



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE  
CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

PARLAMENTO DO MERCOSUL:  
SOBRE A NECESSIDADE DA DEFINIÇÃO DE PRESSUPOSTOS E DA  
ADOÇÃO DE PROCEDIMENTOS PARA SUA CRIAÇÃO

AMANDINO TEIXEIRA NUNES JUNIOR

Tese apresentada ao Centro de Ciências Jurídicas - Faculdade de Direito do Recife - da Universidade Federal de Pernambuco, para concorrer ao título de Doutor, pelo Curso de Pós-Graduação em Direito - Área de concentração: Dogmática Jurídica em Direito Público.

Orientador: Prof. Doutor João Maurício Leitão Adeodato.

Recife  
2004

---

Nunes Junior, Amandino Teixeira.

Parlamento do Mercosul : sobre a necessidade da definição de pressupostos e da adoção de procedimentos para sua criação / Amandino Teixeira Nunes Júnior. -- Brasília : O Autor, 2004.

Tese apresentada ao Centro de Ciências Jurídicas - Faculdade de Direito do Recife - da Universidade Federal de Pernambuco, para concorrer ao título de Doutor, pelo Curso de Pós-Graduação em Direito - Área de concentração: Dogmática Jurídica em Direito Público. Orientador: Prof. Doutor João Maurício Leitão Adeodato.

240 f.

1. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) 2. Parlamento, criação. I. Título.

---



*À minha esposa Adriana, pelo carinho e paciência que teve comigo durante o período em que estive ausente para escrever este trabalho.*

*À minha filha Giovanna, pela alegria e felicidade que me trouxe com seu primeiro ano de vida.*

## AGRADECIMENTOS

*Agradeço ao Professor João Maurício Adeodato, exemplo de mestre e amigo, pelo inestimável apoio e pela indispensável orientação que me deu para a realização deste trabalho.*

*Agradeço, também, aos professores e colegas do curso de doutorado pela amizade e pelo convívio ao longo desses anos.*

*Agradeço, finalmente, a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão desta pesquisa.*

*É possível representar-se a exequibilidade (realidade objectiva) da federação, que deve estender-se paulatinamente a todos os Estados e assim conduz à paz perpétua. Pois, se a sorte dispõe que um povo forte e ilustrado possa formar uma república (que, segundo a sua natureza, deve tender para a paz perpétua), esta pode constituir o centro da associação federativa para que todos os outros Estados se reúnam à sua volta e assim assegurem o estado de liberdade dos Estados conforme à idéia do direito das gentes e estendendo-se sempre mais mediante outras uniões.*

Kant, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1995.

## RESUMO

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. *Parlamento do Mercosul: sobre a necessidade da definição de pressupostos e da adoção de procedimentos para sua criação*. 2004. 240 f. Tese (Doutorado)-Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2004. Orientador: Prof. Doutor João Maurício Leitão Adeodato.

A presente tese propõe analisar a criação do Parlamento do Mercosul, mediante a demonstração da necessidade de definição de pressupostos e de adoção de procedimentos para alcançar esse desiderato, considerando os aspectos de institucionalização do Mercosul e de dogmática constitucional relativos aos Tratados constitutivos, aos protocolos e às Constituições dos Estados integrantes, assim como os aspectos de estrutura, atribuições, composição e funcionamento da instituição parlamentar e de definição do regime eleitoral pertinente.

Para levar a pesquisa a cabo, abordam-se o fenômeno da integração econômica, seus conceitos e principais formas, os fatores políticos para sua efetivação e as conseqüências dessa integração nos Estados nacionais, destacando-se os reflexos sobre a soberania nacional. Examinam-se, também, as experiências de integração regional da América Latina, da América do Norte, da Ásia e da Europa, que transitam entre etapas que vão desde uma zona de livre comércio a uma união econômica e monetária, apresentando caminhos a serem eventualmente seguidos para a criação do Parlamento do Mercosul, nos moldes aqui propostos.

Faz-se, adiante, a abordagem da União Européia e do Mercosul, a partir do exame das estruturas institucionais e dos ordenamentos jurídicos respectivos. Realiza-se, de igual modo, a análise comparativa entre as duas organizações de integração, estabelecendo as diferenças essenciais entre ambas, considerando, sobretudo, a estrutura institucional, a ordem jurídica, o sistema de tomada de decisões e o sistema de solução de controvérsias. Enfocam-se, ainda, o déficit democrático da União Européia e a insuficiência da atual estrutura institucional do Mercosul.

