

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 45 • nº 177
Janeiro/março – 2008

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

A adesão da Venezuela ao Mercosul

O manifesto da expansão integracionista

Maria Elizabeth Guimarães Teixeira
Rocha, Leyza Ferreira Domingues e
Elisa de Sousa Ribeiro

Sumário

1. Introdução. 2. Antecedentes históricos. 2.1. Nasce o Mercosul. 2.2. Entrada de novos membros ao bloco. 3. A adesão da Venezuela ao Mercosul. 3.1. O Protocolo de Adesão. 4. O processo de ratificação e incorporação de um tratado internacional no ordenamento brasileiro. 4.1. A aprovação do Congresso Nacional do instrumento de adesão. 5. Considerações finais.

1. Introdução

O presente artigo trata do processo de adesão da Venezuela ao Mercado Comum do Sul cujo marco inicial foi a XXIX Conferência do Mercosul, sediada na cidade de Montevideu, em dezembro de 2005, ocasião na qual lhe foi outorgado o *status de Estado membro em processo de adesão*, por meio da subscrição do Acordo-Quadro para a Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul.

Cabe salientar que a entrada de um novo Estado Parte vem fortalecer os ideais presentes quando da assinatura do Tratado de Assunção e ampliar os objetivos descritos na Constituição Brasileira de 1988, conforme será demonstrado ao longo deste trabalho.

2. Antecedentes históricos

Inicialmente, cabe relembrar o histórico dos movimentos integracionistas latino-

Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha é Ministra do Superior Tribunal Militar. Doutora em Direito. Professora Universitária.

Leyza Ferreira Domingues é mestranda em Direito das Relações Internacionais pelo UniCEUB e bolsista do programa PROSUP/CAPES.

Elisa de Sousa Ribeiro é graduanda em Direito pelo UniCEUB e bolsista do programa PIBIC-CNPq.

Este artigo foi resultado das análises desenvolvidas no Grupo de Pesquisa do MERCOSUL do Centro de Ensino Universitário de Brasília.

americanos que culminaram na criação do Mercado Comum do Sul, com vistas à compreensão da importância da expansão do bloco.

Diversos Estados, imbuídos do espírito integracionista, firmaram tratados a fim de promover a integração econômica e social da América do Sul. Nesse sentido, em 1948, foi criada, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) (LOCATELI, 2003, p.18), cujos principais objetivos eram, *a priori*, o desenvolvimento econômico da região e o fortalecimento das relações econômicas entre seus membros (COMISSÃO..., 2000).

A CEPAL, defendendo a idéia de se criar um “mercado regional” sul-americano (KLOR, 1997, p.33), organizou em Santiago, no ano de 1958, a Primeira Reunião de Consulta sobre Política Comercial no Sul do Continente, na qual representantes da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai concluíram pela conveniência de se adotar, no mais breve prazo possível, uma política de liberalização progressiva de seu comércio recíproco. Mas foi em 1959, durante a Segunda Reunião de Consulta sobre Política Comercial no Sul do Continente, que se formalizou o projeto de zona de livre-comércio, com a adesão de outros países da região – Paraguai, Peru e Bolívia (ALMEIDA, 1993, p.64).

Fato relevante que estimulou a integração do Cone Sul foi a Conferência Interamericana de Buenos Aires, em 1957, em que se discutiu a conveniência em estabelecer, paulatinamente, um mercado comum latino-americano.

Com base nesse entendimento, foi criada, em 1960, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), consolidada com a assinatura do Tratado de Montevideu, tendo como países signatários a Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai; aderindo posteriormente a Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia (LOCATELI, 2003, p.19). O objetivo

principal dessa Associação era a integração comercial da América Latina e o estabelecimento de uma área de livre-comércio (LOCATELI, 2003, p.19). O tratado constitutivo previa, *ab initio*, um prazo de 12 anos para a criação da zona de livre-comércio, lapso temporal ampliado em oito anos pelo Protocolo de Caracas (1969).

Em seu preâmbulo, os Estados comprometiam-se a “perseverar em seus esforços tendentes ao estabelecimento, de forma gradual e progressiva, de um mercado comum”. Contudo, devido a problemas políticos governamentais e ante a impossibilidade de cumprimento dos prazos estabelecidos nos instrumentos constitutivos, foi firmado novo pacto, o Tratado de Montevideu de 12 de agosto de 1980, que colocou fim à ALALC e criou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) (LOCATELI, 2003, p.19).

