

A LEGITIMIDADE DE O JUIZ NACIONAL BRASILEIRO SOLICITAR OPINIÕES CONSULTIVAS¹

THE LEGITIMACY OF BRAZILIAN JUDGE TO ASK ADVISORY OPINIONS

Marcos Simões Martins Filho²

Professor de Direito Processual Civil das Faculdades Integradas Espírito-Santenses - Faesa;
Mestrando em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Espírito Santo - Ufes;
Advogado

RESUMO

A inovação processual de maior relevo trazida pelo Protocolo de Olivos (PO) foi a criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR). Dentre as competências do Tribunal está a de proferir opiniões consultivas. O Regulamento do Protocolo de Olivos (RPO) arrola, na esfera judicial, como legitimados para requerer opiniões consultivas somente os tribunais superiores de justiça dos Estados-partes. Este artigo pretende demonstrar que o juiz nacional brasileiro pode solicitar opinião consultiva ao TPR quando necessário aplicar a norma originária do Mercosul na solução de determinada lide. O estudo das opiniões consultivas justifica-se por serem estas a ferramenta de maior importância para a interpretação uniforme das normas originárias do Mercosul, residindo aí a importância do tema.

PALAVRAS-CHAVE: Mercosul. Protocolo de Olivos. Tribunal Permanente de Revisão. Opinião Consultiva

ABSTRACT

The most relevant procedural innovation of Olivos' Protocol is the creation of a Permanent Court of Appeals. Inserted on the competencies of the Permanent Court of Appeals is competency of pronouncing an consultive opinion. Olivos' Protocol regulation brings, on judicial sphere, as legitimated to ask for consultive opinion only the superior tribunals of justice of the States members. This article intends to show that Brazilian national judge can request the Court an consultive opinion when necessary to solve a case the application of a rule originated from Mercosul. The study of consultive opinions is justified because it is the most important tool to reach uniform application of rules originated from Mercosul, where is the importance of the present work.

KEYWORDS: Mercosul. Olivos' Protocol. Permanent Court of Appeals. Consultive Opinion

SUMÁRIO

1 Introdução 2 Os instrumentos normativos de solução de controvérsias do Mercosul 3 A regulamentação das opiniões consultivas no sistema de solução de controvérsias do Mercosul 4 As opiniões

¹ Enviado em 23/2, aprovado em 26/6 e aceito em 30/7/2009.

² E-mail: martinsfilho@gmail.com

consultivas solicitadas pelos tribunais superiores de justiça dos Estados-partes do Mercosul: definição do conceito 5 As opiniões consultivas solicitadas pelos tribunais superiores de justiça dos Estados-partes do Mercosul: função 6 A legitimidade do juiz nacional brasileiro para solicitar opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul 7 Considerações finais 8 Bibliografia

1 Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar se o juiz nacional brasileiro tem legitimidade para solicitar opinião consultiva ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPR). Limita-se à análise da legitimidade do juiz nacional brasileiro de primeiro grau, não obstante entendem-se aplicáveis as considerações aqui tecidas aos juizes nacionais dos demais Estados-partes do Mercosul, bem como, no Brasil, aos tribunais de justiça, aos tribunais regionais federais e aos tribunais superiores.

Não se pode tratar deste tema sem antes apresentar algumas premissas. Inicialmente, faz-se uma breve exploração sobre as normas relativas ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul, desde o Tratado de Assunção (TA)³ até o Regulamento do Protocolo de Olivos (RPO). Em seguida, analisa-se a regulamentação das opiniões consultivas no Protocolo de Olivos (PO), em seu regulamento (Mercosul/CMC/DEC nº 37/03) e no “Regulamento do procedimento para solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão pelos Tribunais Superiores de Justiça” (Mercosul/CMC/DEC nº 02/07), no que tange à legitimidade para solicitá-las.

Em um terceiro momento, é proposta uma definição do conceito de opinião consultiva adequada ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul. Destaca-se, desde já, que esta definição está afinada aos estreitos limites do presente trabalho, e não se constitui, no momento, seu objeto principal de estudo. Em sequência, é apresentada a função das opiniões consultivas, tema de relevo e que fundamenta, como se pretende demonstrar, a legitimidade do juiz nacional brasileiro de primeiro grau para solicitar opiniões consultivas quando estiver diante de caso concreto que demande a aplicação da normativa Mercosul.⁴

Caso fosse necessário indicar uma única razão que motivou a análise do presente tema, seria mencionada a importância das opiniões consultivas na uniformização da aplicação da normativa Mercosul e no processo de integração regional, bem como o interesse de auxiliar na difusão de algo que fora da esfera dos estudiosos do Direito Internacional e do Processo Civil Internacional parece ser absolutamente ignorado,⁵

³ Além do Tratado de Assunção, os demais documentos normativos relacionados ao Mercosul encontram-se em <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>. Acesso em: 18 maio 2008.

⁴ Em interpretação conjugada do artigo 4º, § 1º e do artigo 3, § 1º, do Regulamento do Protocolo de Olivos a normativa Mercosul é composta pelo Tratado de Assunção, pelo Protocolo de Ouro Preto, pelos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, pelas decisões do CMC, pelas resoluções do GMC e pelas diretrizes da CCM.

⁵ Nesse sentido, a indagação feita pela professora doutora Adriana Dreyzin de Klor, da Universidade de Córdoba, durante o II Encontro das Cortes Supremas dos Estados Partes e Associados do Mercosul, realizado em Brasília em novembro de 2004, tem ainda hoje inequívoca resposta: *pouquíssimos*. Em sua explanação, indagou: “Estamos aqui, numa reunião de juizes de Tribunais Superiores, onde acho fundamental fazer-se chegar, a todos os juizes e magistrados de cada um dos países, o papel que devem assumir como juizes da integração, porque, efetivamente, a opinião consultiva é um instrumento fundamental para o futuro. *Mas pergunto-me: hoje, quantos dos nossos juizes nacionais, de cada um dos nossos países, sabem que é possível fazer uma consulta ao Tribunal Permanente de Revisão, que tem o efeito tão importante de contribuir para a interpretação uniforme do Direito do Mercosul?*”

além da iminente regulamentação das opiniões consultivas pelo Supremo Tribunal Federal, como se destaca em sequência.

2 Os instrumentos normativos de solução de controvérsias do Mercosul

O TA, em vigor desde 29/11/1991^{6/7}, foi assinado pelos presidentes da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Visava a constituir um Mercado Comum até 31/12/1994.

