se que, como sustenta Adriana Noemi Pucci (1999, p. 45-56), os países do MERCOSUL já vêm apostando nos meios alternativos de solução de conflitos,

“por terem entendido serem esses meios os caminhos que oferecem soluções mais rápidas e eficientes na solução de controvérsias que se suscitem pela aplicação ou interpretação, pelos Estados-Partes, da normativa MERCOSUL. (...) Espera-se que a utilização desses meios de solução de controvérsias contribua para o aprofundamento do processo de integração e que qualquer modificação ou reforma a ser feita nos procedimentos vigentes mantenha os princípios de celeridade e efetividade na solução de controvérsias, princípios necessários ao bom andamento das operações comerciais que se desenvolvem dentro do âmbito do MERCOSUL”

Ou seja, vê-se que, a despeito das previsões de métodos heterocompositivos, a exemplo da Arbitragem e da atuação do TPR, bem como da discussão envolvendo a criação de um Tribunal supranacional, os Estados-membros vêm privilegiando a utilização de métodos alternativos de resolução dos litígios, mantendo a sua autonomia e a gestão sobre as soluções encontradas.

Acompanhando este interesse dos Estados, portanto, podem ser estudadas melhorias para fins de assegurar que as ADRs a serem utilizadas terão aparato institucional propício, e ensejar inclusive o aumento da confiança depositada pelas partes no sistema de resolução de controvérsias do MERCOSUL.

Ainda, dessa forma pode-se privilegiar a escala de resolução de controvérsias que garante negociações e soluções baseadas em interesses e na manutenção da relação entre as partes.

Um dos principais problemas no sistema autocompositivo do MERCOSUL é a ausência de previsões a respeito dos impactos dos acordos firmados (e seu cumprimento). Esse receio se justifica porque “a suposta vantagem do caráter flexível do sistema, e sua capacidade de resolver controvérsias com menores sequelas, também pode ser questionada. Por vezes, compromissos acordados fugiram à previsão jurídica, e serviram apenas como solução provisória para contendas intermináveis” (BARRAL, 2002, p. 153).

Nesse contexto, um dos aprimoramentos que merecem discussão é o fortalecimento da Mediação, por meio da sua inclusão no sistema normativo do MERCOSUL e com o fornecimento de condições adequadas para a sua utilização efetiva.

Consoante definição da Lei de Mediação Brasileira (Lei nº 13.140/2015), que rege o tema no território nacional, “considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”.

Segundo BERCOVITCH (2016, p. 29), o diferencial da mediação é que se trata de um procedimento voltado para a resolução dos conflitos marcado pela participação ativa dos indivíduos na formação do acordo, com o mediador participando apenas como fomentador desta comunicação saudável; ainda, trata-se de ferramenta que busca garantir a autonomia, a confidencialidade, a consensualidade, a celeridade e, ainda, tende ser pouco custosa se comparada aos demais métodos de resolução de litígios, podendo ser utilizada para conflitos envolvendo Estados, grupos de Estados, organizações ou mesmo indivíduos.

Ou seja, trata-se de espécie de negociação intermediada por um terceiro imparcial, cuja principal função é estimular o acordo, sem, para isso, intervir na liberdade negocial das partes, grande preocupação dos países do MERCOSUL.

No âmbito internacional, especificamente, pode-se dizer que a mediação é tendência fomentada na comunidade jurídica global desde a sua inclusão na Carta das Nações Unidas como ferramenta para impedir o uso da força para resolução dos conflitos entre estados, prática que vigorou durante séculos até então.

Pode-se dizer, inclusive, que a mediação se mostra como um método relativamente eficaz e aparentemente adequado à resolução de controvérsias surgidas no âmbito do Direito Internacional, em virtude da série de desafios específicos encontrados e narrados nos tópicos anteriores.

Especialmente no caso de conflitos entre Estados, a mediação é útil pois assegura o controle do processo e das soluções às partes ao mesmo tempo em que assegura confidencialidade e segurança para as soluções obtidas, sem violar a soberania das partes envolvidas no litígio.

A dizer, em vez de os envolvidos prescindirem de sua soberania e prerrogativas, delegando a entidades supranacionais ou a organizações internacionais o poder para julgar a demanda, estes mantêm total controle sobre a negociação e seus resultados, o que, ainda, significa que a execução dos acordos obtidos não encontra óbices na autonomia das partes (eis que elas próprias chegaram ao acordo em questão).

Esse procedimento encontra aparente encaixe com os parâmetros que regem as relações internacionais e o Direito Internacional moderno, embora o presente trabalho não busque respostas definitivas.