A ALADI, de igual modo, tinha por objetivo a total liberalização do comércio entre seus onze países membros; não obstante, o *novel* Tratado eliminou a obrigação de elaboração de listas comuns, abandonando a fixação de prazos rígidos para o cumprimento das metas integracionistas. Assim, mecanismos mais flexíveis de caráter bilateral para a conformação de uma “área de preferências tarifárias” foram implementados, sem prazos para o seu estabelecimento. A principal novidade foi a admissão e o estímulo dado aos acordos sub-regionais, respeitados os princípios e conceitos comuns, a exemplo do Protocolo de Expansão do Comércio (PEC), firmado em 1980 entre Brasil e Uruguai, e o Convênio Argentino-Uruguaio de Complementação Econômica (CAUCE) (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1996, p.36).

Durante toda a década de oitenta, os países latino-americanos buscaram tratamentos conjuntos a muitos dos seus problemas comuns. Para tanto, realizou-se a Conferência de Cartagena, em 1984, convocada por iniciativa do México, Argentina, Brasil e Colômbia, e, um ano antes, na

Ilha de Contadora, a Conferência na qual México, Venezuela, Colômbia e Panamá se ofereciam como mediadores para solucionar os conflitos da região. Formou-se o Grupo de Contadora, que recebeu grande apoio internacional, denominado Grupo de Apoio à Contadora.

Na esteira desse espírito integracionista, iniciou-se um considerável intercâmbio entre Brasil e Argentina (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1997, p.11), que já começara nos anos que precederam a 1970, com a assinatura do “Acordo Tripartite Argentina – Brasil – Paraguai”, permitindo a compatibilização das cotas das represas de Itaipu e Corpus. A partir de 1980, o projeto consolidou-se, inicialmente, com a subscrição de um convênio de cooperação nuclear e, posteriormente, por meio da “Declaração de Iguazu”, firmada em 30 de novembro de 1985.

Subscrita a Declaração, foi criada uma Comissão Mista para a integração e cooperação econômica em nível bilateral, contando esta com subcomissões de energia, transporte, comunicações, ciência e tecnologia. Em decorrência dos trabalhos, é assinada, em 29 de julho de 1986, a “Ata para a Integração Argentino-Brasileira” (MENEM, 1996, p.83), por meio da qual fora estabelecido o “Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil”.

Nesse diapasão, pactuou-se, em 10 de dezembro de 1986, a “Ata da Amizade Argentino-Brasileira, Democracia, Paz e Desenvolvimento”, que refletia a “inquebrantável vontade das duas nações de assegurar o sucesso do Programa de Integração e Cooperação Econômica”.

No anseio de o Uruguai aderir ao processo, realizou-se, em fevereiro de 1988, a reunião tripartite, em San Juan de Anchorena, tendo resultado na subscrição, em abril do mesmo ano, da Decisão Tripartite nº 1, denominada Ata da Alvorada e que constitui o documento fundacional da integração entre os três países.

Por fim, significativa vitória foi alcançada em 29 de novembro de 1988, em Buenos Aires, quando da assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil, ao abrigo do sistema jurídico da ALADI, o que, posteriormente, daria azo a uma maior integração regional. O objetivo do Tratado era a formação de um espaço econômico comum entre seus Estados Partes, objetivando-se a eliminação dos obstáculos tarifários em um prazo máximo de dez anos a contar da entrada em vigor do Tratado. Porém, em 6 de julho de 1990, assinou-se a “Ata de Buenos Aires”, decidindo-se adiantar em cinco anos a data para a instauração do mercado comum bilateral, antecipando-a para 31 de dezembro de 1994 (LOCATELLI, 2003, p.23).

2.1. Nasce o Mercosul

A constituição de um Mercado Comum Sub-regional ocorreu em agosto de 1990, na Reunião de Ministros de Relações Exteriores e de Economia da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai; nela o acesso do Uruguai ao movimento de integração foi aceito, tendo o Chile aberto um período de observação e o Paraguai, aderido imediatamente ao processo (MENEM, 1996, p.86).

Resultado de intensas negociações, em 26 de março de 1991, os Presidentes da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai firmaram o Tratado de Assunção, que passou a reger as relações econômico-comerciais dos quatro países no período transitório de 1991 a 1994, antecedendo à plena conformação do Mercado Comum do Sul. Tendo por objetivo primordial a conjunção dos quatro Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma tarifa externa comum, da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes, seu escopo é o fortalecimento do processo integrativo do bloco.

A partir de sua assinatura, iniciou-se o chamado “período de transição” do Mercosul, assim definido pelo próprio instrumento. Tal período estendeu-se até 31 de dezembro de 1994 e caracterizou-se pelo desenvolvimento do programa de desagravação tarifária, bem como pela negociação dos instrumentos de política comercial comum. A finalização desses elementos permitiu ao Bloco que passasse a constituir, em 1º de janeiro de 1995, uma União Aduaneira, principiando-se uma nova fase conhecida como “período de consolidação da União Aduaneira”.