Discute-se, ademais, a dimensão parlamentar dos processos de integração, envolvendo o papel desse organismo como motor da integração, as experiências comparadas sobre Parlamentos regionais, com destaque para as experiências da União Européia e da Comunidade Andina, nomeadamente a atuação do Parlamento Europeu e do Parlamento Andino, duas instituições consideradas paradigmáticas em se tratando de processos de integração regional. Por derradeiro, abordam-se os pressupostos e os procedimentos para a criação da instituição parlamentar do Mercosul, quais sejam, a constituição do mercado comum, a existência de uma ordem supranacional, a existência de uma ordem jurídica comunitária, a alteração das Constituições dos Estados integrantes, a revisão do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, a definição de sua estrutura, atribuições, funcionamento e composição e a definição de um regime eleitoral, com disposições comuns para o processo de escolha dos membros do Parlamento do Mercosul.

Propõem-se, ao final, como apêndices, um projeto de Decreto Legislativo, uma proposta de emenda à Constituição brasileira de 1988, um projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul e um projeto de Protocolo sobre as eleições de seus membros.

*Palavras-chave: Parlamento do Mercosul, criação, pressupostos, procedimentos.*

## ABSTRACT

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. *Mercosur Parliament: on the need for definition of assumptions and for the adoption of procedures for its creation*. 2004. 240 p. Thesis (Doctorate) – Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2004. Supervisor: Prof. Doctor João Maurício Leitão Adeodato.

The present paper attempts to analyze the creation of the Mercosur Parliament by demonstrating the need for the definition of assumptions and for the adoption of procedures to attain this goal, considering the institutionalizing aspects of Mercosur and the constitutional dogmas related to the constituting Treaties, to the Protocols and Constitutions of the Member States, as well as to the structures, competencies, composition and functioning of the parliamentary institution and the definition of the election format linked thereto.

To do this, the research addresses the economic integration, its concepts and main formats, the political factors to its accomplishment and the consequences of this integration for the various National States, specially its impacts on national sovereignty. The regional integration efforts in Latin America, North America, Asia and Europe, ranging from a free trade zone to an economic and monetary union are also examined, presenting possible paths to be pursued for the creation of the Mercosur Parliament, in the formal proposed herein.

In sequence, the European Union and the Mercosur are analyzed by examining their respective institutional structures and legal frameworks. In addition, a comparative analysis of these two integration bodies is performed, establishing the central differences between them, mainly with respect to institutional and legal frameworks, decision-making process and dispute settlement systems. The democratic deficit of the European Union and the present inadequate institutional framework of Mercosur are also addressed.

Furthermore, the parliamentary implications of the integration process are discussed, involving the role of this organization in settling the trend for integration, the comparative experiences on regional parliaments, with emphasis on the European Parliament and the Andean Community, two model institutions for regional integration. Last, assumptions and procedures for the setting up of the Parliament of Mercosur are addressed: the creation of a common market, the existence of a supranational order, the existence of a communal legal order, the changes in the Constitutions of the Member States, the revision of the Treaty of Assunción and of the Protocol of Ouro Preto, the definition of its structure, competencies, functioning and composition and the definition of the election format with common provisions for the selection of the members of the Mercosur Parliament.

As appendices, there are presented a bill of legislative decree, a proposal for amendment of the Brazilian Constitution of 1988, a draft for the Constituting Protocol of the Mercosur Parliament and a draft of a protocol for the election of its members.

*Keywords: Mercosur Parliament, creation, assumptions, procedures.*

## RÉSUMÉ

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. *Parlement du Mercosud: sur la nécessité de définition des présupposés et d'adoption de procédures pour sa création*. 2004. 240 p. Thèse (Doctorat) – Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2004. Orienteur: Prof. Docteur João Maurício Leitão Adeodato.

La présente thèse se propose d'analyser la création du Parlement du Mercosud, moyennant la démonstration de la nécessité de définition des présupposés et d'adoption de procédures pour accomplir ce propos, considérant les aspects d'institutionnalisation du Mercosud et ceux de la dogmatique constitutionnelle relatifs aux Traités constitutifs, aux Protocoles et aux Constitutions des États intégrants, aussi bien les aspects de structure, d'attributions, de composition et de fonctionnement de l'institution parlementaire et de définition du régime électoral pertinent.

Pour réussir la recherche, on fait l'approche du phénomène de l'intégration économique, de ses concepts et ses formes principales, des facteurs politiques de son accomplissement et des conséquences de cette intégration sur les États nationaux, tout en soulignant les réflets sur la souveraineté nationale. On examine aussi les expériences d'intégration régionale de l'Amérique Latine, de l'Amérique du Nord, de l'Asie et de l'Europe, lesquelles flouent parmi des étapes qui vont d'une zone de libre échange jusqu'à une union économique et monétaire, présentant des chemins aptes à être suivis, éventuellement, dans la création du Parlement du Mercosud, selon les modèles ici proposés.

