

## PARECER AGU/CGU/AG/06/2012

*Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy*  
*Consultor-Geral da União*

Mercado Comum do Sul-MERCOSUL. Tratado de Assunção. Protocolo de Ouro Preto. Protocolo de Ushuaia I. Protocolo de Olivos. Agenda Democrática. Compromissos do MERCOSUL para com o regime democrático. Suspensão de Estado-parte. Efeitos. Constrangimentos políticos. Impossibilidade de imposição de embargo econômico. Atos deliberativos pendentes de apreciação. Carta Democrática Interamericana. Hipótese de Adesão de Novo Estado Membro, pendente suspensão de Estado-parte originário. Compreensão relativa à existência de Estado-parte, de Estado-associado e de Estado-parte suspenso. A suspensão de Estado-parte, em decorrência do não cumprimento de agenda democrática não pode ter como efeito o prejuízo e o constrangimento das atividades e do andamento do MERCOSUL.



Exmo. Sr. Advogado-Geral da União,

1 A propósito de desdobramentos, avanços, recuos, problemas e dilemas do Mercado Comum do Sul-MERCOSUL, questiona-se, o quanto segue:

- a) na hipótese de descumprimento de compromissos para com agenda democrática em país signatário do Tratado de Assunção, poderia haver a suspensão do signatário faltoso?
- b) quais seriam os efeitos concretos de medida de suspensão, se eventualmente aplicável? isto é, eventual suspensão teria efeitos meramente políticos ou provocaria também resultados comerciais, fiscais e econômicos, a exemplo da fruição de benefícios previstos no conjunto de tratados do MERCOSUL?
- c) haveria equivalência entre suspensão e exclusão?
- d) na hipótese da aludida suspensão, como se desdobrariam os atos deliberativos dos signatários que permanecessem unidos pelo pacto?
- e) em questões nas quais o tratado originário prevê consenso, poderia se deliberar na ausência de manifestação e aquiescência do signatário suspenso?
- f) quais seriam os efeitos de eventual suspensão em relação a questões pendentes de deliberação?
- g) poderia, durante a suspensão de Estado-parte, se cogitar de adesão de novo Estado, como membro do MERCOSUL?

2 São esses os problemas que as observações vindouras enfrentam, e que são produzidas no contexto dos marcos convencionais do MERCOSUL, a exemplo do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, do Protocolo de Defesa de Concorrência do MERCOSUL, do Protocolo de Ushuaia I sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, no Protocolo de Olivos, bem como no Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL. Na essência, transita-se em matéria de direito comunitário, centrada em conceito clássico de *organização*

*internacional intergovernamental*<sup>1</sup>. Deve-se, ainda, socorrer-se da Carta Democrática Interamericana, especialmente no que se refere a um compromisso democrático que deve animar a estruturação das instituições políticas locais e internacionais no contexto sul-americano.

3 A questão exige interpretação do Protocolo de Ushuaia I sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 452, de 14 de novembro de 2001, promulgado pelo Decreto nº 4.210, de 24 de abril de 2002. Cuida-se de documento normativo devidamente internalizado, pelo que absolutos e inegáveis seus efeitos<sup>2</sup>.

4 Neste documento os signatários retomaram a Declaração Presidencial de Las Leñas, de 27 de junho de 1992, no sentido de que a plena vigência das instituições democráticas seja condição indispensável para o desenvolvimento do MERCOSUL. A agenda democrática é problema histórico e recorrente no contexto da América do Sul, com estações em instâncias conceituais que se inserem inclusive no discurso da teologia da libertação<sup>3</sup>, plasmado na pregação da emancipação do habitante desta parte da América Latina. Além do que, direitos humanos, cidadania e democracia são conteúdos que se comunicam, se informam e se prestigiam<sup>4</sup>.

5 Pactuou-se que as disposições negociadas e acordadas em Ushuaia são parte integrante do Tratado de Assunção, bem como dos respectivos acordos de integração celebrados entre o MERCOSUL e a República da Bolívia e entre o MERCOSUL e a República do Chile<sup>5</sup>.