Ainda durante o período de transição, destaca-se a aprovação, em 1992, do “Cronograma de Las Leñas” pelas Decisões CMC nºs 01 e 02/92, instrumento que sistematizava as tarefas a serem efetivadas para o cumprimento dos objetivos do Mercosul e que envolviam as mais diversas áreas, da política agrícola e assuntos aduaneiros até questões trabalhistas.

Em face do rápido avanço nas negociações no decorrer de 1994, que levou à formação dos lineamentos de uma União Aduaneira, fez-se necessária a adoção de uma estrutura institucional definitiva para comportar foros negociadores abrangentes que discutissem variadas áreas temáticas a fim de ajustá-las à dinâmica evolutiva integracionista.

Nesse sentido, em consonância com o artigo 18 do Tratado de Assunção, os Estados Partes firmaram, em dezembro de 1994, o Protocolo de Ouro Preto, no qual definiu-se a configuração e as características institucionais básicas do bloco integrado, a saber: órgãos decisórios de caráter intergovernamental, sistema consensual de tomada de decisões e sistema arbitral de solução de controvérsias.

Conforme disposto no artigo 1º do Protocolo *supra*¹, a estrutura interna do

¹ “Artigo 1. A estrutura institucional do Mercosul contará com os seguintes órgãos:

- I. O Conselho do Mercado Comum (CMC);
- II. O Grupo Mercado Comum (GMC);

Mercosul é composta pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC), a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Ademais, por intermédio da Decisão nº 11/03, constituiu-se recentemente a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), cuja função principal é apresentar iniciativas ao CMC sobre temas relativos ao processo de integração, às negociações externas e à conformação do Mercado Comum.

O Bloco conta, também, com órgãos temáticos não decisórios, tais como a Comissão Sociolaboral (CSL), o Fórum de Consulta e Concertação Política (FCCP), os Grupos de Alto Nível, os Subgrupos de Trabalho (SGT) dependentes do GMC, os Comitês Técnicos (CT) dependentes do CCM, o Observatório do Mercado de Trabalho (OMT) dependente do SGT10, e o Fórum da Mulher em âmbito do FCES. Há ainda as Reuniões de Ministros (RM), Reuniões Especializadas (RE) e Reuniões *ad-hoc*.

Cumprir assinalar que, pelo Protocolo de Ouro Preto, o Mercosul adquiriu personalidade jurídica internacional. Essa disposição atribuiu ao bloco econômico competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais.

Diante dessa atribuição, acordos relevantes com outros grupos regionais foram firmados desde então, como o Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação com

III. A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM);

IV. A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC);

V. O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES);

VI. A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

Parágrafo único – Poderão ser criados, nos termos do presente Protocolo, os órgãos auxiliares que se fizerem necessários à consecução dos objetivos do processo de integração.”

a União Européia – Dec. 05/95 –, o Acordo de Complementação Econômica com a Comunidade Andina – Dec. 31/02 – e o Acordo de Comércio Preferencial com a União Aduaneira da África do Sul, firmado em 2004.

Para além, vislumbram-se, no âmbito do Mercosul, avanços significativos no campo político e social. Os exemplos mais relevantes dessa nova vertente na agenda da integração política seriam a Declaração Presidencial sobre Diálogo Político responsável pelo implemento do Mecanismo de Consulta e Concertação Política (MCCP), em 1996, a saber: entendimentos estabelecidos por meio da Decisão 18/98, que criou o Foro de Consulta e Concertação Política; a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz (1998); a “cláusula democrática”, institucionalizada pelo Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no Mercosul (1998). Na área social, destacam-se: o Foro Consultivo Econômico Social (FCES), criado em 1994 mediante o Protocolo de Ouro Preto; o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul (1997); o Observatório do Mercado de Trabalho (1997); a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL (1998), por meio da qual instituiu-se a Comissão Sociolaboral (CSL) e a Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social, proclamada em 2000 pelos Estados Partes do Mercosul, juntamente com a Bolívia e Chile.

O Sistema de Solução de Controvérsias adotado pelo Mercosul vem se aperfeiçoando devido à necessidade de um método que resolva, eficazmente, não somente os conflitos entre os Estados Partes do Mercosul, mas também destes com os particulares. Previsto o mecanismo pelo Protocolo de Brasília, deveria vigorar durante um “período de transição”. Preconizava o instrumento que os Estados deveriam, de início, resolver suas questões sob a forma de negociações diretas e, somente não sendo alcançado acordo, submetê-las ao

Grupo Mercado Comum. Cumprido tal procedimento – *ex vi* do artigo 4º daquele Protocolo –, o GMC formularia recomendações com vistas a resolver a contenda e, se não lograsse êxito, a submeteria ao procedimento arbitral².