Par la suite, on fait l'approche de l'Union Européenne et du Mercosud, en partant l'examen des structures institutionnelles et des ordonnancements juridiques respectifs. On fait également l'analyse comparée des deux organisations d'intégration, établissant les différences essentielles entre elles, considérant surtout la structure institutionnelle, l'ordre juridique, le système de prise de décisions et le Système de Règlement des Différends. On fait envisager, aussi bien, le déficit démocratique de l'Union Européenne et l'insuffisance de l'actuelle structure institutionnelle du Mercosud.

On fait l'approche, en plus, de la dimension parlementaire des processus d'intégration, comprenant le rôle de cet organisme en tant que moteur de l'intégration, les expériences comparées des Parlements régionaux, surtout les expériences de l'Union Européenne et de la Communauté Andine, étant toutes les deux des institutions ayant le prestige de paradygmes en ce qui concerne les processus d'intégration régionale. Finalement on fait l'approche des présupposés et des procédures vers la création de l'institution parlementaire du Mercosud, c'est à dire la constitution du marché commun, l'existence d'un ordre supranational, l'existence d'un ordre juridique communautaire, l'adaptation des Constitutions des États intégrants, la révision du Traité d'Asunción et du Protocole d'Ouro-Preto, la définition de sa structure, de ses attributions, de son fonctionnement et de sa composition et la définition d'un régime électoral, avec des dispositions communes pour le processus de choix des membres du Parlement du Mercosud.

On propose à la fin, en appendix, un projet de Décret Législatif, un projet d'Amendement de la Constitution brésilienne de 1988, un projet de Protocole Constitutif du Parlement du Mercosud et un projet de Protocole sur les élections de ses membres.

*Mots-clé: Parlement du Mercosud, création, présupposés, procédures.*

## LISTA DE ABREVIATURAS

ALALC	Associação Latino-Americana do Livre Comércio
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALCA	Associação do Livre Comércio das Américas
AUE	Ato Único Europeu
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BCE	Banco Central Europeu
BEI	Banco Europeu de Investimentos
BERD	Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento
<i>BVerfG</i>	Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal Alemão)
CAN	Comunidade Andina de Nações
CE	Comunidade Européia
CECA	Comunidade Económica do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Européia
CEEA	Comunidade Européia da Energia Atômica
CED	Comunidade Européia de Defesa
CES	Comitê Económico e Social
CNC	Comitê das Negociações Comerciais
CNUAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento
CNUCED	Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento
CSCE	Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa
DEZ	França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido e Grécia.
ECU	Unidade Monetária Européia
EFTA	<i>European Free Trade Association</i>
EURATOM	Comunidade Européia para a Energia Atômica
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional

FSE	Fundo Social Europeu
GATT	Acordo Geral de Pautas Aduaneiras e Comércio
IME	Instituto Monetário Europeu
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	<i>North American Free Trade Association</i>
NOVE	França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda e Reino Unido
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OECE	Organização de Cooperação Econômica Européia
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-Americana
PAC	Política Agrícola Comum
PARLATINO	Parlamento Latino-Americano
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PHARE	Programa de Ajuda Econômica
PIB	Produto Interno Bruto
QUINZE	França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grécia, Portugal, Espanha, Áustria, Finlândia e Suécia
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SEBC	Sistema Europeu de Bancos Centrais
SEIS	França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo
SME	Sistema Monetário Europeu
TEC	Tarifa Externa Comum
TJCE	Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
TCECA	Tratado da Comunidade Européia do Carvão e do Aço
TCEE	Tratado da Comunidade Econômica Européia
TCE	Tratado da Comunidade Européia
TUE	Tratado da União Européia (Tratado de Maastricht)
UE	União Européia
UEM	Unidade Econômica e Monetária
UEO	União da Europa Ocidental

UNCTAD Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento  
UNIDO Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

# SUMÁRIO

## Introdução

### DA DELIMITAÇÃO DO OBJETO E DA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

1 PAPEL DO PARLAMENTO EM PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA .....	15
2 UMA ABORDAGEM DO CONTEÚDO DO TRABALHO: DISCUSSÕES A SEREM TRAVADAS.....	19
3 ORGANIZAÇÃO METODOLÓGICA DO TRABALHO .....	23