6 Substancialmente fixou-se também que o Protocolo se aplicaria às relações que decorressem dos respectivos Acordos de Integração vigentes entre os Estados-partes do próprio protocolo, no caso de ruptura da ordem democrática em algum deles<sup>6</sup>. A quebra da ordem democrática, assim, é o ponto de partida para qualquer forma

1 Conferir, por todos, Campos, João Mota e Campos, João Luiz Mota de, *Manual de Direito Comunitário*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004. p. 63 e ss.

2 Conferir, também por todos, Mazzuoli, Valerio de Oliveira. *Direito dos Tratados*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 372 e ss.

3 Cf. Chasteen, John Charles. *Born in Blood and Fire- A Concise History of Latin America*. New York: Norton, 2005. p. 274 e ss.

4 Cf. Fernandes, Antonio José. *Direitos Humanos e Cidadania Europeia*. Coimbra: Almedina, 2004, Gorjão-Henriques, Miguel. *Direito Comunitário*. Coimbra: Almedina, 2005.

5 Protocolo de Ushuaia I, art. 8º.

6 Protocolo de Ushuaia I, art. 2º.

de sanção, abominando-se, completamente, uma concepção de Direito Internacional Público qualificado como *soft law*, isto é, como indicativo normativo de baixíssima densidade de aplicabilidade. Não é o caso.

7 O regime de sanções é da essência do Direito Internacional Público contemporâneo, especialmente em âmbito de direitos humanos e de formulações políticas democráticas. Há cogência absoluta nas normas que decorrem do regime dos tratados<sup>7</sup>, especialmente num contexto interpretativo de compromisso com a ordem internacional, à luz das Convenções de Viena.

8 Assim, em tema de MERCOSUL, consignou-se que toda a ruptura da ordem democrática nos Estados-partes ensejaria a aplicação dos rigorosos procedimentos fixados no referido Protocolo<sup>8</sup>. A notícia de solução de continuidade na ordem democrática em um dos Estados-partes suscita consultas entre os demais Estados, bem como com o Estado afetado<sup>9</sup>.

9 Não há rito, forma, norma, padrão ou *blue print* -- guia -- para a referida troca de consultas, do que resulta que nenhuma formalidade absoluta possa ser exigida, por falta mesmo de expressa disposição convencional ou legal. A troca de informações, impressões, preocupações e considerações, ainda que informais, entre os Estados-partes, é suficiente para que se tenha cumprida a exigência, no que se refere à troca de consultas.

10 Por isso, não há necessidade de depósito das notas das consultas na Secretaria do MERCOSUL, bem como de instauração de procedimento formal, supostamente concebido para comprovação do contraditório. Insista-se, a movimentação entre chanceleres e ministros é suficiente para qualificar a existência de *consultas*, cuja informalidade prefere ao rigor de fórmulas, até porque não há previsão convencional, nesse sentido.

11 O Protocolo dispõe que na hipótese de que se comprove a imprestabilidade das *consultas* feitas, os *demais Estados Partes (...), no âmbito específico dos Acordos de Integração vigentes entre eles, considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade da situação existente*<sup>10</sup>.

7 Cf. ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 108 e ss.

8 Protocolo de Ushuaia I, art. 3º.

9 Protocolo de Ushuaia I, art. 4º.

10 Protocolo de Ushuaia I, art. 5º.

12 Necessário, assim, que qualquer movimento de suspensão de Estado-parte e, principalmente, de exclusão, deva considerar o contexto dos fatos, bem como o alcance real das medidas a serem aplicadas. Sempre, a avaliação da gravidade da situação orientará o intérprete e o aplicador da norma convencional.

13 Quanto à natureza das medidas, o tratado permite a suspensão do direito de participar em diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos<sup>11</sup>.

14 Há, assim, previsão convencional para suspensão de Estado-parte, em face de situações de gravidade, nas quais se comprove a ruptura da ordem democrática. Esta última, como cediço em Ciência Política, dá-se mediante golpe de estado, usurpação e adulteração de eleições, julgamentos sem que se permita o exercício do amplo contraditório, em seu sentido substantivo, bem entendido.