Atualmente, é o Protocolo de Olivos o instrumento que regula a solução de controvérsias no âmbito do Mercosul. Em seu texto, encontram-se previstos os mecanismos que os Estados Partes devem adotar. Mister ressaltar que a maior inovação que Olivos trouxe foi a criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), que, como os Tribunais *ad hoc* e na medida de suas atribuições, é o responsável para apreciar as controvérsias no bloco. O TPR é constituído por cinco árbitros e por uma Secretaria Técnica e seus laudos são obrigatórios para os Estados litigantes tendo força de coisa julgada; as opiniões consultivas, porém, não possuem caráter vinculante (MERCOSUR, [19...]).

Buscando minimizar as diferenças entre os Estados, harmonizar as legislações nacionais, agilizar a incorporação das normativas do Mercosul e fomentar a cooperação inter-parlamentar³, o Conselho do Mercado Comum decidiu, em 8 de dezembro de 2005, aprovar o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Marco do movimento de integração, dispõe sobre o sistema de representação a ser adotado no âmbito do Parlamento do Mercosul, bem como

² “Artigo 4: 1. Se mediante negociações diretas não se alcançar um acordo ou se a controvérsia for solucionada apenas parcialmente, qualquer dos Estados partes na controvérsia poderá submetê-la à consideração do Grupo Mercado Comum.

2. O Grupo Mercado Comum avaliará a situação, dando oportunidade às partes na controvérsia para que exponham suas respectivas posições e requerendo, quando considere necessário, o assessoramento de especialistas selecionados da lista referida no Artigo 30 do presente Protocolo.

3. As despesas relativas a esse assessoramento serão custeadas em montantes iguais pelos Estados partes na controvérsia ou na proporção que o Grupo Mercado Comum determinar.”

³ Preâmbulo da Decisão MERCOSUL/CMC/DEC Nº 23/05.

suas competências, princípios regentes, atribuições dos parlamentares e forma de eleição de seus membros.

Conforme previsto em seu artigo 1º, no dia 14 de dezembro de 2006⁴, na cidade de Brasília, foi constituído, em Sessão Solene no Congresso Federal, o Parlamento do Mercosul. Sua implementação observará duas etapas: a primeira, de transição, compreende o período de 31 de dezembro de 2006 a 31 de dezembro de 2010 e, nela, os 18 parlamentares de cada Estado Parte, indicados por seus respectivos países, integrarão o órgão. A segunda, que iniciará em 1º de janeiro de 2011 e terminará em 31 de dezembro de 2014, prevê deverem, os parlamentares, ser eleitos por voto universal, direto e secreto em cada Estado Parte, obedecendo ao preceituado no artigo 6º e demais dispositivos do Protocolo Constitutivo⁵.

⁴ “Artigo 1: Constituir o Parlamento do MERCOSUL, doravante o Parlamento, como órgão de representação de seus povos, independente e autônomo, que integrará a estrutura institucional do MERCOSUL.

O Parlamento substituirá à Comissão Parlamentar Conjunta.

O Parlamento estará integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte e as disposições do presente Protocolo.

O Parlamento será um órgão unicameral e seus princípios, competências e integração se regem de acordo com o disposto neste Protocolo.

A efetiva instalação do Parlamento realizar-se-á até 31 de dezembro de 2006.

A constituição do Parlamento realizar-se-á através das etapas previstas nas Disposições Transitórias do presente Protocolo.”

⁵ “Artigo 6 – Eleição: 1. Os Parlamentares serão eleitos pelos cidadãos dos respectivos Estados Partes, por meio de sufrágio direto, universal e secreto. 2. O mecanismo de eleição dos Parlamentares e seus suplentes reger-se-á pelo previsto na legislação de cada Estado Parte, e que procurará assegurar uma adequada representação por gênero, etnias e regiões conforme as realidades de cada Estado. 3. Os Parlamentares serão eleitos conjuntamente com seus suplentes, que os substituirão, de acordo com a legislação eleitoral do Estado Parte respectivo, nos casos de ausência definitiva ou transitória. Os suplentes serão eleitos na mesma data e forma que os Parlamentares titulares, para idênticos períodos. 4. Por proposta do

Pelo exposto, constata-se que o Mercosul transformou-se, num curto espaço de tempo, em uma integração complexa que transcende as metas comerciais para alcançar o entendimento permanente dos países sul-americanos em diversos campos, visando promover o desenvolvimento de seus povos e construir uma verdadeira “zona de prosperidade compartilhada”⁶.