## Parte I

### DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL

1 INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL .....	26
1.1 Conceitos de integração.....	26
1.2 Principais fases de integração econômica regional.....	31
1.3 Fatores políticos da integração econômica regional .....	35
1.4 Conseqüência da integração econômica sobre os Estados nacionais: a questão da soberania partilhada.....	39
2 EXPERIÊNCIAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	52
2.1 Experiência latino-americana – os antecedentes e o modelo ALALC-ALADI. ....	52
2.2 A Comunidade Andina de Nações – CAN .....	57
2.3 O Mercado Comum do Sul – Mercosul .....	61
2.4 Experiência norte-americana – o NAFTA.....	65
2.5 A Associação de Livre Comércio das Américas – ALCA.....	68
2.6 Experiência asiática – os modelos ASEAN e SAARC .....	70
2.7 Experiência européia – os modelos BENELUX, CECA, CE e EURATOM .....	74
2.8 A União Européia – EU .....	80

## Parte II

### DA COMPARAÇÃO ENTRE A UNIÃO EUROPÉIA E O MERCOSUL

3 UNIÃO EUROPÉIA .....	86
3.1 Estrutura institucional e funcionamento da União Européia .....	86
3.2 Ordenamento jurídico da União Européia: o Direito Comunitário .....	95
3.3 Auto-referência do Direito Comunitário .....	105
3.4 Déficit democrático da União Européia .....	108
4 MERCOSUL .....	114
4.1 Estrutura institucional e funcionamento do Mercosul .....	114
4.2 Ordenamento jurídico do Mercosul: o Direito da Integração .....	117
4.3 Insuficiência da atual estrutura institucional do Mercosul.....	125
5 PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE A UNIÃO EUROPÉIA E O MERCOSUL .	130
5.1 Conceitos de supranacionalidade e intergovernamentalidade .....	130
5.2 Gênese e formação .....	134
5.3 Estrutura institucional .....	135
5.4 Ordem jurídica.....	137
5.5 Sistema de tomada de decisões .....	139
5.6 Sistema de solução de controvérsias .....	144

### **Parte III**

#### **DO PARLAMENTO DO MERCOSUL**

6 DIMENSÃO PARLAMENTAR DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO.....	149
6.1 Parlamento como motor da integração regional.....	149
6.2 Experiência européia sobre Parlamentos regionais .....	151
6.2.1 <i>Assembléias Parlamentares Européias</i> .....	151
6.2.2 <i>Parlamento Europeu</i> .....	154
6.3 Experiência latino-americana sobre Parlamentos regionais.....	158
6.3.1 <i>Parlamento Latino-americano</i> .....	159
6.3.2 <i>Parlamento Andino</i> .....	160
6.3.3 <i>Parlamento Centro-americano</i> .....	162
6.3.4 <i>Comissão Parlamentar Conjunta</i> .....	163

7 PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS PARA CRIAÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL .....	167
7.1 Constituição do mercado comum .....	167
7.2 Existência de uma ordem supranacional .....	170
7.3 Existência de uma ordem jurídica comunitária .....	173
8 PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS PARA CRIAÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL .....	177
8.1 Alteração das Constituições dos Estados-partes .....	177
8.1.1 <i>Constituição brasileira</i> .....	177
8.1.2 <i>Constituição Argentina</i> .....	183
8.1.3 <i>Constituição paraguaia</i> .....	184
8.1.4 <i>Constituição uruguaia</i> .....	185
8.2 Revisão do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto .....	189
8.3 Definição da estrutura, atribuições, composição e funcionamento .....	190
8.4 Definição do regime eleitoral .....	195

### **Conclusões**

<b>DEMOCRACIA E REPRESENTATIVIDADE NO PARLAMENTO DO MERCOSUL ..</b>	<b>201</b>
---	------------

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>213</b>
--------------------------	------------

APÊNDICE A – PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO .....	223
---	-----

APÊNDICE B – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO .....	225
--	-----

APÊNDICE C – PROJETO DE PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL .....	228
--	-----

APÊNDICE D – PROJETO DE PROTOCOLO SOBRE AS ELEIÇÕES DOS MEMBROS DO PARLAMENTO DO MERCOSUL POR SUFRÁGIO UNIVERSAL E VOTO DIRETO .....	238
--	-----

---

## Introdução

---

# DA DELIMITAÇÃO DO OBJETO E DA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

---

## 1 PAPEL DO PARLAMENTO EM PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

O presente trabalho tem por escopo a análise da criação do Parlamento do Mercosul,<sup>1</sup> mediante a demonstração da necessidade da definição de pressupostos e da adoção de procedimentos para alcançar esse desiderato, considerando os aspectos de institucionalização do Mercosul, os de dogmática constitucional relativos aos tratados constitutivos, aos protocolos e às Constituições dos Estados-Partes e os de organização e funcionamento da estrutura parlamentar e de definição do sistema eleitoral pertinente.