15 Exige-se o consenso, no que se refere à medida de suspensão<sup>12</sup>. E porque a Convenção remete o consenso ao caso que enseja a medida, não se deve confundir *consenso* com *unanimidade*, especialmente no que se refere à necessidade de concordância do Estado-parte que será penalizado com a suspensão. E assim,

Embora exista uma tendência a identificar o consenso com a unanimidade, alguns autores, procurando abrandar as consequências dessa rigidez, assinalaram a existência de diferenças importantes entre os dois conceitos. Enquanto a unanimidade somente pode ser obtida mediante concordância expressa e voto positivo de todos os integrantes do corpo (todos devem estar presentes e votar da mesma maneira), o consenso ocorre quando não existe voto negativo expresso à posição adotada, embora possa haver uma abstenção<sup>13</sup>.

16 Não se poderia obter a concordância de Estado-parte a ser excluído. Não se tem como se captar sua aquiescência, porquanto, por óbvio, o juízo de valor quanto ao desprezo da agenda democrática é dos Estados-partes que se insurgem em face do desrespeito para com as instituições democráticas. Insista-se, a vigência das instituições

11 Protocolo de Ushuaia I, art. 5º, parte final.

12 Protocolo de Ushuaia I, art. 6º.

13 OCAMPO, Raúl Granillo. *Direito Internacional Público da Integração*. Tradução de S. Duarte. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 490-491.

democráticas é condição potestativa para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL.

17 Uma vez efetivada a suspensão de Estado-parte, por desapego aos compromissos democráticos, deve-se fazer a comunicação respectiva; a partir da referida comunicação é que a medida de suspensão entre em vigor<sup>14</sup>. Prevê-se também que a sanção cessará a partir da data da comunicação e comprovação de que houve pleno restabelecimento da ordem democrática<sup>15</sup>.

18 Conclui-se, assim, quanto ao questionamento de letra *a*, que na hipótese de comprovado déficit democrático em país signatário do Tratado de Assunção poderá haver suspensão do signatário faltoso para com o compromisso democrático, por expressa previsão no Protocolo de Ushuaia I, devidamente incorporado ao referido Tratado de Assunção. A regra deve ser cumprida. Afinal, *o tratado é um acordo formal: ele se exprime, com precisão, em determinado momento histórico, e seu teor tem contornos bem definidos*<sup>16</sup>.

19 Quanto aos efeitos concretos de eventual suspensão, são duas circunstâncias que se desenham no horizonte. A sanção varia da suspensão do direito de participação nos diferentes órgãos do MERCOSUL, transcendendo-se até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes dos processos inerentes ao MERCOSUL<sup>17</sup>.

20 A suspensão do direito de participação nos diferentes órgãos do MERCOSUL é um *minus*, ainda que sanção política gravíssima, não obstante instrumental e finalística, na persecução do ideal democrático, que plasma e orienta o modelo do MERCOSUL.

21 É medida necessária, suficiente, provoca reações no Estado-parte atingido. Decorre do próprio contexto do modelo do MERCOSUL, que radica em compreensão de ordem local que sufrague fórmulas democráticas.

22 Neste caso, suspensão do direito de participação nos diferentes órgãos do MERCOSUL, deve-se socorrer do Protocolo de Ouro

14 Protocolo de Ushuaia I, art. 6º, parte final.

15 Protocolo de Ushuaia I, art. 7º.

16 RESEK, Francisco. *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 16.

17 Protocolo de Ushuaia I, art. 5º, parte final.

Preto, e da estrutura institucional definitiva que se ajustou para o MERCOSUL. Assim, o Estado-parte suspenso, enquanto durar a suspensão, fica excluído de participar, de opinar, de decidir, de ponderar e de influir no Conselho do Mercado Comum, no Grupo do Mercado Comum, na Comissão de Comércio do MERCOSUL, na Comissão Parlamentar Conjunta, no Foro Consultivo Econômico-Social, bem como na Secretaria Administrativa.

23 Os referidos órgãos são estruturados no Protocolo de Ouro Preto, que lhes atribuiu funções e competências, que o Estado-parte suspenso por força de menoscabo para com a agenda democrática não poderá participar, em nenhuma de suas formas institucionais e operacionais. Especialmente, o Estado-parte suspenso fica sem poderes e funções nos órgãos de capacidade decisória, a exemplo do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do MERCOSUL.