Retome-se, quanto a isso, que o sistema instituído pelo Protocolo de Olivos privilegia, acima de tudo, a resolução das disputas e litígios pela via consensual, diplomática e autocompositiva, com base no modelo intergovernamental adotado e seguindo as tendências internacionais, até certo ponto.

No entanto, o PO não prevê condições estruturais ou normas concretas aptas a aprimorar e/ou fomentar a utilização destes métodos consensuais, para além da previsão desta etapa como sendo a primeira obrigatória no sistema de resolução de conflitos do MERCOSUL.

Rememora-se que, no sistema até então estatuído pelo PO, a previsão da etapa diplomática é vaga e aberta, eis que apenas estabelece que os Estados devem buscar resolver os litígios, antes de tudo, mediante negociações diretas e que esta etapa deve durar 15 dias a partir do início da controvérsia.

Ao optar por este formato normativo, nota-se que o principal objetivo do PO é privilegiar a flexibilidade e a autonomia dos Estados parte, que podem ter controle quase que total sobre o procedimento negocial.

No entanto, tal como demonstrado nos tópicos anteriores, esta flexibilidade em demasia vem trazendo resultados nem sempre favoráveis ao MERCOSUL. Ressalte-se quanto a isso a intensa disparidade econômica entre os países, com Brasil e Argentina exercendo posição de proeminência e dominância na região, afetando o balanço de poderes e, com isso, o equilíbrio negocial.

Isso, por certo, impacta nos sistemas de resolução de controvérsias que podem ser facilmente controlados, já que dependem inexoravelmente da vontade das partes para funcionar (eis que a única forma de “sanção” é a aplicação de restrições comerciais em face do país que deveria cumprir o laudo arbitral), e as normas dependem de internalização em cada Estado-Parte para terem eficácia.

Justamente por isso, faz-se justificada a existência de estruturas e formas de fomentar a utilização desses métodos e aumentar a estabilidade e segurança tanto do procedimento quanto dos acordos dele oriundos.

Por certo que, haja vista o modelo intergovernamental vigente no MERCOSUL, é necessário que essas melhorias sejam acompanhadas de legislações internas compatíveis com a evolução nas ADRs.

A dizer, não basta o esforço legislativo no âmbito do MERCOSUL visando ao fomento dos métodos autocompositivos e da mediação. Este ímpeto deve ser acompanhado por iniciativas dos Estados-membros, que garantam que as “normas” do MERCOSUL não entrem em conflito com essas legislações.³⁰

De fato, o fomento da mediação já faz parte da pauta da maioria dos países da região: na Argentina, o mecanismo já está previsto desde 1995, com a Lei n. 24.573/1995; no Uruguai, desde a Acordada n. 7.276, em 1996, que criou centros de mediação, e, posteriormente, em 2009, através da Circular n. 128, quando houve a regulamentação dos Centros de Mediação; no Brasil, em que pese já fosse prática reconhecida, esta regulamentação veio apenas com a supramencionada Lei de Mediação, em 2015, e as previsões do Código de Processo Civil.

Já no âmbito internacional, tem-se como relevante a assinatura, por 55 países, da Convenção de Singapura para a Mediação Internacional, instituída em 07 de agosto de 2019. O referido pacto internacional foi assinado, dentre outros, pelos membros do MERCOSUL Brasil, Paraguai, Venezuela e, mais recentemente, pelo Uruguai (já tendo inclusive entrado em vigor neste último em 28 de setembro de 2023).

A Convenção de Singapura foi o zênite de 10 anos de estudos e debates a respeito da aplicação da Mediação internacional como forma mais adequada e eficaz para a solução de litígios no âmbito internacional, seguindo o exemplo da Convenção de Nova York de junho de 1958 sobre o reconhecimento e a execução de sentenças arbitrais estrangeiras e na Lei Modelo da Uncitral (que inspiraram a Lei de Arbitragem Brasileira) (STRAUBE, 2016, p. 181).

Simultaneamente à Convenção, em 2018 também foi publicada nova Lei Modelo de Mediação da UNCITRAL: a Lei Modelo de Mediação Comercial Internacional e Acordos de Liquidação Internacional Resultantes da Mediação (que altera a Lei Modelo de 2002, já desatualizada).

Ambos os marcos contribuíram sobremaneira para o estabelecimento das diretrizes para adoção da mediação enquanto parâmetro para a resolução de conflitos internacionais, estabelecendo esquema padronizado, com especial enfoque na promoção de formas de resolução da questão da execução dos acordos, um dos grandes dilemas enfrentados pelo MERCOSUL.