2.2. Entrada de novos membros ao bloco

Aberto à adesão após cinco anos de vigência do Tratado de Assunção⁷, o Mercado Comum do Sul, em concordância com as Declarações Presidenciais da V Reunião do CMC (Colônia del Sacramento, 17/1/94) e da VI Reunião do CMC (Buenos Aires, 4-5/8/94), recepcionou como membros associados a Bolívia e o Chile, por entendimento das Decisões nº 14/96 e nº 12/97, as quais foram revogadas pela Decisão nº 18/04, que dispõe sobre o regime de participação dos Estados Associados ao Mercosul.

Segundo a Decisão nº 18/04, em seus termos, “os países membros da ALADI com os quais o Mercosul tenha assinado Acordos de Livre Comércio poderão, depois da protocolização do referido Acordo na ALADI, solicitar adquirir a condição de Estado Associado ao Mercosul nos termos

Parlamento, o Conselho do Mercado Comum estabelecerá o “Dia do MERCOSUL Cidadão”, para a eleição dos parlamentares, de forma simultânea em todos os Estados Partes, por meio de sufrágio direto, universal e secreto dos cidadãos.”

⁶ Expressão extraída do texto: “O predomínio do equilíbrio no MERCOSUL” (MINISTÉRIO... [19...]).

⁷ “Artigo 20

O presente Tratado estará aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado. Não obstante, poderão ser consideradas antes do referido prazo as solicitações apresentadas por países membros da Associação Latino-Americana de Integração que não façam parte de esquemas de integração subregional ou de uma associação extra-regional. A aprovação das solicitações será objeto de decisão unânime dos Estados Partes.”

da presente Decisão”⁸(MERCOSUR, 2004). Saliente-se que, atualmente, o Bloco conta com os seguintes Estados Associados: Chile, Bolívia, Peru, Colômbia e Equador.

3. A adesão da Venezuela ao Mercosul

A entrada da Venezuela no Mercosul fortalece os ideais norteadores do Tratado de Assunção. Os antecedentes de sua aproximação com o Mercado Comum do Sul ocorreram quando de sua inserção ao bloco na qualidade de Estado Associado, tendo subscrito os Acordos de Complementação Econômica n^{os} 39 (1999), 48 (2000) e 59 (2003).

Reconhece a Constituição da República Bolivariana da Venezuela, em seu Preâmbulo, a grande importância para o desenvolvimento social, cultural e econômico que a união dos latino-americanos traria para os países que a constituem. Leia-se, *verbis*:

“El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración lati-

noamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad; en ejercicio de su poder originario representado por la Asamblea Nacional Constituyente mediante el voto libre y en referendo democrático, decreta la siguiente”. Constituição da Venezuela, Preâmbulo. (grifo nosso)

Por seu turno, prevê o artigo 20 do Tratado de Assunção a adesão mediante negociação dos demais países membros da ALADI, cujas solicitações deverão ser examinadas pelos Estados Partes do Mercosul, condicionada sua aprovação à decisão unânime. A regulamentação do artigo em comento foi feita pela decisão do Conselho do Mercado Comum – CMC n^o 28, de 2005 – que dispõe sobre o processo de adesão.

Assim, mister que o ingresso do novo Estado ao bloco ocorra de maneira conforme aos procedimentos previstos nos instrumentos do Mercosul e nas normas constitucionais e legais dos Estados Partes, a fim de se resguardar a segurança jurídica do processo de integração.

No tocante a esse tópico, importa relevar a Exposição de Motivos n^o 00453, do Ministério de Relações Exteriores do Brasil. Referido instrumento, que acompanha o Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, faz referência aos expressivos avanços integracionistas da Venezuela ao bloco regional. Do texto, *ipsis litteris*, extrai-se:

“Com a adesão da Venezuela, o MERCOSUL passa a constituir um bloco com mais de 250 milhões de habitantes, área de 12,7 milhões de km², PIB superior a um trilhão de dólares (aproximadamente 76% do

⁸ Artigo 1^o.

PIB da América do Sul) e comércio global superior a US\$ 300 bilhões.

(...)

O adensamento dos fluxos comerciais MERCOSUL – Venezuela impulsionará o desenvolvimento da infra-estrutura de transportes e comunicação da porção setentrional da América do Sul e contribuirá para o aprofundamento da integração econômica, comercial e produtiva na região” (BRASIL, 2007).