A primeira normativa tangente à resolução de controvérsias surgidas no seio do Mercosul consta do artigo 3º. Esse artigo estabelecia que, durante o período de transição -compreendido entre a entrada em vigor do Tratado de Assunção até a efetiva constituição do Mercado Comum -, os Estados-partes adotariam um sistema de solução de controvérsias previsto nos anexos do tratado.⁸

Em cumprimento ao disposto no Anexo III do tratado, foi inserido no sistema normativo do Mercosul o Protocolo de Brasília (PB), por meio da Decisão do Conselho nº 01/91, aprovado na primeira reunião do Conselho do Mercado Comum, em 17/12/1991.⁹ O PB instituiu um sistema de solução de controvérsias que vigoraria durante o período de transição para o mercado comum.¹⁰

O Anexo III do TA estabelecia que até 31/12/1994 deveria ser adotado um sistema permanente de solução de controvérsias. A instituição desse sistema coincidiria com a concretização do Mercado Comum. Entretanto, uma série de fatores - a começar pela enorme pretensão de, no exíguo prazo de quatro anos, constituir um mercado comum - obstou que esse intento fosse alcançado. Diante disso, e em vista da necessidade de serem aprofundadas as relações entre os Estados Partes antes da concretização do objetivo do mercado comum, estes celebraram, em 17/12/1994, o Protocolo de Ouro Preto¹¹ (POP) que alterou a estrutura institucional do Mercosul.

(grifo nosso). A íntegra das exposições está em: <http://www.stf.gov.br/encontro2/imagens/pdf/degravacao_mercosul.pdf>. Acesso em: 17 set. 2008.

⁶ Conforme p artigo 19 do Tratado de Assunção.

⁷ No Brasil, o Decreto nº 350/91 promulgou o Tratado de Assunção. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm>. Acesso em: 18 maio 2008.

⁸ As normas referentes ao sistema de solução de controvérsias constavam do Anexo III do Tratado de Assunção, segundo este: "ANEXO III: 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 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."

⁹ No Brasil, o Protocolo de Brasília foi promulgado pelo Decreto nº 922/1993, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0922.htm>. Acesso em: 18 maio 2008.

¹⁰ Conforme dispunha o artigo 34 do Protocolo de Brasília: "O presente Protocolo permanecerá vigente até que entre em vigor o Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum a que se refere o número 3 do Anexo III do Tratado de Assunção."

¹¹ No Brasil, o Protocolo de Ouro Preto foi promulgado pelo Decreto nº 1.901/1996, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm>. Acesso em 20 maio 2008.

O POP deu sobrevida ao PB, como evidencia o art. 44¹², até o momento em que fosse instituído o sistema permanente de solução de conflitos previsto no item 3 do Anexo III do Tratado de Assunção e no artigo 34 do Protocolo de Brasília.

O PB foi regulamentado pela Decisão do Conselho do Mercado Comum n° 17/98.

O Protocolo de Olivos (PO)¹³, firmado em 18/2/2002, derogou o PB e seu regulamento, como previu o artigo 55, § 1°. ¹⁴ Em que pese a derrogação do PB e de seu regulamento, deve ser lembrado que o PO não instituiu o sistema permanente de solução de controvérsias previsto no Anexo III, item 3, do TA.

Por fim, regulando o sistema de solução de controvérsias, há ainda o Regulamento do Protocolo de Olivos (RPO), inserido no sistema normativo do Mercosul por meio da Decisão CMC n° 37/03.¹⁵

3 A regulamentação das opiniões consultivas no sistema de solução de controvérsias do Mercosul

O PO representa inequívoco progresso no sentido da institucionalização do sistema de solução de controvérsias do Mercosul. Dentre as inovações processuais trazidas pelo PO que exemplificam sua evolução institucional, a de maior relevo é a criação do TPR sediado em Assunção.¹⁶

Mais que permitir maior coerência entre as decisões adotadas pelos tribunais *ad hoc*, a criação do TPR permitirá algo maior. Por meio das opiniões consultivas, será possível realizar uma interpretação uniforme da normativa Mercosul¹⁷, inclusive a respeito da aplicação do direito proveniente do Mercosul pelos juízes nacionais de cada Estado-parte, o que deve atribuir segurança jurídica ao sistema.

A primeira menção feita pela normativa Mercosul ao tema das opiniões consultivas foi realizada pelo PO.¹⁸ É no PO - especificamente o Capítulo III, artigo 3° ¹⁹ - que às opiniões consultivas é destinada uma primeira e muito vaga previsão normativa. Neste protocolo,

¹² “Artigo 44. Antes de culminar o processo de convergência da tarifa externa comum, os Estados Partes efetuarão uma revisão do atual sistema de solução de controvérsias do Mercosul, com vistas à adoção do sistema permanente a que se referem o item 3 do Anexo III do Tratado de Assunção e o artigo 34 do Protocolo de Brasília.”

¹³ No Brasil o Protocolo de Olivos foi promulgado pelo Decreto n° 4.982/2004, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D4982.htm. Acesso em 20 maio 2008.

¹⁴ “Artigo 55 - Derrogação - 1. O presente Protocolo derroga, a partir de sua entrada em vigência, o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias, adotado em 17 de dezembro de 1991 e o Regulamento do Protocolo de Brasília, aprovado pela Decisão CMC 17/98.”

¹⁵ Não se olvida a existência de outras normas relacionadas à solução de controvérsias. Atentamo-nos, contudo, somente às relacionadas ao tema proposto. Arrolam-se, exemplificativamente, outras: a Resolução GMC n° 40/04, que trata de honorários dos árbitros e especialistas no âmbito do sistema de solução de controvérsias no Mercosul; a Resolução GMC n° 41/04, que regulamenta o fundo especial para controvérsias criado pela Decisão CMC n° 17/04; a Decisão CMC n° 30/05, que estabelece as regras de procedimento do TPR; a Decisão CMC n° 02/07, que regulamenta a solicitação de opiniões consultivas ao TPR pelos tribunais superiores de justiça dos Estados-partes, analisada adiante.

¹⁶ Cf. Decisão CMC n° 1/05: “Acordo de sede entre a República do Paraguai e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) para o funcionamento do Tribunal Permanente de Revisão.

¹⁷ Neste sentido, verifica-se o artigo 2, § 4°, da Decisão CMC n° 25/2000.

¹⁸ Luiz Olavo Baptista e Elizabeth Accioly destacam que o Protocolo de Olivos traz ao Mercosul, guardada as devidas proporções, a figura do “reenvio pré-judicial” nascida no Tratado do Benelux.

¹⁹ “CAPÍTULO III - OPINIÕES CONSULTIVAS - Artigo 3. Regime de Solicitação. 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.”

tão somente se atribuía ao Conselho do Mercado Comum (CMC) a faculdade de estabelecer mecanismos relativos à solicitação de opiniões consultivas ao TPR.