Com efeito, o exame das instituições, no desenvolvimento e na consolidação do espaço econômico integrado, não pode deixar de levar em conta a função do Parlamento como o terceiro componente da clássica divisão de poderes,

---

<sup>1</sup> Afirma-se que o termo "parlamento" é típico dos regimes parlamentaristas, não sendo apropriado para os regimes presidencialistas. Nesse sentido, a expressão "Parlamento do Mercosul", empregada na presente tese, para Fontoura (2003, p. 223), "não é boa, pois parlamento em presidencialismos é, no mínimo, um truísmo jornalístico". Em que pese à opinião do citado autor, a expressão "Parlamento do Mercosul", muito mais do que "Congresso do Mercosul", está hoje consagrada na literatura jurídica e na cultura política do bloco regional. Historicamente, o uso das palavras "parlamento" e "congresso", ambas de origem latina, advém da influência direta dos modelos inglês e norte-americano, não necessariamente dos regimes parlamentarista e presidencialista, que apresentam assimetrias entre os Estados que os adotam. No caso brasileiro, Menck (1966, p. 65-66) observa que o uso do vocábulo "parlamento" entrou na nossa vida política associada ao modelo inglês, provavelmente por meio de Hipólito José da Costa e de seu influente jornal "Correio Braziliense", que era editado em língua portuguesa, em Londres, em 1822, na coluna "Reflexões sobre as novidades deste mês". De igual modo, assinala Menck (1996, p. 66), a utilização do vocábulo "congresso" na praxe parlamentar brasileira se deu com a criação, pela Carta de 1891, da República dos Estados Unidos do Brasil, quando se adotou a república como forma de governo, passando o Brasil a se inspirar no modelo norte-americano. Mas a expressão dominante no Império, sob a égide da Carta de 1824, completa Menck (1996, p. 66), mais do que "parlamento", foi "assembléia-geral", o que revela a influência francesa no quadro institucional imperial brasileiro.

colocado como a pedra angular política da integração, à proporção que alcança patamar adequado de eficiência de atuação, a par de instituições de natureza executiva e jurisdicional, colocando o processo de integração em níveis progressivos de institucionalização e com perspectivas de fortalecimento e estabilização.

Assim, pode-se refletir sobre o papel do Parlamento não como instituição isolada, mas inserida num contexto institucional, com as demais instituições executivas e jurisdicionais, na perspectiva do aprofundamento e da consolidação do processo de integração regional.

No caso do Mercosul, o Parlamento seria a agência incumbida de, atuando em sintonia com os órgãos executivos e judiciais, servir de alavanca política para tornar viável o empreendimento da integração regional, atualmente levado a efeito por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

A dimensão política do processo de integração coloca a atuação do Parlamento como agente e instrumento institucional privilegiado. Daí porque:

*Con su participación, se espera superar importantes escollos que aún obstruyen los avances hacia niveles y formas más avanzadas de integración regional en América Latina; entre ellos los que se relacionan con la fragilidad, inestabilidad y superficialidad, que son características de las acciones que se verifican en los proyectos limitados a aspectos e instrumentos de carácter comercial o, que aun incluyendo otros aspectos económicos y ciertos elementos de la estructura institucional, omiten, sin embargo, a los agentes y operadores políticos e y sociales (VACCHINO, 1990, t. 1, p. 20).*

A realização da eficiência parlamentar no contexto da integração impõe, pois, o alcance da atuação do Parlamento até a dimensão política, projetando-se numa dimensão cultural, para incluir formas institucionais de representação da vontade popular, através do sufrágio universal e do voto direto, sendo indispensável agregar-lhe atribuições para atuar e decidir em domínios relevantes do espaço integrado, como verdadeira instância política supranacional, em articulação com os Parlamentos nacionais e sem a interferência dos governos dos Estados-Membros.

Pretende-se, neste trabalho, criar um modelo parlamentar próprio, mais abrangente, mais atuante e mais eficaz no contexto do Mercosul, diversamente do modelo europeu, sem a repetição de seus equívocos e paradoxos, como o déficit democrático da estrutura institucional da União Européia, a falta de capacidade

decisória do Parlamento Europeu e a alta taxa de abstenção nas eleições dos eurodeputados, com a correspondente dinamização da política, em âmbito regional, manifestada em partidos ou agrupamentos partidários, que representem as tendências e os matizes existentes na sociedade civil regional.

O Parlamento regional, pela sua própria condição e atuação, deve ir além das realidades nacionais, permitindo a representação do espaço integrado, e seus representantes eleitos devem ter presentes suas convicções acima dos mandatos de seus partidos e de seus eleitores, e até mesmo de arroubos nacionalistas.