³⁰ Ressalte-se que, como já apontado anteriormente, vigora na organização as normas de Direito Internacional Público e Privado, e não o Direito Comunitário.

Esse problema é enfrentado pela própria Convenção de Singapura, que prevê a que organizações econômicas regionais de integração (o que é, exatamente, o caso do MERCOSUL) podem se tornar signatárias e ratificar a Convenção (art. 12.1 da Convenção de Singapura)³¹.

Caso isso seja feito, a Organização Regional passa a possuir os mesmos direitos e obrigações de um Estado Parte da Convenção, o que assegura a padronização no cumprimento de acordos e no procedimento de mediação por ela instituído, cabendo à Organização explicitar quais os poderes e prerrogativas a ela concedidos pelos Estados que dela fizerem parte.

Veja-se trecho da previsão do art. 12 da Convenção:

“1. Uma organização econômica de integração regional que é constituída por Estados soberanos e tem competência sobre certas matérias regidas por esta Convenção pode similarmente assinar, ratificar, aceitar, aprovar ou aderir a esta Convenção. A organização econômica de integração regional deverá neste caso possuir os direitos e obrigações de uma Parte da Convenção, ao limite em que esta organização possui competência sobre matérias regidas por esta Convenção (...) (tradução nossa)”³²

Como sustentam Théophile M. Margellos e Sven Sturmman em recente artigo, o MERCOSUL cumpre todos os requisitos para fazer parte da Convenção de Singapura (2022, p. 273). Ainda, reconhecem que (2022, p. 261)

“A importante atividade econômica destas Organizações Internacionais Regionais e o fato de que englobam vários Estados diferentes indica que potenciais conflitos internacionais no comércio poderiam ser solucionados via mediação. Portanto, isso fortalece o objetivo da Convenção de Singapura de permitir que não apenas Estados mas também Organizações Internacionais Regionais se introduzam na Convenção de Singapura” (tradução nossa)

Ainda, com isso, aumenta-se o potencial uso da mediação para resolver as controvérsias internacionais, já que “a Convenção de Singapura prevê meios mais efetivos de se assegurar o cumprimento de acordos mediados” (MARGELLOS; STURMANN, 2022 p. 273).

Ou seja, uma das possibilidades que podem ser estudadas para o MERCOSUL é, seguindo os passos de praticamente todos os seus Estados-membros (à exceção da Argentina),

³¹ Trata-se de inovação da Convenção de Singapura, já que a Convenção de Nova York para Arbitragem Internacional não possui previsão semelhante ou análoga.

³² “1. A regional economic integration organization that is constituted by sovereign States and has competence over certain matters governed by this Convention may similarly sign, ratify, accept, approve or accede to this Convention. The regional economic integration organization shall in that case have the rights and obligations of a Party to the Convention, to the extent that that organization has competence over matters governed by this Convention (...)”.

adentrar a Convenção de Singapura como organização de integração regional, estendendo aos países, nos limites de suas prerrogativas, os benefícios e segurança provenientes da Convenção.

Esta iniciativa não violaria os interesses dos Estados-Parte (eis que eles próprios são signatários da Convenção), e asseguraria a segurança jurídica da região no que tange à mediação. Isso se afirma pois o art. 13 da Convenção de Singapura prevê que, no caso de um Estado signatário ter unidades territoriais com sistemas legais distintos (tal como seria o caso do MERCOSUL), estas unidades territoriais poderiam declarar que a Convenção se aplica uniformemente a todas, respeitando as particularidades de cada uma (e assegurando que nenhum dos sistemas legais afetados seria violado).

Ainda, a Convenção estabelece, em seu art. 4.1, os requisitos para a executoriedade dos acordos firmados por partes signatárias, ou seja, os requisitos para que não se possa se esquivar do cumprimento dos acordos, já que, em que pese os acordos de mediação sejam cumpridos espontaneamente, na maioria dos casos a segurança jurídica do sistema aumenta em muito a confiabilidade dos mediados.

Trata-se de garantia de previsibilidade e segurança que é deficiente no sistema do MERCOSUL atualmente vigente.

A dizer, a inclusão da mediação, nos modelos estabelecidos internacionalmente, enquanto possibilidade expressa de resolução de controvérsias poderia auxiliar na melhoria no sistema de resolução de conflitos do MERCOSUL (especialmente porque a autocomposição já é pacificamente aceita e fomentada pelos Estados-Parte).

Não se afirma, no entanto, que a mediação resolveria todos os problemas enfrentados no MERCOSUL, até porque a questão das dificuldades decorrentes da ausência de vinculação e obrigatoriedade às decisões permaneceria. Ainda assim, busca-se com a presente pesquisa fomentar o debate a respeito dos caminhos que podem ser seguidos para aumentar a confiança dos Estados no sistema do MERCOSUL, e a mediação pode se mostrar como medida válida.