A partir do advento do RPO (Mercosul/CMC/DEC. nº 37/03)²⁰, foi, de forma mais ampla, delineado o tema das opiniões consultivas. Note-se, contudo, que isso não implica dizer que a regulamentação foi ali exaurida.

No referido Regulamento (RPO) são os artigos 2 a 13²¹ destinados às opiniões consultivas - portanto, todo o Capítulo II. Importam, para o estudo, os artigos 2 a 4.

No artigo 2º, são arrolados como legitimados para solicitar opiniões consultivas os Estados Partes do Mercosul, atuando conjuntamente os órgãos com capacidade decisória do Mercosul e os tribunais superiores dos Estados-partes com jurisdição nacional.

²⁰ Como consta do artigo 2º da Decisão nº 37/2003, esta não necessitava ser incorporada aos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados Partes por regulamentar aspectos do funcionamento ou da organização do Mercosul.

²¹ Na qualidade de um artigo que tem por fim difundir as opiniões consultivas e defender a legitimidade do juiz nacional brasileiro de 1º grau de solicitar opiniões consultivas, entendemos por bem realizar a transcrição de todo o capítulo do Regulamento do Protocolo de Olivos que trata do tema opiniões consultivas: “CAPÍTULO II - OPINIÕES CONSULTIVAS - Artigo 2. Legitimação para solicitar opiniões consultivas. 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. Artigo 3. Tramitação da solicitação dos Estados Partes do Mercosul e dos órgãos do Mercosul. 1. Todos os Estados Partes do Mercosul, atuando conjuntamente, o CMC, o GMC ou a Comissão de Comércio do Mercosul (doravante CCM) poderão solicitar opiniões consultivas sobre qualquer questão jurídica compreendida no Tratado de Assunção, no Protocolo de Ouro Preto, nos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, nas Decisões do CMC, nas Resoluções do GMC e nas Diretrizes da CCM. 2. O Estado ou os Estados Partes que desejem pedir uma Opinião Consultiva apresentarão um projeto de solicitação aos demais Estados com objetivo de consensuar seu objeto e conteúdo. Alcançado o consenso, a Presidência Pro Tempore preparará o texto da solicitação e o apresentará ao TPR através de sua Secretaria (doravante ST), prevista no artigo 35 deste Regulamento. 3. No caso em que os órgãos do Mercosul mencionados neste artigo decidam solicitar opiniões consultivas, a solicitação deverá constar na ata da Reunião na qual se decida solicitá-la. Essa solicitação será apresentada pela Presidência Pro Tempore ao TPR através da ST. Artigo 4. Tramitação da solicitação dos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes. 1. O TPR poderá emitir opiniões consultivas que sejam solicitadas pelos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes com jurisdição nacional. Neste caso, as opiniões consultivas deverão referir-se exclusivamente à interpretação jurídica da normativa Mercosul, mencionada no artigo 3, parágrafo 1 do presente Regulamento, sempre que se vinculem com causas que estejam em tramitação no Poder Judiciário do Estado Parte solicitante. 2. O procedimento para solicitação de opiniões consultivas ao TPR previsto no presente artigo será regulamentado uma vez consultados os Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes. Artigo 5. Apresentação da solicitação de opiniões consultivas. Em todos os casos, a solicitação de opiniões consultivas apresentar-se-á por escrito, formulando-se em termos precisos a questão a respeito da qual se realiza a consulta e as razões que a motivam, indicando as normas Mercosul vinculadas à petição. Da mesma forma, deverá se fazer acompanhar, se for o caso, de toda a documentação que possa contribuir para sua apreciação. Artigo 6. Integração, convocatória e funcionamento do Tribunal Permanente de Revisão. 1. Para emitir opiniões consultivas, o TPR estará integrado por todos os seus membros. 2. Recebida a solicitação, o Secretário do TPR procederá imediatamente a comunicar tal solicitação aos membros do TPR. 3. Os membros do TPR decidirão, de comum acordo, qual deles será encarregado da tarefa de coordenar a redação da resposta à consulta. Em caso de não haver acordo a respeito, o Presidente do TPR designará, por sorteio, o árbitro que desempenhará essa tarefa. 4. O TPR incluirá em suas regras de procedimento as que correspondam à tramitação das opiniões consultivas. Artigo 7. Prazo para emitir opiniões consultivas. 1. O TPR se pronunciará por escrito dentro do prazo de quarenta e cinco (45) dias contados a partir da recepção da solicitação da Opinião Consultiva. 2. A fim de emitir opiniões consultivas, o TPR funcionará mediante intercâmbio de comunicações à distância, tais como fax e correio eletrônico. Caso o TPR estime necessário reunir-se, informará previamente aos Estados Partes, a fim de que estes prevejam os fundos necessários para assegurar seu funcionamento. Artigo 8. Atuações do Tribunal Permanente de Revisão. O TPR poderá solicitar aos peticionantes de opiniões consultivas os esclarecimentos e a documentação que estime pertinentes. O diligenciamento dos mencionados trâmites não suspenderá o prazo assinalado no artigo anterior, a menos que o TPR o considere necessário. Artigo 9. Conteúdo das opiniões consultivas. 1. As opiniões consultivas serão fundamentadas na normativa mencionada no artigo 34 do Protocolo de Olivos e deverá conter: a. uma relação das questões submetidas à consulta; b. um resumo dos esclarecimentos dos solicitantes, se o Tribunal os tiver pedido; c. o parecer do TPR com a opinião da maioria e as opiniões em dissidência, se for o caso. 2. As opiniões consultivas serão fundamentadas e assinadas por todos os árbitros intervenientes. Artigo 10. Conclusão do procedimento consultivo. 1. O procedimento consultivo será finalizado com: a. a emissão das opiniões consultivas; b. a comunicação ao peticionante de que as opiniões consultivas não serão emitidas por alguma causa fundamentada, tal como a falta dos elementos necessários para o pronunciamento do TPR; c. o início de um procedimento de solução de controvérsias sobre a mesma questão. Nesse caso, o procedimento consultivo deverá ser finalizado pelo TPR sem mais trâmite. 2. Estas decisões serão notificadas a todos os Estados Partes, através da ST. Artigo 11. Efeito das opiniões consultivas. As opiniões consultivas emitidas pelo TPR não serão vinculantes nem obrigatórias. Artigo 12. Impedimentos. O TPR não admitirá solicitações de opiniões consultivas, quando: a. resultem impropriedades de acordo com os Artigos 1 a 3 do presente Regulamento; b. encontre-se em curso qualquer procedimento de solução de controvérsia sobre a mesma questão. Artigo 13. Publicação das opiniões consultivas. As opiniões consultivas emitidas pelo TPR serão publicadas no Boletim Oficial do Mercosul.”