Por tudo isso, pode-se destacar que a atuação do Parlamento, em processo de integração regional, não pode cingir-se apenas ao processo legislativo e ao processo orçamentário, mas sobretudo como o idealizador do desenho político adequado, sendo o *locus* próprio para a discussão e a implementação de questões como políticas comuns e proposta de ordenamento comum, de índole supraconstitucional.

Assim, na consolidação do espaço integrado comum, o papel do Parlamento, a par dos órgãos executivos e jurisdicionais, põe-se como o terceiro componente da divisão tripartite clássica de poderes, para a configuração definitiva e estável do projeto de integração. A presença e a criação do Parlamento no contexto regional do Mercosul são tanto mais necessárias por se tratar de estrutura institucional e quadro jurídico em formação, cuja coerência e organicidade devem ser asseguradas, à proporção que se dá sua criação e consolidação, sob pena de ocorrerem distorções irreversíveis, colocando-se a instituição parlamentar esvaziada de suas funções institucionais de mecanismo de atuação política, de tomada de decisões e de legitimação da ordem jurídica comum integrada.

O presente estudo está centrado, pois, na análise da criação do Parlamento do Mercosul, nos moldes aqui preconizados. Não se descuida, no entanto, do contexto histórico e institucional da integração, indispensável para o exame crítico da atuação das instituições envolvidas nesse processo.

É de se salientar que a concretização do modelo de Parlamento do Mercosul, como órgão democrático de deliberação comum do processo de integração regional e de representação dos povos dos Estados integrantes do bloco,

implica superar os desafios que se apresentam, os quais podem ser resumidos em duas grandes vertentes.

A primeira vertente consiste na definição de pressupostos para atuação do Parlamento do Mercosul, quais sejam, a formação do mercado comum, a existência de uma ordem supranacional e a existência de uma ordem jurídica comunitária.

A segunda vertente consiste na adoção de procedimentos para a criação do Parlamento do Mercosul, quais sejam, a alteração das Constituições da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai; a revisão do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto; a definição da estrutura, atribuições, composição e funcionamento do órgão legislativo regional; e, por fim, a definição de um regime eleitoral uniforme.

Neste sentido, propõem-se, ao final, como apêndices, as sugestões de *lege ferenda* materializadas em projeto de Decreto Legislativo, proposta de emenda à Constituição Federal de 1988, projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul e projeto de Protocolo sobre as eleições para a escolha de seus membros.

Não se pode olvidar, contudo, que a conveniência e a oportunidade de criação de um Parlamento para o Mercosul dizem respeito à variável de política externa dos governos nacionais, que é alheia à seara de especulação do labor jurídico. No entanto, é a partir de um arcabouço jurídico que se cria uma estrutura orgânica e um órgão decisório, que dará confiabilidade e legitimidade ao bloco regional.

## 2 UMA ABORDAGEM DO CONTEÚDO DO TRABALHO: DISCUSSÕES A SEREM TRAVADAS

O presente trabalho está dividido em três partes. A primeira parte trata da integração econômica regional, abordando os conceitos de integração, as principais formas de integração econômica, os fatores políticos para a efetivação dessa integração e as conseqüências da integração econômica sobre os Estados nacionais, destacando-se a interferência sobre a soberania nacional.

Abordam-se, também, na primeira parte, as experiências de integração regional da América Latina, da América do Norte, da Ásia e da Europa. O estudo do processo de integração européia, em particular, é fundamental para o desenvolvimento deste trabalho, pelo fato de encontrar-se em estágio avançado, tendo ultrapassado as principais etapas rumo à integração, e ser considerado como parâmetro para os diversos blocos econômicos da atualidade. Na verdade, o exame atento de realidades distintas pode perfeitamente contribuir, por meio de lições que das suas experiências seja possível retirar, para a compreensão de nossa própria atualidade, dos seus defeitos e das suas virtudes.

Na segunda parte do trabalho, examina-se, comparativamente, a União Européia e o Mercosul, a partir da análise das estruturas institucionais e dos ordenamentos jurídicos respectivos, estabelecendo, ao final do capítulo, as diferenças essenciais entre as duas organizações, considerando sobretudo a natureza da estrutura institucional, a natureza do ordenamento jurídico, o sistema de tomada de decisões e o sistema de solução de controvérsias.