Em que pese os avanços próprios de cada país e as possibilidades existentes, a instituição da Mediação especificamente no MERCOSUL é, ainda, incipiente.

O início da regulamentação (para além da determinação genérica de etapa prévia de negociações diretas constante no PO) se deu com o objetivo de assegurar os direitos consumeristas na região, com a Resolução do Grupo Mercado Comum - GMC nº 37/19, de 15 de julho de 2019, que sugeriu que os Estados propiciem “mecanismos de resolução de controvérsias online ágeis, justos, transparentes, acessíveis e de baixo custo, a fim de que os consumidores possam obter satisfação às suas reclamações”.

Todavia, ainda não há a adoção efetiva de um sistema eletrônico para realização de mediações virtuais do próprio MERCOSUL, o que poderia aumentar tanto a qualidade do sistema quanto a confiança dos Estados.

De fato, essa previsão já faz parte da experiência europeia, que, segundo MOSCHEN (2021, p. 221)

“não apenas regulamentou a utilização de mecanismos adequados de solução de conflitos, como a mediação, como também, promoveu uma plataforma digital à escala do bloco regional, na forma de um sítio web interativo, com um ponto de entrada único para os consumidores e para os comerciantes que pretendam resolver litígios decorrentes de transações em linha por via extrajudicial, através do Regulamento nº 524/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (RLL) Tanto a Diretiva como o Regulamento visam, em última instância a redução de obstáculos, diretos ou indiretos, para o bom funcionamento do mercado interno, buscando o provimento de melhor qualidade, variedade, razoabilidade econômica, assim como segurança e proteção ao consumidor”

Por certo que, em virtude da previsão do art. 1.2 do PO, os países membros do MERCOSUL são livres para eleger outros sistemas de resolução de controvérsias, optando por não utilizar o sistema do PO (consolidando, portanto, a possibilidade de *forum shopping*).

Assim sendo, nada os impede de optar por outros sistemas de resolução de controvérsias, e mesmo Câmaras internacionais de mediação ao redor do mundo, ignorando completamente a resolução de controvérsias no MERCOSUL.

Por um lado, essa previsão é positiva, eis que ao selecionar um órgão, prevê o PO que o Estado renuncia aos demais; ou seja, garante-se que a controvérsia somente será julgada por aquele órgão, evitando o proferimento de decisões conflitantes por dois órgãos distintos.³³

Todavia, por outro lado esta previsão tolhe possibilidades que poderiam ser benéficas tanto à Organização Internacional e Estados-Parte, quanto à própria solução eficaz dos litígios no MERCOSUL, já que os países vêm acionando o sistema do MERCOSUL apenas raramente.

O MERCOSUL, enquanto organização regional e que, portanto, possui intensa intimidade com os Estados-Parte, tem a possibilidade de se colocar em proeminência como o órgão eleito para lidar com os litígios surgidos na região, desde que assegure os mecanismos adequados para justificar tal escolha.

Quanto a isso, vê-se que o que pode ser a maior falha no sistema de autocomposição do MERCOSUL - mas também uma das grandes oportunidades -, é a ausência de participação

³³ Este receio não é infundado, já que em dois importantes litígios houve recursos também à OMC (Reclamação do Brasil contra barreiras argentinas aos têxteis e reclamação do Brasil sobre medidas antidumping ao frango).

ativa do próprio MERCOSUL nas negociações, o que colocaria a organização no centro do processo de estreitamento dos laços entre os países que dela fazem parte.

Tal providência pode decorrer, inclusive, da instituição de etapas voltadas para a prevenção de litígios, por meio da utilização de ferramentas como *dispute boards* para gerir os conflitos antes mesmo de seu surgimento.

Em conclusão, pode-se dizer que o acréscimo da mediação ao sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL é medida moderna e adaptada à realidade dos conflitos internacionais hodiernos, ao menos com base no diagnóstico do sistema realizado na presente pesquisa³⁴.

De fato, essencial remarcar que uma das principais características da mediação é a possibilidade de manutenção das relações entre as partes, privilegiando uma visão prospectiva dos litígios que é compatível com os princípios gerais do MERCOSUL (tal como a integração regional e fortalecimento dos vínculos entre os Estados, seja comercial, seja culturalmente).