O artigo 3º, § 1º, estabelece o âmbito da consulta a ser formulada, quando esta é realizada pelos Estados Partes do Mercosul ou pelos órgãos com capacidade decisória do Mercosul. Especifica ainda os órgãos decisórios que têm legitimidade para solicitar opiniões consultivas: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). O mesmo artigo, no § 2º, prevê o início do procedimento de solicitação de uma opinião consultiva promovida por um Estado-parte. O § 3º, por sua vez, prevê o início do procedimento para solicitação de opiniões consultivas por parte dos órgãos do Mercosul acima arrolados.

O art. 4º trata do trâmite de solicitação de opiniões consultivas pelos tribunais superiores de justiça dos Estados-partes. O § 1º explicita o âmbito da consulta a ser formulada, quando é realizada pelos legitimados descritos neste artigo: os tribunais superiores de justiça dos Estados-partes com jurisdição nacional.

Diferentemente das hipóteses anteriores (solicitação de opiniões consultivas pelos Estados Partes ou pelos órgãos decisórios do Mercosul), não houve a regulamentação do procedimento inicial de solicitação de opiniões consultivas pelos tribunais superiores de justiça dos Estados-partes no próprio RPO, sendo expressa a previsão neste protocolo, no § 2º do artigo 4, que o procedimento somente seria regulamentado depois de consultados os Tribunais Superiores de Justiça de cada Estado-parte.

Entretanto, como destaca Adriana Dreyzin de Klor:

Adelantándose a la consulta del CMC, las Cortes Supremas del Mercosur y Estados Asociados (CSM) tomaron la iniciativa de dialogar entre sí, sobre el modo en que los tribunales nacionales podrían solicitarlas. Una vez que consensuaron el texto de un anteproyecto decidieron elevarlo al CMC (KLOR, 2008, p. 44).²²

O referido anteprojeto foi adotado com alterações e acréscimos pelo CMC de modo que a regulamentação a que se refere o artigo 4º, § 2º, do RPO foi realizada pela Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 02/07 intitulada: “Regulamento do procedimento para solicitação de opiniões consultivas ao tribunal permanente de revisão pelos tribunais superiores de justiça dos Estados-partes do Mercosul”.

Nesta norma, importa, sobretudo, a determinação dos órgãos do Judiciário de cada Estado-parte legitimados para solicitar as opiniões consultivas. Pela Argentina, é legitimada a solicitar opiniões consultivas a Corte Suprema de Justicia de la Nación; pelo Brasil, o Supremo Tribunal Federal; pelo Paraguai, a Corte Suprema de Justicia; e, pelo Uruguai, a Suprema Corte de Justicia e o Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

O artigo 3º da Decisão CMC nº 02/07 permite que os tribunais acima deleguem a atribuição de solicitar opiniões consultivas a outros órgãos judiciários, desde que estes também preencham a condição de tribunal superior com jurisdição nacional. Exemplificativamente, no caso do Brasil, seria possível a delegação ao Superior Tribunal de Justiça.

²² O anteprojeto encontra-se disponível em: <http://www.stf.gov.br/encontro4/documentos/27_11/anteprojeto_de_regulamentacao_de_opinioes_consultivas_portugues.pdf>. Acesso em: 26 set. 2008.

O artigo 4º prevê o início do procedimento para a solicitação das opiniões consultivas, fazendo expressa referência ao artigo 5 da Decisão CMC nº 37/03.

Contudo, na Decisão CMC nº 02/07 não foi exaurido o procedimento da solicitação de opiniões consultivas pelos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes. Isso porque, no âmbito das respectivas jurisdições dos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes, caberá a cada Tribunal estabelecer as regras de procedimento para a solicitação de opiniões consultivas. Neste sentido é expresso o artigo 1º da referida norma.²³

Em pesquisa realizada nos sítios eletrônicos dos superiores tribunais de justiça dos Estados-partes verificamos que o Uruguai,²⁴ em 27/8/2007; a Argentina,²⁵ em 18/6/2008; e o Paraguai,²⁶ em 11/11/2008, já estabeleceram suas regras internas de procedimento para a solicitação de opiniões consultivas.

Não foi encontrado registro desta regulamentação a respeito do Supremo Tribunal Federal (STF). Entretanto, na página eletrônica deste consta informação de que o Supremo está prestes a regulamentar esse procedimento.²⁷

Finalizada a apresentação da normativa referente à solicitação de opiniões consultivas no sistema de solução de controvérsias do Mercosul, e, um pouco adiante, até mesmo apresentadas a regulamentação interna da consulta em três dos Estados Partes, passamos ao próximo item, no qual tentaremos definir um conceito para as opiniões consultivas.

4 As opiniões consultivas solicitadas pelos tribunais superiores de justiça dos Estados-partes do Mercosul: definição do conceito

A pergunta sobre o que é a *opinião consultiva no sistema de solução de controvérsias do Mercosul* foi feita por Adriana Dreyzin de Klor, de acordo com quem:

La opinión consultiva es un instrumento jurídico que ha sido introducido en el sistema de solución de controversias de Mercosur adoptado en el año 2002 junto a otras, innovaciones como una herramienta para “garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración del conjunto normativo del Mercosur, de forma consistente y sistemática” (KLOR, 2008, p. 46-47).

²³ Estabelece este dispositivo: “Art. 1 - O procedimento de solicitação de opiniões consultivas formuladas pelos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes obedecerá às regras estabelecidas neste Regulamento. Cada Tribunal Superior de Justiça dos Estados Partes, no âmbito de suas respectivas jurisdições, estabelecerá as regras internas de procedimento para a solicitação de opiniões consultivas a que se refere este Regulamento, verificando a adequação processual da solicitação.”

²⁴ Conforme a Circular nº 86/2007, “Reglamentación del procedimiento para solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente del Mercosur”. Disponível em: <<http://www.poderjudicial.gub.uy/pls/portal30/docs/FOLDER/PJUDICIAL/OR/ORCA01/ORCA07/086-07.PDF>>. Acesso em: 16 set. 2008.

²⁵ Conforme as “Reglas para el trámite interno previo a la remisión de las solicitudes de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur”. Disponível em: <<http://www.csjn.gov.ar/documentos/novedades.jsp>>. Acesso em: 16 set. 2008. Nesta página deve ser digitada no campo de busca a expressão “opiniones consultivas”.

²⁶ Conforme a Acordada nº 549, que “reglamenta el procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur en el marco del Protocolo de Olivos y la Decisión nº 37/03 [...]”. Disponível em: <<http://www.pj.gov.py/centro/acordada.pl?q=549&lr=on>>. Acesso em: 17 fev. 2009.