A terceira parte do trabalho é dedicada à discussão sobre a criação do Parlamento do Mercosul, abordando, inicialmente, a dimensão parlamentar dos processos de integração que envolve o papel desse organismo como motor da integração, as experiências comparadas sobre Parlamentos regionais e as relações entre democracia e integração, com destaque para as experiências da União Européia e da Comunidade Andina, nomeadamente a atuação do Parlamento Europeu e do Parlamento Andino, visto que não se pretende neste trabalho simplesmente trasladar este ou aquele modelo de Parlamento, suas características e

competências, também seus equívocos e paradoxos, mas buscar um modelo de Parlamento que seja, na medida do possível, o mais adequado às motivações e às peculiaridades da integração econômica do Mercosul.

Destarte, aprofunda-se a discussão da matéria, procurando demonstrar que a criação e a atuação do Parlamento do Mercosul devem ser conduzidas a partir da definição de pressupostos e da adoção de procedimentos próprios, considerando os aspectos de institucionalização do Mercosul – que visa a configurar-se em mercado comum, a teor do que dispõe o art. 1º do Tratado de Assunção –, os aspectos dogmáticos atinentes aos tratados constitutivos, aos protocolos e às Constituições dos Estados que o integram, bem como os aspectos de estrutura, atribuições, composição e funcionamento da instituição parlamentar mercosulina. Busca-se, também, discutir a definição do regime eleitoral aplicável ao Parlamento do Mercosul, em face da inexistência de disposições eleitorais comuns para a escolha dos eurodeputados.

Assim, constituem objetivos gerais deste trabalho:

a) analisar as experiências de integração regional levadas a efeito na América Latina (o modelo ALALC-ALADI, a Comunidade Andina e o Mercosul), na América do Norte (o NAFTA), nas Américas (a ALCA), na Ásia (os modelos ASEAN e SAARC) e na Europa (os modelos BENELUX, CECA, CE, EURATOM e a União Européia);

b) examinar, comparativamente, a União Européia e o Mercosul, tomando como parâmetros a estrutura institucional, a ordem jurídica, o sistema de tomada de decisões e o sistema de solução de controvérsias;

c) analisar a experiência européia e latino-americana sobre Parlamentos regionais abrangendo as Assembléias Parlamentares Européias, o Parlamento Europeu, o Parlamento Latino-Americano, o Parlamento Andino, o Parlamento Centro-Americano e a Comissão Parlamentar Conjunta;

d) definir os pressupostos e os procedimentos necessários à criação do Parlamento do Mercosul;

e) apresentar sugestões *lege ferenda*, quais sejam, um projeto de Decreto Legislativo convocando um plebiscito em âmbito nacional, uma proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988, um projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento

do Mercosul e um projeto de Protocolo sobre as eleições de seus membros por sufrágio universal e voto direto.

Por seu turno, constitui objetivo específico deste trabalho a formulação da seguinte tese: para a criação de um Parlamento, no âmbito do Mercosul, com funções de representação regional, de controle político e de criação do direito derivado, é necessário que se definam pressupostos, expressos na constituição do mercado comum, na existência de uma ordem supranacional e na existência de uma ordem jurídica comunitária, assim como se adotem procedimentos, expressos na alteração das Constituições dos Estados-Partes, na revisão do Tratado de Assunção e do Protocolo de Outro Preto, na definição de sua estrutura, atribuições, funcionamento e composição e na definição de um regime eleitoral com disposições comuns para a eleição de seus membros.

Muito embora os menos esperançosos e os mais céticos possam objetar que, dificilmente, poderemos chegar, no quadro atual do Mercosul, a tal patamar de organização e atuação de uma instituição parlamentar de índole supranacional, a presente proposta, por nunca ter sido experimentada, não pode ser descartada, aprioristicamente, como inviável. Daí porque este trabalho intenta oferecer subsídios jurídicos para as discussões e eventuais negociações entre os governos dos Estados-Partes relativas à institucionalização dessa iniciativa de integração regional.

No seu atual estágio de desenvolvimento, torna-se, contudo, arriscado fazer previsões sobre uma mudança súbita e revolucionária da estrutura institucional do Mercosul, embora os governos do Brasil e da Argentina compartilhem da mesma visão e se tenham comprometido a promover, de vez, o processo de integração da região, consolidando a união aduaneira e avançando em direção ao mercado comum, inclusive com a criação do Parlamento do Mercosul, idéia que já começam a trabalhar, segundo tem noticiado a mídia. Mesmo assim, a eventual transformação das instituições do Mercosul e de sua natureza intergovernamental permanece ainda como uma questão em aberto. Qualquer mudança de paradigma dependerá sobretudo da vontade política dos governos dos Estados-Partes e do nível de integração que pretendam alcançar.