Trata-se, ainda, de método consensual e principiológico, alinhado com os atuais interesses e parâmetros para a resolução de conflitos encontrados no MERCOSUL, mas que garante maior estabilidade e efetivo interesse na composição - o que não ocorre sempre nas negociações diretas -. Rememora-se nesse sentido os princípios que regem o procedimento de mediação, a exemplo da confidencialidade, a voluntariedade, a imparcialidade, a independência, a oralidade e a decisão informada.

Com base na análise da aplicação do PO, tem-se que, em que pese tenha previsto etapa autocompositiva baseada na negociação direta e na intervenção do GMC com parecer consultivo, este método tem se mostrado subutilizado e pouco efetivo para as situações enfrentadas na realidade do MERCOSUL.

A inserção da mediação no sistema do MERCOSUL é, assim, possivelmente uma forma de alcançar novo ânimo e confiança dos Estados-Parte, das pessoas físicas e jurídicas no sistema, assegurando a celeridade, eficácia e solução satisfatória dos litígios. Dessa forma, poder-se-ia reafirmar os princípios norteadores da própria Organização, fortalecendo os vínculos dos Estados e a integração na região.

O papel das organizações regionais na resolução de disputas é bem ressaltado por John G. MERRILLS (2005, p. 287):

³⁴ Por certo que se pressupõe, ainda, a existência de estruturas adequadas que a acompanhem, tal como a Convenção de Singapura e a Lei Modelo de Mediação, incluindo sistemas eletrônicos capazes de acompanhar as realidades tecnológicas

“Uma das funções mais úteis de uma organização regional é a de prover seus membros com um fórum para consultas e negociação em atuais ou potenciais situações de disputas. As oportunidades para contatos informais que os encontros de uma organização proporcionam podem ser particularmente valiosas quando a disputa causou a suspensão de relações diplomáticas normais” (Tradução nossa)

O autor ainda ressalta que, por vezes, a atuação das organizações pode ser limitada em razão da força exercida pelos países-membros sobre sua condução, o que acaba levando-as a agir como “ambiente institucional” para a realização da mediação tradicional. Assim, MERRILLS (2005, p. 291) entende que “é com frequência mais apropriado falar de resolução *através de* ao invés de *por* organizações regionais” (tradução nossa).

De qualquer forma, as organizações regionais internacionais têm papel essencial na resolução de disputas, servindo como a instituição à qual os países recorrem para efetivar suas negociações.

Por fim, deve-se ressaltar que a instituição da mediação não afetaria a utilização, caso necessário, de mecanismos heterocompositivos de resolução de litígios, seguindo o supramencionado sequenciamento da resolução de controvérsias. Em verdade, se algo, a utilização prévia da mediação estabeleceria uma etapa prévia que melhor esclareceria o litígio e os interesses envolvidos, delineando o caso que será apreciado pelo Tribunal Arbitral.

Nas palavras de Hespanha (2019, p. 36)

“Em suma, a questão não estaria em escolher entre uma qualquer autorregulação e a hetero-regulação, mas sim em encontrar formas inclusivas de autorregulação, que refletissem interesses e perspectivas de todos os interessados. Coisa que, pela sua complexidade e dinamismo, os mecanismos do direito do Estado já não estão em condições de fazer. Mas que os interesses parciais e hegemônicos que dirigem as práticas e as pretendem disciplinar sob a etiqueta da “autorregulação” não podem também levar a cabo, justamente porque não incluem todos os parceiros envolvidos nessas práticas”.

O investimento na mediação, por parte do MERCOSUL, pode ser uma forma de se superar (ou ao menos dar um primeiro passo nesta direção) os problemas que vem afetando o MERCOSUL e seu sistema de resolução de controvérsias. Por exemplo, a inefetividade, ausência de confiança dos Estados-Parte e receio de perda de soberania, bem como supera em parte a polêmica questão da intergovernabilidade e a consequente incompatibilidade de sistemas normativos internos.

Este último tem especial relevância, pois a instituição da mediação no formato internacionalmente previsto e comumente aplicado daria passos no caminho de solucionar o dilema da incorporação interna de normas internacionais por meio da vinculatividade dos

Termos de Acordo, que teria força de contrato, o que pode dar efetividade mesmo aos acordos firmados por Estados.

A lógica é simples: em vez de se buscar formas de limitar a soberania dos Estados e obrigá-los a cumprir laudos arbitrais e/ou modificar suas legislações internas a fim de aplicar as normas do MERCOSUL, garante-se meio institucional em que o MERCOSUL serve de ferramenta para que as próprias partes, auxiliadas por um mediador, se comprometam voluntariamente por meio de Acordos executáveis.

E por ser uma medida tomada pelo MERCOSUL enquanto organização regional de integração, esta ferramenta pode catalisar a participação do órgão no aumento da proximidade entre os Estados, já que as organizações regionais têm acentuada facilidade no tratamento dos conflitos em virtude da proximidade cultural, histórica e territorial.