²⁷ A informação sobre a regulamentação das opiniões consultivas por parte do Supremo Tribunal Federal encontra-se em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfCooperacaoInternacional&pagina=NoticiasMercosul>>. Acesso em: 17 fev. 2009.

Para Adriana Dreyzin de Klor, a opinião consultiva é um “instrumento jurídico” que possibilita (função) concretizar o único “considerando” constante do Protocolo de Olivos: “A necessidade de garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais do processo de integração e do conjunto normativo do Mercosul, de forma consistente e sistemática” (ibid.).

Na primeira - e única até o presente momento - opinião consultiva levada ao Tribunal Permanente de Revisão²⁸, esclareceu o árbitro Ricardo Olivera Garcia: “no estado atual de evolução do Direito de Integração do Mercosul, as opiniões consultivas são ditames técnico-jurídicos do TPR que carecem de efeito vinculante”.²⁹

Desconsiderados os efeitos da opinião consultiva, pela análise do árbitro Ricardo Olivera Garcia estas seriam “ditames técnico-jurídicos”.

Ainda em análise à primeira opinião consultiva solicitada ao TPR do Mercosul, lê-se em voto unânime: “As Opiniões Consultivas peticionadas pelos órgãos judiciais nacionais devem ser consideradas como interpretações prejudiciais consultivas, na data ainda não vinculantes.”^{30/31}

Sem a presunção de exaurir à definição do conceito de opinião consultiva no âmbito do Mercosul, e em atenção ao que corretamente preceituou Adriana Dreyzin de Klor, para quem mais importante que enquadrá-la em uma categoria jurídica conhecida é indagar “para qué se crea, qué empleo se realiza de este mecanismo en la práctica y si la finalidad que le da origen es alcanzada en este primer pronunciamiento” (2008, p. 48), entende-se que estas, quando solicitadas pelos órgãos judiciários nacionais - hipótese na qual já há um caso concreto deduzido frente ao Poder Judiciário do Estado-parte - têm como definição mais adequada justamente a última apresentada, proferida pelo Tribunal Permanente de Revisão, pela qual devem ser entendidas como “interpretações prejudiciais meramente consultivas”.

5 As opiniões consultivas solicitadas pelos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes do Mercosul: função

Adelimitação feita a todo o momento, qual seja, opinião consultiva solicitada pelos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes do Mercosul (artigo 4º do Regulamento do Protocolo de Olivos, RPO) - apartada, portanto, da solicitação de opiniões consultivas pelos Estados-partes do Mercosul atuando conjuntamente ou pelos órgãos decisórios do Mercosul (artigo 3º do regulamento), tem sua razão de ser aqui explicitada.

²⁸ Apresentada por Maria Angélica Calvo, juíza de 1ª Instância em Assunção, Paraguai, no expediente denominado: “Norte S.A. Imp. Exp. c/ Laboratórios Northia Sociedad Anônima, Comercial, Industrial, Financeira, Imobiliária e Agropecuária s/ Indenização de Danos e Prejuízos e Lucro Cessante”.

²⁹ Opinião Consultiva nº 01/2007. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/porta%20intermediario/pt/index.htm>>. Acesso em: 10 set. 2008.

³⁰ Ibid.

³¹ Note-se que o PO estabelece que as opiniões consultivas não são vinculantes tampouco obrigatórias, conforme o artigo 11.

Entende-se, pelas disposições dos artigos citados (arts. 3º e 4º), que as situações aí postas são distintas, assim como as funções de cada uma das solicitações, em que pese para ambas as hipóteses ter-se atribuído a mesma terminologia, solicitação de opinião consultiva, isso porque, como está expresso no RPO a consulta feita pelos tribunais superiores de justiça deve estar vinculada a “causas que estejam em tramitação no Poder Judiciário do Estado-parte solicitante”.^{32/33}

Dessa forma, não se pode atribuir *função preventiva* de conflitos para a solicitação de opinião consultiva realizada pelos Tribunais superiores de justiça dos Estados-partes.³⁴ Assim, desde já se afasta a função preventiva de conflitos, atribuída às opiniões consultivas solicitadas pelos Tribunais superiores de justiça dos Estados-partes, hipótese objeto deste estudo.

Entretanto, resta ainda indagar: qual a função das opiniões consultivas realizadas por esses tribunais?

Para responder a essa questão, deve-se ter em mente que quem aplica diariamente a normativa Mercosul, como bem destaca Ricardo Alonso García, são os milhares de juízes em tribunais de estados diferentes e que:

[...] de nada nos serve negociar uma norma do Mercosul, ficar durante anos esperando que essa norma se internalize, até que o último dos Estados-membros dite a norma legislativa correspondente para a sua internacionalização, e, finalmente, quando tivermos essa norma sobre o papel, percebermos que ela não se aplica de maneira efetiva.³⁵

Neste mesmo sentido, destaca Maristela Basso: “A jurisprudência dos tribunais internos também pode desempenhar papel importante na consolidação do Mercosul e integra seu direito” (2001, p. 134).

Por outro lado, a eventual falta de aplicação, ou a não aplicação de maneira efetiva a que fez referência Ricardo Alonso García, representa inegável risco ao processo de integração, uma vez que, nas palavras de Marianne Klump:

La eventual falta de aplicación del ordenamiento mercosureño, o su aplicación errónea o incompleta, limitan sustancialmente la eficacia de las reglas de derecho que deben regular el proceso de integración, y contribuyen en ocasiones a la inseguridad jurídica (2007, p. 82).

³² Conforme artigo 4, § 1º, do RPO.

³³ A redação da Decisão CMC nº 2/07 também confirma este entendimento, uma vez que prevê no artigo 4: “As opiniões consultivas solicitadas deverão estar necessariamente vinculadas a causas em trâmite no Poder Judiciário ou a instâncias jurisdicionais contencioso - administrativas do Estado Parte solicitante.”

³⁴ Nesse mesmo sentido pronunciou-se a ministra Elena Highton de Nolasco, da Corte Suprema de Justiça da Argentina, no II Encontro das Cortes Supremas dos Estados Partes e Associados do Mercosul: “Aqui a questão é: as opiniões conjuntivas (sic) têm quais características? Porque se disse: são consultas *ex ant*, mas isso só quando são requeridas pelos Estados-Partes ou pelos próprios órgãos do Mercosul, antes que se produzam as circunstâncias, eventos ou fatos, ou que sejam adotadas soluções porque nesse sentido elas são um mecanismo de solução de controvérsias que estão orientados a evitar esses problemas, mas quando a Corte Suprema solicita uma opinião, então já não é preventivo, não é *ex ant*, porque estaremos diante de um conflito já existente nos tribunais”.