24 É justamente esse o sentido da suspensão; isto é, veda-se -- ainda que transitoriamente -- a participação do Estado-parte penalizado nos órgãos acima identificados. De imediato, e para que se tenha um ajuste nos quadros e grupos de autoridades, deve-se promover ao imediato afastamento de representantes do Estado-parte suspenso, na hipótese de que exerça alguma presidência ou liderança, a exemplo do que ocorre nos órgãos nos quais haja rotação e alternância de chefia.

25 A suspensão do Estado-parte, por descumprimento de agenda democrática, no que se refere ao direito de participação nos órgãos do MERCOSUL, tem como resultado -- ao menos transitório -- o afastamento de seus representantes na direção dos referidos órgãos. E não poderia ser de outra forma.

26 Mais. A suspensão de Estado-parte, por descumprimento de compromisso democrático, no que se refere ao direito de participação nos órgãos do MERCOSUL, altera o conteúdo fático de disposição do art. 37 do Protocolo de Ouro Preto, que dispõe que *as decisões dos órgãos do MERCOSUL serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados-partes*.

27 O Estado-parte suspenso não será ouvido e nem seu voto colhido, como expressão concreta do fato de que está suspenso, viz., não é elemento a ser considerado para efeito de indicação de consenso, bem como, suspenso, não pode estar presente em nenhum colégio deliberativo previsto pelo modelo MERCOSUL. E de outro modo não se poderia fazer.

28 A suspensão do Estado-parte do conjunto de prerrogativas adrede acertadas corresponde a limite extremo, com consequências graves. Os efeitos seriam similares a uma exclusão.

29 E porque a República Federativa do Brasil anela a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações<sup>18</sup>, a par do fato de que há miríade de interesses, expectativas, investimentos e prognósticos que substancializam o MERCOSUL, deve-se ter na exclusão uma *ultima ratio*.

30 Trata-se de um derradeiro suspiro, quando todas as outras opções se mostrarem inócuas, na luta intransigente pela defesa do ideário democrático, núcleo político que anima o MERCOSUL.

31 Respondidos, assim, os questionamentos de letras *b*, *c* e *e*. Os efeitos concretos são de ordem política. Suspende-se o direito do Estado-parte de participar nos órgãos do MERCOSUL, com todas as consequências práticas advindas.

32 Ao Estado-parte suspenso fica vedado o direito de participação nos órgãos do MERCOSUL, tal como descritos no quadro institucional tratado no Protocolo de Ouro Preto. Não se veda, porém, o gozo de prerrogativas comerciais, fiscais e econômicas, já pactuadas.

33 E quanto a matérias cuja decisão demande consenso, a suspensão do Estado-parte penalizado retira deste o poder de opinar. O consenso se dará entre os Estados-partes que ainda gozam de todas as prerrogativas de membro do MERCOSUL.

34 A suspensão, assim, qualifica *capitis deminutio* provisória, que opera sob condição. A justificativa para a sanção encontra-se no pactuado, dado que se acenou que a plena vigência das instituições democráticas seja condição indispensável para o desenvolvimento do MERCOSUL.

35 Não há, assim, equivalência entre suspensão e exclusão. Aquela primeira é transitória, decorre de um contexto substancialmente político. Esta última é definitiva, subtrai do Estado-parte penalizado o direito de exercer todas as prerrogativas que decorrem da participação no MERCOSUL. E ainda que não seja irreversível contempla consequências fiscais, econômicas e comerciais muito gravosas, com prejuízos para as populações atingidas.

---

18 Constituição Federal, parágrafo único do art. 4º.

36 O compromisso democrático orienta o conteúdo institucional do continente americano. Há uma Carta Democrática Interamericana, aprovada em Sessão Plenária da Organização dos Estados Americanos-OEA em 11 de setembro de 2001, quando se pactuou, entre outros, com ênfases próprias:

#### Artigo 1

Os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la.

A democracia é essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos das Américas.

#### Artigo 2

*O exercício efetivo da democracia representativa é a base do Estado de Direito e dos regimes constitucionais dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos. A democracia representativa reforça-se e aprofunda-se com a participação permanente, ética e responsável dos cidadãos em um marco de legalidade, em conformidade com a respectiva ordem constitucional.*

#### Artigo 3

*São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos.*

#### Artigo 4

*São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.*

A subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito por todas as instituições e setores da sociedade são igualmente fundamentais para a democracia.