Destarte, infere-se que a adesão da Venezuela ao Mercosul enseja, não somente, maior fortalecimento político que possibilita uma inserção internacional mais ampla e intensa do bloco em foros de negociações estratégicas, mas também um substancial crescimento econômico, visto que, “em sua nova configuração, o Mercosul torna-se um dos mais significativos produtores mundiais de alimentos, energia e manufaturas”.⁹

3.1. O Protocolo de Adesão

A Decisão CMC nº 29/2005 acolheu, em observância ao artigo 2º da Decisão nº 28/05 desse mesmo órgão¹⁰, a solicitação da República Bolivariana da Venezuela de incorporar-se ao Mercosul como Estado Parte, adotando os referenciais legal, político e comercial mercosulistas. As tratativas iniciaram durante a XXIX Conferência do Mercosul, na cidade de Montevidéu, quando, em 9 de dezembro de 2005, foi-lhe outorgado o *status* de Estado membro em processo de adesão, subscrevendo-se o Acordo-Quadro para a Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul.

Em continuidade a esse processo, no dia 4 de julho de 2006, na cidade de Caracas,

firmou-se o Protocolo para a Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, fato histórico de extremo relevo para a integração latino-americana. Acorde o referido instrumento, a Venezuela adere ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto e ao Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul. Ademais, prevêem os artigos 3º e 4º a incorporação do acervo normativo vigente do Mercosul, a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e a Tarifa Externa Comum (TEC), de forma gradual e no prazo máximo de quatro anos contados a partir da vigência do pacto.

Nesse sentido, com o fim de estabelecer o cronograma de adoção das normativas vigentes, foi definida a criação de um Grupo de Trabalho, cuja primeira reunião deveria realizar-se dentro de 30 dias contados a partir da data de subscrição do Protocolo, devendo seu trabalho estar concluído, no mais tardar, em cento e oitenta dias a contar da realização da mencionada reunião – artigo 11 do Protocolo de Adesão¹¹.

Por fim, o artigo 12 do mencionado instrumento condiciona a vigência ao trigésimo dia da data de depósito do quinto instrumento de ratificação, sendo a República do Paraguai a depositária¹².

¹¹ “Artigo 11. A fim de desenvolver as tarefas previstas no presente Protocolo, cria-se um Grupo de Trabalho, integrado por representantes das Partes. O Grupo de Trabalho deverá realizar sua primeira reunião dentro de trinta (30) dias contados a partir da data de subscrição do presente Protocolo, e concluir tais tarefas no mais tardar em um prazo de cento e oitenta (180) dias, a partir da realização da referida reunião.”

¹² “Artigo 12. O presente Protocolo, instrumento adicional ao Tratado de Assunção, entrará em vigência no trigésimo dia contado a partir da data de depósito do quinto instrumento de ratificação.

A República do Paraguai será depositária do presente Protocolo e dos instrumentos de ratificação e notificará às Partes a data dos depósitos desses instrumentos.

Feito na cidade de Caracas, República Bolivariana da Venezuela, aos quatro dias do mês de julho de dois mil e seis em um original, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.”

⁹ Observação apresentada na Exposição de Motivos nº 00453 do Ministério de Relações Exteriores, quanto ao Protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul. Disponível para *download* (CÂMARA..., [19]).

¹⁰ “Art. 2º - A solicitação deverá ser aprovada por unanimidade pelos Estados Partes e expressar-se-á mediante Decisão do Conselho Mercado Comum”.

Quanto ao processo de ratificação do Protocolo pelos países membros do Mercosul, não obstante a conclusão dos trâmites legislativos no Uruguai e na Venezuela, como esclarece a Exposição de Motivos nº 00453 do Ministério de Relações Exteriores (BRASIL, 2007), até o momento, somente a Argentina efetuou o depósito do instrumento de ratificação, em 14 de fevereiro de 2007 (Lei 26192), conforme notícia o sítio oficial do Mercosul (MERCOSUR, [19...]).

4. O processo de ratificação e incorporação de um tratado internacional no ordenamento brasileiro

O sistema constitucional brasileiro optou pela forma dualista do direito internacional, razão pela qual, para a validade de um tratado internacional no plano interno, faz-se necessária a sua incorporação ao ordenamento jurídico pátrio. Resumidamente, três fases se distinguem após a celebração do ato internacional pelo plenipotenciário brasileiro: a primeira, a aprovação do tratado internacional pelo Poder Legislativo, mediante decreto-legislativo; a seguir, o Presidente da República o ratifica; ao fim, o Chefe do Poder Executivo promulga o ato internacional por decreto presidencial, tornando-o público e exigível no âmbito doméstico¹³(BRASIL, 2000).