³⁵ Disponível em: <http://stf.gov.br/encontro2/imagens/pdf/degravacao_mercosul.pdf>. Acesso em: 17 set. 2008.

Nas palavras do professor Diego P. Fernandez Arroyo:

De todos modos, con o sin reglamentación detallada, no parece haber mucho espacio para la duda del objeto y la finalidad de la consulta que un órgano judicial de un Estado parte dirige, a través de la máxima autoridad judicial nacional, al TPR. El objeto no puede ser otro que la interpretación de una o más disposiciones del derecho “común”, mercosureño; la finalidad, evidentemente, la uniformización de la interpretación de ese derecho, lo que debería conllevar directamente certeza y seguridad jurídicas y, al menos indirectamente, una mayor eficiencia del sistema (2008, p. 124).

Nesse instante, pode-se identificar a função das opiniões consultivas quando solicitadas pelos Tribunais superiores de justiça dos estados partes. Estas permitirão que se crie uma interpretação uniforme da normativa Mercosul nos Estados Partes, o que outorga segurança jurídica ao sistema do Mercosul (LABRANO, 2008).

6 A legitimidade do juiz nacional brasileiro para solicitar opiniões consultivas ao tribunal permanente de revisão do Mercosul

No presente momento, tem-se por apresentados: os legitimados para a solicitação de opiniões consultivas - item 2, local em que se tratou da regulamentação das opiniões consultivas; a definição do conceito de opinião consultiva, adequado ao objeto deste estudo, portanto vinculado à solicitação feita pelos tribunais superiores de justiça dos Estados-partes (item 3); a distinção das funções da consulta feita por meio do instrumento “opinião consultiva” - item 4, local em que se pretendeu ter evidenciado que a função da opinião consultiva é diversa, de acordo com o legitimado que a solicita, somente tendo função preventiva no caso de ser solicitada pelos Estados Partes, em conjunto, ou pelos órgãos decisórios do Mercosul.

Neste item, pretende-se demonstrar que o juiz nacional brasileiro de primeiro grau (novamente destacamos que as considerações aqui tecidas poderiam ser aplicadas também aos juizes de 1º grau dos demais Estados-partes, tanto como aos tribunais) é legitimado para solicitar opiniões consultivas ao TPR quando tiver dúvida quanto à aplicação do direito proveniente do Mercosul em determinado caso concreto.

Haveria controvérsia quanto à legitimidade do juiz nacional brasileiro de 1ª instância para solicitar opinião consultiva ao TPR? Entende-se que sim, motivado pela redação dos artigos 2 e 4 do RPO que dispõem:

Artigo 2. Legitimação para solicitar opiniões consultivas. 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. [...]

Artigo 4. Tramitação da solicitação dos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes. 1. O TPR poderá emitir opiniões consultivas que sejam solicitadas pelos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes com jurisdição nacional. Neste caso, as opiniões consultivas deverão referir-se exclusivamente à interpretação jurídica da normativa Mercosul, mencionada no artigo 3, parágrafo 1 do presente Regulamento, sempre que se vinculem com causas que estejam em tramitação no Poder Judiciário do Estado Parte solicitante.

Como se observa, a redação dos dois dispositivos indicados relaciona como legitimados para solicitar opiniões consultivas ao TPR os Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes com jurisdição nacional.

Desta forma, poder-se-ia compreender que somente os casos concretos em trâmite perante os tribunais superiores de justiça poderiam ensejar consulta ao TPR. Portanto, os casos em trâmite perante instâncias inferiores não permitiriam ao juízo singular ou ao Tribunal realizar consulta, uma vez que não estaria satisfeito o critério de legitimidade.

Esse entendimento é defendido, não sem ressalvas, por Marianne Klump:

La posibilidad de que los Tribunales Superiores nacionales pueden elevar consultas es la que desarrolla más efectos, pues abre la oportunidad para el poder judicial nacional de recibir opiniones consultivas de una instancia regional centralizada, lo que contribuye a la penetración de interpretaciones jurídicas uniformes de la normativa del Mercosur al territorio nacional de los Estados Miembros. Sin embargo, no está muy claro a que tribunales se refiere exactamente el art. 4.1 RPO, cuando alude a los “Tribunales Superiores de los Estados Partes con jurisdicción nacional”. Parece que se excluye a los órganos judiciales inferiores, porque el art. 4.1 RPO habla de opiniones consultivas solicitadas “por” los Tribunales Superiores y no “a través” de los Tribunales Supremos (2007, p. 84).

Pelas razões apresentadas, contudo, não se compreende ser este o entendimento mais correto.

Inicialmente, entende-se que a própria redação do artigo 4, § 1º, do RPO esclarece a possibilidade de o juiz nacional solicitar opiniões consultivas. Assim, pois, em que pese este dispositivo expressamente aludir tão somente à legitimidade dos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes com jurisdição nacional, o mesmo dispositivo evidencia que o objeto da consulta deverá referir-se “exclusivamente à interpretação jurídica da normativa Mercosul [...] sempre que se vinculem com causas que estejam em tramitação no Poder Judiciário do Estado Parte solicitante” (grifo nosso).

Ora, parece-nos certo que se a intenção fosse limitar a legitimidade de solicitação de opiniões consultivas aos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes, em vez de ser feita menção às causas que estejam em tramitação no Poder Judiciário do Estado parte solicitante, o artigo 4º, § 1º, faria menção às causas que estivessem em tramitação perante os Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes solicitante.

Note-se que a regulamentação posterior do tema, realizada pela Decisão CMC nº 02/07, permite a mesma interpretação, já que o artigo 4º, § 3º, dispõe: “As opiniões consultivas solicitadas deverão estar necessariamente vinculadas a causas em trâmite no Poder Judiciário ou a instâncias jurisdicionais contencioso - administrativas do Estado Parte solicitante.”

Ainda no âmbito normativo, ao final do item 3 deste texto, destacou-se que a determinação constante do artigo 1º da Decisão CMC nº 02/07 - pela qual se estabelece que cada tribunal superior de justiça dos Estados-partes, no âmbito de suas respectivas jurisdições estabelecerá as regras internas de procedimento para solicitação de opiniões consultivas - já havia sido cumprida pelo Uruguai em 2007 e pela Argentina e Paraguai, ambos em 2008.

Sem adentrar exaustivamente nas regulamentações internas desses três Estados Partes, destacam-se somente as disposições hábeis a embasar o entendimento de que o juiz nacional de cada um destes Estados está legitimado para solicitar opiniões consultivas ao TPR.

Nesse sentido, a regulamentação uruguaia prevê, no artigo 1º:

Si en una causa en trámite ante cualquier órgano del Poder Judicial se suscitare una duda acerca de la validez o interpretación jurídica de la siguiente normativa del Mercosur: el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, las Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC), las Resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC) y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), dicho órgano podrá requerir una opinión consultiva al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPR) (arts. 3 y 4 de la decisión del CMC nº 37/03, Reglamento del Protocolo de Olivos) (grifo nosso).