## Artigo 5

O fortalecimento dos partidos e de outras organizações políticas é prioritário para a democracia. Dispensar-se-á atenção especial à problemática derivada dos altos custos das campanhas eleitorais e ao estabelecimento de um regime equilibrado e transparente de financiamento de suas atividades.

## Artigo 6

*A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia.*

37. A ordem democrática orienta o sistema interamericano, dimensionando-o com os direitos humanos, com a busca do desenvolvimento integral, com o combate a pobreza. No sistema interamericano há previsão de suspensão de Estado-parte da OEA, no contexto que segue, com ênfases minhas:

## Artigo 19

*Com base nos princípios da Carta da OEA, e sujeito às suas normas, e em concordância com a cláusula democrática contida na Declaração da Cidade de Québec, a ruptura da ordem democrática ou uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática num Estado membro constitui, enquanto persista, um obstáculo insuperável à participação de seu governo nas sessões da Assembleia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das conferências especializadas, das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos estabelecidos na OEA.*

## Artigo 20

*Caso num Estado membro ocorra uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente sua ordem democrática, qualquer Estado membro ou o Secretário-Geral poderá solicitar a convocação imediata do Conselho Permanente para realizar uma avaliação coletiva da situação e adotar as decisões que julgar convenientes.*

O Conselho Permanente, segundo a situação, poderá determinar a realização das gestões diplomáticas necessárias, incluindo os

bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática.

Se as gestões diplomáticas se revelarem infrutíferas ou a urgência da situação aconselhar, o Conselho Permanente convocará imediatamente um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral para que esta adote as decisões que julgar apropriadas, incluindo gestões diplomáticas, em conformidade com a Carta da Organização, o Direito Internacional e as disposições desta Carta Democrática.

No processo, serão realizadas as gestões diplomáticas necessárias, incluindo os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática.

#### Artigo 21

*Quando a Assembleia Geral, convocada para um período extraordinário de sessões, constatar que ocorreu a ruptura da ordem democrática num Estado membro e que as gestões diplomáticas tenham sido infrutíferas, em conformidade com a Carta da OEA tomará a decisão de suspender o referido Estado membro do exercício de seu direito de participação na OEA mediante o voto afirmativo de dois terços dos Estados membros. A suspensão entrará em vigor imediatamente.*

O Estado membro que tiver sido objeto de suspensão deverá continuar observando o cumprimento de suas obrigações como membro da Organização, em particular em matéria de direitos humanos.

Adotada a decisão de suspender um governo, a Organização manterá suas gestões diplomáticas para o restabelecimento da democracia no Estado membro afetado.

#### Artigo 22

*Uma vez superada a decisão que motivou a suspensão, qualquer Estado membro ou o Secretário-Geral poderá propor à Assembleia Geral o levantamento da suspensão. Esta decisão será adotada pelo voto de dois terços dos Estados membros, de acordo com a Carta da OEA.*

38 Fixada a necessidade de suspensão de Estado-parte, por incúria no compromisso com a agenda democrática, deve-se enfrentar quais são

os desdobramentos da suspensão, quanto aos demais atos deliberativos dos signatários, ainda unidos pelo pacto, em temas pendentes de definição, especialmente no que se refere a discussões que demandam o consenso.

39 Deve-se atentar para o fato de que os Estados-partes devem internalizar o pactuado no contexto do MERCOSUL para que, em seguida, possa se garantir a vigência simultânea do pactuado, nos exatos termos do art. 40 do Protocolo de Ouro Preto, com ênfases minhas:

#### Artigo 40

*A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no Artigo 2 deste Protocolo, deverá ser observado o seguinte procedimento:*

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

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

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

40 Pendente o cumprimento da regra pactuada no inciso II do art. 40 do Protocolo de Ouro Preto acima citado a Secretaria Administrativa do MERCOSUL somente não levará em conta, para efeitos de vigência simultânea, a internalização havida (ou não) no Estado-parte suspenso, na hipótese aqui estudada. Isto é, na pendência de internacionalização de qualquer matéria, por parte do Estado suspenso, não se cogita de suspensão de vigência do pactuado.