Ressalta-se que o propósito da presente pesquisa não é o de proporcionar soluções definitivas, mas sim fazer o diagnóstico do sistema de resolução de controvérsias da região.

Todavia, ao menos preliminarmente e de forma a iniciar o debate, as modificações analisadas podem levar a investimentos que acarretam ganhos mútuos para a região e alavancar a integração sul-americana.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

Como objetivo geral, a presente pesquisa se destinou a realizar diagnóstico do sistema de resolução de controvérsias do MERCOSUL, partindo da perspectiva teórica do *design* de sistemas de disputas (DSDs).

Com isso, almejou-se entender o sistema, seu contexto, e influências, bem como os atores, interesses e forças envolvidos nos litígios a ele submetidos, para assim compreender melhor o processo de integração regional sul-americana.

Em suma, identificou-se que o sistema é ainda marcado por fragilidade institucional e desconfiança dos Estados no processo de integração, o que leva à baixa utilização das ferramentas propostas e à facilidade na não aplicação das decisões proferidas.

O sistema, teoricamente, privilegia a celeridade, flexibilidade e consensualidade, por meio do estímulo às negociações diretas e a intervenção opcional do GMC. No entanto, tais medidas não apresentaram os resultados almejados e tampouco privilegiam a negociação com base em interesses que norteia sistemas consensuais de resolução de controvérsias.

Foram apresentadas várias críticas ao Protocolo de Olivos, abordadas anteriormente, dentre as quais menciona-se: o caráter consensual e voluntário de suas normas, de forma que

dependem de introdução no ordenamento interno dos países para terem eficácia (ou seja, cabe ao país decidir se aplicará ou não a norma); a ausência de formas mais adequadas e eficazes de sanção ou de execução dos laudos arbitrais, no lugar das medidas compensatórias; ausência de regras procedimentais mais céleres e claras; a ausência de previsão de efeitos das decisões dos tribunais do MERCOSUL sobre os ordenamentos internos (e mesmo seu efeito de precedente/parâmetro interpretativo), bem como a delimitação do direito aplicável, eis que o PO deixa vago se os tribunais do MERCOSUL ficam restritos às normas internas do MERCOSUL.

São esses os dilemas, portanto, que devem ser enfrentados pelos *designers* de sistemas de resolução para que o PO seja atualizado.

Não se pode chegar a conclusões definitivas no escopo do presente trabalho. Entretanto, abordou-se possíveis caminhos que, se devidamente debatidos, podem inspirar modificações positivas.

Dentre eles, deu-se enfoque à possibilidade de criação de tribunal supranacional, de método de arbitragem institucional e, ao fim, de inclusão da mediação no sistema - ou mesmo da entrada do MERCOSUL enquanto organização na Convenção de Singapura - ou a participação ativa do MERCOSUL nas negociações por meio de etapas preventivas, como *dispute boards*.

Todos estes, com seus prós e contras, podem contribuir em alguma medida para que se inicie o combate aos dilemas enfrentados no MERCOSUL.

Em arremate, longe de se propor efetivas alterações, espera-se que o presente trabalho sirva para melhor nortear a interpretação e compreensão dos dilemas, desafios e perspectivas para o MERCOSUL e seu sistema de resolução de controvérsias.

Isso se conclui partindo do pressuposto de que as limitações do sistema de resolução de controvérsias do MERCOSUL, assim, não devem ser encaradas como falhas ou obstáculos incontornáveis, mas sim como degraus a serem alcançados e superados mediante incansável e incessante trabalho crítico dos juristas, com o objetivo final de promover as condições de se alçar a região ao seu verdadeiro potencial de integração regional.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *A solução de controvérsias na OMC*. São Paulo: Atlas, 2008

AMORIM, Celso Luiz Nunes. *O mercado comum do sul e o contexto hemisférico*. Política internacional. São Paulo, 1991.