No mesmo sentido, está a regulamentação da Argentina:

Art. 1º Todos los jueces de la República, tanto de jurisdicción nacional como provincial, podrán formular en el marco de una causa en trámite ante sus respectivos estrados, a instancia de parte o de oficio, la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR - de carácter no vinculante ni obligatorio -, sobre la interpretación jurídica de las normas del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco de dicho Tratado, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio (grifo nosso).

Finalizando a citação das normas internas acerca da solicitação das opiniões consultivas, preceitua o artigo 1º da regulamentação interna paraguaia:³⁶

³⁶ Antes da regulamentação paraguaia, a magistrada paraguaia Maria Angélica Calvo solicitou opinião consultiva ao TPR, por meio da Corte Suprema de Justiça do Paraguai.

Si en una causa en trámite ante cualquier órgano jurisdiccional del Poder Judicial se suscitare una duda acerca de la validez o interpretación jurídica de los siguientes instrumentos normativos del MERCOSUR: a) El Tratado de Asunción; b) El Protocolo de Ouro Preto; c) Los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción; d) Las Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC); e) Las Resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC); y f) Las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), dicho órgano podrá incoar una solicitud de opinión consultiva ante la Corte Suprema de Justicia, a fin de que esta decida plantear la consulta ante el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR), en virtud de las facultades conferidas en el Art. 2º de la Decisión CMC n°. 37/03 Reglamento del Protocolo de Olivos, y de conformidad con los Arts. 3º y 4º del mismo cuerpo normativo (grifo nosso).

Como dito anteriormente, não foram encontradas referências sobre a regulamentação das opiniões consultivas pelo Supremo Tribunal Federal.

Entretanto, estes argumentos não são os mais relevantes para a tese que aqui se defende: o mais relevante para se entender o papel do juiz nacional brasileiro de 1º grau como legitimado para solicitar opiniões consultivas ao TPR é constatar que a normativa Mercosul foi concretizada, como destacado por Ricardo Alonso García, no II Encontro das Cortes Supremas dos Estados-Partes e Associados do Mercosul (Brasília, 2004), pelos milhares de juízes em tribunais de Estados diferentes. Ou seja, de nada adiantaria todo o processo de formação da normativa Mercosul até a sua internalização pelos Estados-partes se sua aplicação não fosse efetiva.³⁷

Ricardo Alonso García é seguido de perto por Marianne Klump, para quem:

En el Mercosur los jueces nacionales son la principal autoridad de aplicación del derecho de la integración y, por tanto, los respectivos tribunales nacionales se transforman en la instancia decisiva de la interpretación y de la aplicación del Derecho del Mercosur (KLUMP, 2007, p. 82).

Aqui se defende o fato de o juiz nacional de 1º grau ser o maior responsável por efetivar a normativa Mercosul - e, assim, o órgão que mais poderá ter dúvidas ao aplicar determinada norma proveniente do sistema do Mercosul -, o que o legitima a solicitar opiniões consultivas.

Por essa mesma razão e para evitar os riscos decorrentes da inexistência de uma interpretação uniforme desta normativa nos Estados-partes, deve-se ter por legitimado o juiz nacional de primeiro grau para solicitar opiniões consultivas.^{38/39}

³⁷ Disponível em: <http://www.stf.gov.br/encontro2/imagens/pdf/degravacao_mercosul.pdf> Acesso em: 17 set. 2008.

³⁸ Elizabeth Accioly, em *Sistema de Solução de Controvérsias em Blocos Econômicos*, traz uma série de casos julgados pelos os Tribunais brasileiros a exemplificar a aplicação da normativa Mercosul pelo juiz nacional - nos exemplos as causas já estavam perante o Tribunal.

³⁹ Também Alejandro Daniel Perotti apresenta diversos julgados envolvendo a aplicação da normativa Mercosul pelo juiz nacional, sendo, contudo, seu foco de análise a possibilidade de o juiz nacional realizar controle de legalidade das normas "mercosureñas".

A interpretação contrária, de que somente as causas em trâmite perante os tribunais superiores de justiça seriam hábeis a permitir a consulta por parte destes mesmos tribunais superiores, parece não corresponder aos objetivos de promover uma interpretação da normativa Mercosul de forma consistente e sistemática⁴⁰, especialmente caso se considere a imensa diversidade de casos excluídos por não chegarem ao tribunal superior de justiça respectivo.

Imagine-se que, na realidade brasileira, somente as causas que chegassem ao Supremo Tribunal Federal, caso não se privilegie o entendimento aqui expresso, poderiam ser objeto de consulta, ou, quando menos, caso houvesse a delegação autorizada pelo artigo 3º da Decisão CMC 02/07⁴¹ também as que chegassem ao Superior Tribunal de Justiça.

Nesse sentido, como se deveriam interpretar as disposições constantes dos artigos 2º e 4º do RPO? Compreende-se que todos os juízes nacionais brasileiros terão legitimidade para solicitar opiniões consultivas caso haja dúvidas quanto à aplicação de determinada norma originária do Mercosul, hipótese na qual caberá ao STF, no caso brasileiro, centralizar a tramitação da solicitação das opiniões consultivas, o que em muito difere do entendimento de que somente as causas em trâmite perante o Supremo poderiam ser objeto de consulta.

Neste sentido, destaca-se o entendimento, de Susana Czar de Zalduendo:

Centralizar las tareas en los Tribunales Superiores parece responder a la necesidad de evitar una dispersión de las consultas, pero ello no significa que los tribunales inferiores no sean los que las originan, porque habitualmente las causas vinculadas a normativa Mercosur estarán en trámite en sus jurisdicciones. Es decir, que no se limitarán las OC a las cuestiones ventiladas en los Tribunales Superiores exclusivamente (ZALDUENDO, 2007, p. 116).

Por todas essas razões, entende-se legitimado o juiz nacional brasileiro de primeiro grau para solicitar opiniões consultivas ao TPR nas hipóteses em que tiver dúvida quanto à aplicação de norma originária do Mercosul perante determinado caso, sendo este instrumento essencial para construir uma interpretação uniforme destas normas nos Estados Partes e, por conta disso, permitir a consolidação e a efetividade do sistema normativo do Mercosul, bem como garantir segurança jurídica aos partícipes de relações jurídicas que envolvam a normativa Mercosul.

7 Considerações finais

Espera-se ter demonstrado a legitimidade do juiz nacional brasileiro de primeiro grau para solicitar opiniões consultivas ao TPR.