41 O inciso II do art. 40 do Pacto de Ouro Preto refere-se tão somente ao Estado-parte cuja participação do MERCOSUL não seja limitada ou obstruída por nenhum constrangimento, a exemplo de

suspensão eventualmente ocorrida, por força de afastamento de uma ordem democrática, por todos perseguida. Por isso, para efeito de entrada em vigor de normas pendentes de internalização, serão consideradas, enquanto ainda houver a suspensão, apenas as internalizações efetivadas nos ordenamentos dos demais Estados-partes.

42 Cumprido o rito da internalização por parte dos demais Estados o inciso II do art. 40 do Pacto de Ouro Preto opera-se de pleno direito. Num contexto de compreensão hermenêutica deve-se partir da premissa de que a suspensão não pode prejudicar os demais Estados-partes, pena que se tome o efeito pela causa. Em outras palavras, e do ponto de vista pragmático, tem-se uma efetiva suspensão da exigência do inciso II do art. 40 do Protocolo de Ouro Preto, como condição necessária e suficiente para proteção da instituição.

43 Seria esta a hipótese, por exemplo, de eventual medida multilateral para elevação de tarifas externas comuns, cuja internalização não dependeria, efetivamente, da efetiva internalização do pactuado no ordenamento jurídico do Estado-parte suspenso.

44 Respondidas, de tal modo, as questões postas nas letras *d*, *e* e *f*. Isto é, os atos deliberativos serão tomados apenas pelos Estados-partes que permaneceram no MERCOSUL, o consenso não depende da manifestação do Estado-parte suspenso e os atos pendentes de deliberação e de internalização não dependem de qualquer manifestação do Estado-parte suspenso.

45 Resta uma última situação a ser enfrentada. Considere-se que, enquanto durar suspensão de Estado-parte por força de descumprimento de compromisso democrático, tenha-se movimento relativo a adesão de novo Estado, na qualidade de Estado-membro do MERCOSUL. *Quid inde?*

46 A matéria decorre da compreensão do art. 20 do Tratado de Assunção, que dispõe que, nesse pormenor:

O presente Tratado estará aberto á 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.

47 Como consignado e pactuado, a aprovação de solicitação de adesão depende de decisão unânime dos Estados-partes. Ocorre que o Estado-parte suspenso está impedido de se manifestar, como resultado e efeito político da suspensão sofrida, por força do descumprimento para com compromissos com o regime democrático.

48 A aprovação da solicitação é, conseqüentemente, de competência, interesse e preocupação única e exclusiva dos Estados que permanecem no bloco e que não sofrem os efeitos da suspensão. O bloco precisa sobreviver, sobreviverá, e não poderá depender, para tomar decisões, de Estado-membro suspenso.

49 Com a suspensão de um dos membros, por falta de exercício do compromisso democrático, deve-se reconhecer que os Estados-partes são apenas três, e que o consenso e a unanimidade decorrem e se limitam – *sic et simpliciter* – aos três Estados remanescentes. Isto é, enquanto perdurar a suspensão.

50 Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, lembrando que a questão é substancialmente política são as seguintes as conclusões que são encaminhadas ao elevadíssimo crivo de Vossa Excelência:

- a) o sistema MERCOSUL prevê mecanismo de suspensão de país signatário faltoso para com o compromisso democrático; o rito demanda consulta entre os chefes de Missão, o que antecede ao efetivo ato de suspensão;
- b) os efeitos da suspensão são políticos, vedando-se que o Estado-parte suspenso, enquanto durar a suspensão, possa participar dos organismos institucionais do MERCOSUL;
- c) a suspensão qualifica-se por um contexto substancialmente político, de vedação de participação nos organismos do MERCOSUL; a suspensão de direitos e obrigações relativos aos Tratados firmados no âmbito do MERCOSUL é medida extrema, que subtrai do Estado-parte o direito de gozo das prerrogativas de membro do bloco;

- d) os atos deliberativos pendentes de aprovação não dependem da aquiescência do Estado-parte suspenso;
- e) o consenso e a unanimidade circunscrevem-se aos Estados-partes que permanecem no bloco;

Brasília, 27 de junho de 2012.

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy  
Consultor-Geral da União