Por partes: estatui o artigo 49, inciso I, da Carta Magna competir ao Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromis-

¹³ Inviável olvidar, também, outro julgado da Égrégia Corte Suprema, que assevera: “(...) O iter procedimental de incorporação dos tratados internacionais - superadas as fases prévias da celebração da convenção internacional, de sua aprovação congressional e da ratificação pelo Chefe de Estado - conclui-se com a expedição, pelo Presidente da República, de decreto, de cuja edição derivam três efeitos básicos que lhe são inerentes: (a) a promulgação do tratado internacional; (b) a publicação oficial de seu texto; e (c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. Precedentes (BRASIL, 2001).”

mentos graves ao patrimônio nacional”. A apreciação do Tratado inicia-se na Câmara dos Deputados, tramitando pela Comissão de Relações Exteriores, pela Comissão de Constituição e Justiça e, dependendo da matéria, pelas Comissões específicas. Após, é levado ao Plenário, onde deve ser aprovado pela maioria dos votos, estando presentes a maioria dos Deputados.

Ultrapassada essa fase, o Instrumento Internacional é remetido ao Senado Federal para aprovação ou rejeição. Ele é encaminhado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, que comunicará sua decisão, quanto à aprovação do texto, ao Presidente do Senado. No Plenário, a aprovação deve se dar por maioria de votos, presentes a maioria absoluta dos Senadores. Sempre que a deliberação do Senado não corresponder à deliberação da Câmara, o projeto volta à Casa iniciadora. Obtida a aprovação em ambas as Casas parlamentares, o Decreto Legislativo é promulgado pelo Presidente do Senado e publicado no Diário Oficial da União.

A anuência do Poder Legislativo, devido ao modelo dualista adotado pela Constituição Brasileira, não torna, porém, o tratado obrigatório no âmbito nacional, nem internacional. Para tanto, o Poder Executivo deverá ratificá-lo de forma a conferir-lhe eficácia internacional. Manifestação eminentemente discricionária, o ato de ratificação, privativo do Presidente da República, é o meio pelo qual este confirma às outras partes, em caráter definitivo, a disposição do Estado em honrar as obrigações pactuadas nos foros externos.

A entrada em vigor do tratado, no âmbito internacional, ocorre após os Estados signatários comunicarem reciprocamente a existência dos instrumentos de ratificação. Essa notificação se dá pela troca ou depósito dos instrumentos.

Por derradeiro, não obstante sua intrínseca internacionalidade (REZEK, 2002, p.78), o Pacto, para ter vigência e eficácia, deverá compor a ordem jurídica nacional.

A competência para internalizá-lo, nos moldes do artigo 84, IV, da Constituição Federal, é, também aqui, privativa do Chefe de Estado, que o fará por meio de Decreto Executivo.

4.1. A aprovação do Congresso Nacional do instrumento de adesão

No tocante ao Acordo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, cogitou-se, institucionalmente, sobre a desnecessidade de seu envio ao Parlamento. Prevaleceu, contudo, o entendimento de que imperiosa era sua remessa ao Poder Legislativo em cumprimento aos mandamentos constitucionais mencionados. Razões várias justificavam a remessa. Primeiramente, o próprio texto acordado condiciona, em seu artigo 12, a vigência do instrumento após o depósito do quinto documento de *ratificação*, o que pressupõe a observância de atendimento ao *iter* procedimental indispensável à futura internalização da regra internacional ao sistema normativo interno. Em igual sentido estabelecem as Constituições do Uruguai, da Argentina e do Paraguai.

Ademais, no Protocolo de Adesão, os Estados Partes se comprometem a procederem às alterações que se façam necessárias nas normativas já aprovadas pelos órgãos decisórios do Mercosul, muitas delas, inclusive, devidamente incorporadas pelos parceiros do bloco. Nesses termos, não haveria possibilidade jurídica de se mudar normas acessórias, decorrentes do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto e do Protocolo de Olivos, sem prévio consentimento do Poder Legislativo, mormente porque esses próprios instrumentos estão sendo igualmente modificados pelo Instrumento Normativo de Adesão da Venezuela.

No tocante ao Estado Brasileiro, a *ratio* constitucional é de inolvidável clareza quando dispõe ser da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio público, conforme

mencionado alhures. Da leitura do Protocolo depreende-se que vários de seus artigos – art. 4º, que diz respeito à adoção da Tarifa Externa Comum (TEC); art. 5º, que trata do livre comércio e de programas de liberalização comercial; art. 10, que versa sobre o compromisso de assunção de direitos e obrigações perante o Mercosul, entre outros dispositivos – implicam ônus ao Erário Estatal, razão pela qual previu o Constituinte Originário o sistema de *checks and balances* em situações dessa natureza.

E não é só, direitos e garantias fundamentais também se encontram sob a égide do texto em epígrafe, conforme se subsume da leitura do artigo 9º, que reafirma o compromisso de os Estados impulsionarem a inclusão social e assegurarem condições de vida digna aos seus povos.