BARRAL, Welber. As inovações processuais do Protocolo de Olivos. In: *Solução de controvérsias no Mercosul*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenações de Publicações, 2003

BARRAL, Welber. *O protocolo de Olivos e o Mercosul*. Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos, [S. l.], v. 23, n. 44, p. 149–166, 2002. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15336>>. Acesso em: 12 out. 2023

BECHARA, Carlos Henrique Tranjan. *A solução de controvérsias no MERCOSUL e na OMC: o litígio Brasil x Argentina no Mercosul, o caso Embraer na OMC - Brasil x Canadá*. São Paulo: Aduaneiras, 2001

BERCOVITCH, J. A mediação em conflitos internacionais – Panorama teórico e revisão de práticas. In: *Mediação Internacional* / Monica Herz, Máira Siman, Paula Drumond, (organizadoras). - Petrópolis, Rj: Vozes, Editora PUC-Rio, 2016

BORN, Gary B. *International commercial arbitration*. 2. ed. The Hague: Kluwer, 2014

BRANCO, Luizella Giardino B. *Sistema de solução de controvérsia no Mercosul: perspectivas para a criação de um modelo institucional permanente*. São Paulo: LTr, 1997

BRESSAN, Regiane Nitsch. *A Institucionalização do MERCOSUL e o Sistema de Solução de Controvérsias*. In: *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais* / Universidade Estadual Paulista, São Paulo, v. 42, p. 17-39, jul./dez. 2012

BULL, Hedley. *The Anarchical Society*. London: Macmillan Education, 1977

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antonio Paulo. Tribunais supranacionais e aplicação do direito comunitário: aspectos positivos e negativos. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima (Org.). *Direito Comunitário do MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 162-176.

CARREAU, Dominique; JUILLARD, Patrick. *Droit international économique*. Paris: LGDJ, 1998

CASELLA, Paulo Borba. *Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul após o término do período de transição*. São Paulo: LTr, 1996, pg. 351.

CORDEIRO, Bruno Ferreira. *Os impactos do Mercosul sobre o comércio: uma abordagem gravitacional*. 2016. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/D.12.2016.tde-06092016-144804. Acesso em: 2023-09-14.

DOBROWOLSKI, Silvio. O regionalismo latino-americano e a democratização do Direito Internacional Público. *Revista de informação legislativa*, v. 26, n. 102, p. 97-116, abr./jun. 1989 | *Nomos : Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*, v. 7/8, n. 2, p. 29-51, jan./dez. 1988/1989. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181934>>. Acesso em: 14 nov. 2023

ESLAR, Karine Aparecida de Oliveira Dias. *A ARBITRAGEM COMO MEIO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DO MERCOSUL*. 2013. 156 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, GOIÂNIA, 2013.

FALECK, Diego. *Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018

FLORES NETO, Francisco Thompson. *Integração e cooperação Brasil-Argentina*. Política internacional & comparada. São Paulo: USP, jun. 1991. p. 13.

GOMES, Eduardo Biacchi. O Protocolo de Olivos: alterações no Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul e perspectivas. *Revista da Faculdade de Direito*, Curitiba, v. 37, p. 157-167, Jan. 2002. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1777/1474>>. Acesso em: 02 out. 2023

HESPANHA, Antonio Manuel. *Pluralismo Jurídico e Direito Democrático: prospectiva do Direito no século XXI*.

JAEGER JUNIOR, A., & Sebalhos Jorge, M. A repercussão do Mercosul legislativo: deficiências de uma opção pela intergovernabilidade. *Revista InterAção*, 12(12), 2017, p. 64-84. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/interacao/article/view/29883/pdf>>. Acesso em 28 set. 2023.

JAEGER JUNIOR, Augusto. A arbitragem para a solução de controvérsias no MERCOSUL. In: LEITE, Eduardo de Oliveira (Coord.). *Grandes Temas da Atualidade: Mediação, Arbitragem e Conciliação*. v. 7., Rio de Janeiro: Forense, 2008.

KLOR, Adriana Dreyzin de; PIMENTEL, Luiz Otávio. O Sistema de Resolução de Controvérsias no MERCOSUL. In: DREYZIN DE KLOR, Adriana; PIMENTEL, Luiz Otávio; KEGEL, Patrícia Luíza; BARRAL, Welber. *Solução de Controvérsias: OMC, União Europeia e MERCOSUL*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004

LAFER, Celso. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998

LAFER, Celso. *A ONU e os Direitos Humanos*. São Paulo: Revista do Núcleo de Estudos Avançados da USP, 1995

LEW, Julian D. M.; MISTELIS, Loukas A.; KRÖLL, Stefan M. *Comparative international commercial arbitration*. The Hague: Kluwer, 2003

LUCENA, Andréa Freire de; LORO, Eusébio Basso e. **O Sistema de Solução de Controvérsias no Mercosul: Possibilidades e Desafios**. Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/02_727.pdf>. Acessado em: 23 set. 2010.