⁴⁰ Como prevê o "considerando único" do PO: "A necessidade de garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais do processo de integração e do conjunto normativo do Mercosul, de forma consistente e sistemática;" - que, relembre-se, institui as opiniões consultivas no sistema do Mercosul.

⁴¹ "Art. 3º Os Tribunais nacionais indicados no Artigo 2 poderão delegar a competência aqui prevista, desde que o órgão judiciário delegado também preencha a condição de Tribunal Superior com jurisdição nacional. Na hipótese de a solicitação proceder de órgão judiciário delegado, o recebimento do pedido pressupõe comunicação formal do termo de delegação à Secretaria do TPR."

Mais que isso, pretende-se ter contribuído para difundir o tema.

Para tanto, analisou-se, no primeiro item, de forma resumida, a evolução normativa do sistema de solução de controvérsias do Mercosul, que alcançou hoje seu maior grau de institucionalização.

No ponto posterior, a análise restringiu-se à questão da legitimidade para a solicitação das opiniões consultivas, ao evidenciar que esta se limitava às opiniões consultivas solicitadas *por meio*, agora se pode assim dizer, dos tribunais superiores de justiça dos Estados-partes.

Em sequência, tentou-se elaborar uma definição de opiniões consultivas, limitada à hipótese em que a consulta é feita pelos órgãos judiciários acima, chegando à conclusão de que a opinião consultiva, nestes casos e no atual sistema vigente no Mercosul, deve ser entendida como uma *interpretação prejudicial meramente consultiva*.

Ato contínuo, evidenciou-se a função das opiniões consultivas. Apesar de serem utilizadas as mesmas terminologias “solicitação” e “opinião consultiva”, a função exercida pela opinião consultiva solicitada pelos Estados-partes, atuando conjuntamente, e pelos órgãos decisórios do Mercosul é preventiva: não é correto se falar em função preventiva quando a solicitação é feita por um juiz nacional de um dos Estados-partes, visto que aí já haverá litígio.

No fim, pretende-se demonstrar que, à luz da própria normativa Mercosul - em especial, dos objetivos buscados desde o Protocolo de Olivos de se construir uma interpretação uniforme da normativa Mercosul - o juiz nacional brasileiro tem legitimidade para solicitar opiniões consultivas ao TPR.

Admite-se, contudo, que as opiniões consultivas demandam estudo mais profundo. Pretende-se, em momento oportuno, retomá-lo.

8 Bibliografia

ACCIOLY, Elizabeth. *Sistema de solução de controvérsias em blocos econômicos*. Coimbra: Almedina, 2004.

ARAÚJO, Nadia de. O Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul e as opiniões consultivas: análise dos laudos arbitrais, sua ligação com a common law e algumas ideias para o futuro. In: PANTOJA, Teresa Cristina G. (Coord.). *Prática em arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008. p. 236-259.

AREVALOS, Evelio Fernandez. Opiniones consultivas, medidas provisionales y medidas excepcionales y de urgencia. In: Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. *Solução de controvérsias no Mercosul*. Brasília, 2003. p. 51-70.

ARROYO, Diego P. Fernández. La respuesta del Tribunal Permanente del Mercosur a la Primera ‘Consulta Interpretativa’: escoba nueva siembre barre más o menos. In: ACCIOLY, Elizabeth. (Coord.) *Direito no século XXI: em homenagem ao Professor Werter Faria*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 123-141.

BAPTISTA, Luiz Olavo. ACCIOLY, Elizabeth. Solução de divergências no Mercosul. In: BASSO, Maristela (Org.). *Mercosul-Mercosur: estudos em homenagem a Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 125-168.

BARRAL, Welber. As inovações processuais do Protocolo de Olivos. In: Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. *Solução de Controvérsias no Mercosul*. Brasília, 2003. p. 233-246.

BASSO, Maristela. Mercosul: Dez anos de construção de seu arcabouço jurídico. In: PIMENTEL, Luiz Otávio. (Org.). *Direito da integração: estudos em homenagem a Werter R. Faria*. Curitiba: Juruá, 2001. v. II. p. 129-143.

COZENDEY, Carlos Márcio; BENJAMIN, Daniela Arruda. Laudos arbitrais do Protocolo de Brasília: a construção jurídica do processo de integração. In: Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. *Solução de Controvérsias no Mercosul*. Brasília, 2003. p. 13-50.

GOMES, Eduardo Biachi. *Blocos econômicos: solução de controvérsias: uma análise comparativa a partir da União Europeia e Mercosul*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

LABRANO, Roberto Ruiz Díaz. Las opiniones consultivas ante el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur a través de los tribunales superiores de los Estados partes. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20061/pr/pr29.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2008.

MOURA, Liliam Chagas de. A consolidação da arbitragem no Mercosul: o sistema de solução de controvérsias após oito laudos arbitrais. In: Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. *Solução de Controvérsias no Mercosul*. Brasília, 2003. p. 81-100.

KLOR, Adriana Dreyzin de. La primera opinión consultiva em Mercosur. ¿Germen de cuestión prejudicial? In: ACCIOLY, Elizabeth. (Coord.) *Direito no século XXI: em homenagem ao Professor Werter Faria*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 41-64.

KLUMPP, Marianne. La efectividad del sistema jurídico del Mercosul. In: BASSO, Maristela. *Mercosul-Mercosur: estudos em homenagem a Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 53-96.

MOSCHEN, Valesca Raizer Borges. Aspectos institucionais do Mercosul: 11 anos do Protocolo de Ouro Preto. In: AMBOS, Kai; PEREIRA, Ana Cristina Paulo Pereira. (Coord.). *Mercosul e União Europeia: perspectivas da integração regional*. p. 1-15.

_____. Os portões do Mercosul: sistemática de um modelo de transição. In: ACCIOLY, Elizabeth. (Coord.) *Direito no século XXI: em homenagem ao Professor Werter Faria*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 797-811.

PEROTTI, Alejandro Daniel. El control de legalidad de las normas del Mercosur por el juez nacional. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20061/pr/pr29.pdf>>. Acesso em 15 set. 2008.

PIMENTEL, Luiz Otávio; KLOR, Adriana Dreyzin. O sistema de solução de controvérsias do Mercosul. In: KLOR, Adriana Dreyzin. et. al. *Solução de controvérsias: OMC, União Europeia e Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. p. 141-231.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; JOSLIN, Érica Barbosa. O Protocolo de Olivos e a solução de controvérsias no Mercosul. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 921, p. 191-208, jul./ago. 2007.

ZALDUENDO, Suzana Czar de. La reglamentación de las opiniones consultivas en el Mercosur. In: BASSO, Maristela (Org.). *Mercosul-Mercosur: estudos em homenagem a Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 99-123.