5. Considerações finais

Dezesseis anos após a assinatura do Tratado de Assunção, o Mercosul passará a recepcionar a Venezuela como o quinto integrante, dando início a um importante processo de expansão que avança com a provável transição da Bolívia de Estado Associado para Estado Membro (MERCOSUR, 2007), e com as discussões sobre a entrada do México para o bloco. No decorrer desse processo – da XXIX Conferência do Mercosul até a recente decisão do Conselho Mercado Comum de nº 12/07 –, foi possível observar os progressos nas negociações concernentes à adesão da Venezuela ao bloco regional.

Não obstante o atual contexto político vivenciado pelo Estado Venezuelano e a ameaça de eventuais represálias às manifestações do Presidente Hugo Chávez, efetivas discussões se ascendem acerca da viabilidade de concretização dessa adesão, incitando a crucial reflexão: será o Congresso Brasileiro capaz de estorvar a expansão da integração regional?

Certo é que o processo de ratificação do Protocolo sofreu significativa evolu-

ção na Câmara dos Deputados, em razão do parecer apresentado pelo seu Relator, Deputado Dr. Rosinha, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. O documento, datado de 21 de agosto de 2007, manifesta posição favorável à incorporação da Venezuela ao Mercosul.

Interessante aduzir declaração contida no mencionado parecer, *litteris*:

“No nosso entendimento, temos de ter, no Mercosul, a mesma tolerância e visão estratégica que nortearam a integração da União Européia, a qual soube consolidar-se apesar de notáveis diferenças políticas conjunturais e de retrocessos eventuais. Processos de integração nunca são harmônicos. Há sempre conflitos e assimetrias a serem resolvidos, especialmente quando eles ainda estão em fase de consolidação. Por isso, diferenças políticas entre governos não devem ser encaradas como obstáculos insuperáveis à integração, mas sim como desafios naturais do longo e complexo processo e construção de um mercado comum” (BRASIL, 2007).

Transpondo, pois, as incertezas do futuro, o Mercosul prossegue determinado em seus objetivos a despeito das dificuldades existentes no caminho da consolidação do bloco. A inserção da Venezuela, indubitavelmente, representará um marco significativo e necessário para a projeção comunitária e a integração real do Cone Sul. A propósito, escreveria Alfredo Toro Hardy, ex-Embaixador da Venezuela no Brasil:

“A busca da regionalização dentro da globalização, quer dizer, do regionalismo aberto, transformou-se numa saída inescapável para sobreviver dentro das duras realidades do comércio internacional. A busca de uma integração regional ou hemisférica que nos brinde maiores opções de sobrevivência neste mundo darwiniano converte-se numa via inescapável” (GUIMARÃES, 1995, p.19)

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

BRASIL. Carta Rogatória 8.279-AgR. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, 17 de junho de 1998. *Diário da Justiça*, Brasília, 10 ago. 2000.

_____. *Exposição de Motivos nº 00453 do Ministério de Relações Exteriores*: projetos de lei e outras proposições – MSC – 82/2007. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1480/MC, Brasília, 26 de abril de 2001. *Diário da Justiça*, Brasília, 18 maio 2001.

CÂMARA dos Deputados, Brasília, [19--]. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 04 set. 2007.

COMISSÃO Econômica para a América Latina e Caribe, Santiago de Chile, 2000. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 10 dez. de 2006.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *MERCOSUR, proyecto, realidad y perspectivas*. Tradução de Maria del Carmen Hernández Gonçalves. Brasília: Vest-Con, 1997.

_____. *Mercosul hoje*. São Paulo: Alfa Omega, 1996.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). Brasil e Venezuela: esperanças e determinações na virada do século. In: VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *Venezuela e Brasil na política internacional*: um ensaio exploratório. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; Fundação Alexandre Gusmão, 1995.

KLOR, Adriana Dreyzin. *El Mercosur*: generador de una nueva fuente de derecho internacional privado. Buenos Aires: Zavalia, 1997.

LOCATELI, Claudia Cínara. *Mercosul: tribunal arbitral ou permanente?*. Curitiba: Juruá, 2003.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *O poder de celebrar tratados*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1995.

MENEM, Carlos Saúl. *Que é o Mercosul?*. Tradução de Ana Maria Merlino. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996.

MERCOSUR, [S. I.], [19--]. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/>>. Acesso em: 10 dez. 2006.

MERCOSUR. *Decisão MERCOSUR/CMC/DEC. N° 01/07*. [S. I.]: Mercosur, 2007. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 10 set. de 2007.

_____. *Decisão MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/04*. [S. I.]: Mercosur, 2004. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 10 jan. 2007.

_____. *Decisão MERCOSUR/CMC/DEC N^o 23/05*. [S. l.]: Mercosur, 2005. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 10 jan. de 2007.

MINISTÉRIO de Relações Exteriores, Brasília, [19--]. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. de 2006.

REZEK, J. F. *Direito internacional público: curso elementar*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.