MARGELLOS, Théophile M.; STURMANN, SVEN. Article 12: Participation by regional economic integration organizations. In: PALAO, Guillermo (Ed.). *The Singapore Convention on Mediation: A Commentary on the United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2022

MARTIN, Cabrera Mirassou. Apuntes sobre la creación de una Corte de Justicia para el Mercosur. In: UNLP: Boletín del Departamento de América Latina y el Caribe; no. 63, 2018

MARTINS, Eliane M. Octaviano. *Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul: o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Olivos*. Cadernos PROLAM/USP, 5(1), 2006 p. 79-93. [online] disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81800/85106>>. Acesso em 29 jul. 2023

MASNATTA, Héctor. Perspectivas para el sistema definitivo de solución de controversias en el Mercosur". *Revista de Derecho del Mercosur*, N° 5, Ed. La Ley, Buenos Aires, octubre de 2002

MERCOSUL. Grupo Ad Hoc sobre Aspectos Institucionais, Atas 3 e 6/2000a.

MERRILLS, John G. *International Dispute Settlement* (Fourth edition). New York: Cambridge University Press, 2005

MORAIS, Clarice Moreira de. *A mediação como um meio de solução pacífica de conflitos internacionais*. v. 2 n. 1, 2019. *Jornal Jurídico*. Disponível em: <<https://revistas.ponteditora.org/index.php/j2/article/view/195/125>>. Acesso em: 10 out 2023

MOSCHEN, Valesca Raizer Borges; OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucia. A proteção do consumidor e a desjudicialização dos conflitos: mediação uma pauta ausente no MERCOSUL?. In: MARQUES, Claudia Lima; VIEIRA, Luciane Klein; BAROCELLI, Sergio Sebastián (org.). *Los 30 años del Mercosur : avances, retrocesos y desafíos en materia de protección al consumidor*. Buenos Aires: IJ Editores, 2021. p. 201-228 Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/233984/001133363.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 09 out. 2023

NAVEGA, Antonio Poli; SOUZA, Luciano Inácio de; SILVEIRA, Paulo Burnier da. *Direito da Concorrência*. In RIBEIRO, Elisa de Sousa (org.). *Direito do MERCOSUL*. Curitiba: Appris, 2013. p. 305/316

OCAMPO, Raul Granillo. *Direito internacional público da integração*. Tradução S. Duarte. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009

PASTORI FILLOL, Alejandro. La ejecución de las sentencias y laudos en la integración regional: análisis comparativo de los distintos procedimientos instituidos en la Unión Europea y en el MERCOSUR. In: *Cuadernos de Integración Europea*. n. 5. Valencia, España, Junio, 2006.

PEROTTI, Alejandro. Elementos básicos para la constitución de un Tribunal de Justicia del MERCOSUR. In: *La Reforma Institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas*, CEFIR, Montevideo, 2009.

PIMENTEL, Luiz Otávio. O Protocolo de Olivos e a Arbitragem como Mecanismo de Solução de Controvérsias no MERCOSUL. (2007), 4, *Revista Brasileira de Arbitragem*, Issue 13, pp. 31-70. Disponível em: <https://kluwerlawonline.com/JournalArticle/Revista+Brasileira+de+Arbitragem/4.13/RBA2007003>>. Acesso em: 10 out. 2023

PUCCI, Adriana Noemi. Solução de controvérsias no Mercosul: mediação. In: OLIVEIRA, Angela (Coord.). *Métodos de resolução de controvérsias*. São Paulo: LTr, 1999.

ROCHA, Juliana Silva da. *O Sistema de solução de controvérsias do Mercosul: aspectos relevantes das medidas compensatórias*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito, Florianópolis, 2011

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. *Mercosul e a arbitragem internacional comercial: aspectos gerais e algumas possibilidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998

SCOTTI, Luciana B. Cumplimiento e implementación de los laudos en el Mercosur. En: NEGRO, Sandra (coord.) *Número especial sobre solución de diferencias e implementación en procesos de integración regional de Jurisprudencia Argentina (JA)*, tomo IV, fascículo 9. Ed. Abeledo Perrot, 2013. Disponível em: <https://societip.files.wordpress.com/2014/01/cumplimiento-e-implementacion-de-los-laudos-en-el-mercosur-scotti.pdf>>

STRAUBE, Frederico José. A evolução da arbitragem no Brasil após a Lei 9.307/1996. In: *Revista de Arbitragem e Mediação*. São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 13, n. 50, p. 177–183, jul./set., 2016. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RArbMed_n.50.12.PDF>. Acesso em: 09 out 2023

URY, William L.; BRETT, Janne M.; GOLDBERG, Stephen B. *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. Cambridge: PON Books, 1993

VIGEVANI, T.; MARIANO, M. P.; MENDES, R. G. *Instituições e conflitos comerciais no Mercosul*. São Paulo em Perspectiva, v. 16, n. 1, p. 44–53, jan. 2002.