Escolheu-se, finalmente, o Mercosul como foco central da presente pesquisa, não só pela atualidade dessa questão no processo de integração na qual o Brasil se acha inserido, que ainda se encontra nas fases iniciais de seu

desenvolvimento e, portanto, de institucionalização de sua estrutura jurídico-política, como também pela inserção dessa questão na realidade latino-americana, que deve estar à altura das transformações em curso no planeta, do ponto de vista da integração e da construção de blocos econômicos, o que representa a grande tendência dos países no segundo pós-guerra, e responder aos desafios que tais transformações nos colocam na busca de nova e mais competitiva inserção internacional num mundo crescentemente interligado em blocos econômicos.

### 3 ORGANIZAÇÃO METODOLÓGICA DO TRABALHO

As várias possibilidades da atuação humana estão delimitadas por contextos diversos – social, político, econômico e cultural – que lhes completam o significado. Assim, deve-se circunscrever o ambiente em que se desenvolve uma determinada ação humana e perceber sua pertinência a um determinado paradigma dominante.

Para a compreensão da dimensão política do processo de integração, deve-se partir do geral para o particular, examinando, na presente pesquisa, tanto o contexto amplo – a integração regional através do Mercosul – quanto as características intrínsecas do objeto – a análise da criação do Parlamento do Mercosul.

Na verdade, devem-se procurar neste estudo as características de ambas as situações – o geral e o particular. Essas esferas, de certo modo, são concêntricas: a criação do Parlamento do Mercosul está inserida no processo de integração da América Latina, que, por sua vez, se insere em determinado modelo histórico de organização política regional.

Quanto aos procedimentos metodológicos, tomaram-se como base para o levantamento de dados, com vistas à realização deste trabalho, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica resultou da coleta e leitura de livros, periódicos, dissertações e teses, a partir de uma ampla e atualizada revisão da literatura nacional e estrangeira, nomeadamente sobre Direito da Integração e Direito Comunitário.

A pesquisa documental proveio do exame de publicações e documentos oficiais como os Tratados constitutivos das Comunidades Européias e do Mercosul, as Constituições dos Estados-Membros, os atos normativos comunitários, os protocolos e atos normativos do Mercosul, a jurisprudência dos Tribunais comunitários e nacionais, os anais legislativos, as entrevistas em jornais e revistas concedidas por autoridades e os relatórios e boletins emitidos pelas instituições da União Européia e do Mercosul.

No âmbito das pesquisas bibliográfica e documental, foram realizadas coletas de fontes pelo autor em Portugal, nomeadamente junto às Faculdades de Direito das Universidades de Lisboa e de Coimbra e às Representações e Gabinetes da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu naquele país.

Realizaram-se, também, entrevistas e encontros com parlamentares, professores universitários e juristas, nacionais e estrangeiros, ligados à temática sob análise, merecendo referência as entrevistas realizadas pelo autor com o Prof. Dr. Fausto de Quadros da Universidade de Lisboa e com o Prof. Dr. Manuel Carlos Lopes Porto da Universidade de Coimbra, ex-membro português do Parlamento Europeu.

Fez-se, ainda, uso da rede mundial de computadores – a *Internet* – para realizar pesquisas junto a instituições da União Europeia e do Mercosul e bibliotecas de organismos e universidades nacionais e estrangeiras.

Recorreu-se ademais ainda, à metodologia do direito comparado, com o cotejo das instituições da União Europeia com as do Mercosul, haja vista que essas organizações constituem dois modelos de integração longamente desejados, sendo o primeiro mais antigo e em estágio de evolução mais avançado, com a experiência histórica de décadas, e o segundo, mais recente e em estágio ainda inicial. Claro está, porém, que a diferença não é o resultado da comparação, mas sim o fio condutor da própria análise. Noutras palavras, a busca da diferença é que esclarece a comparação, e não a busca de uma similitude ilusória, que certamente falsearia a compreensão das relações entre a União Europeia e o Mercosul.

Por fim, mencione-se a experiência do autor nas áreas de consultoria e assessoramento legislativo e parlamentar aos órgãos e membros da Câmara dos Deputados – o Plenário, a Mesa, as Comissões, as Lideranças e os Parlamentares – na formulação de políticas e diretrizes legislativas e na produção de instrumentos normativos de competência do Plenário, da Mesa, das Comissões e dos Deputados.

Quanto ao aspecto formal do trabalho, utilizou-se o sistema autor-data para citações e o sistema numérico para notas de rodapé explicativas, por conta de serem os sistemas recorrentes no âmbito dos trabalhos acadêmicos nos mais diversos setores do conhecimento.

Em virtude da opção pelo sistema autor-data, há uma utilização menor das notas de rodapé, que são breves e utilizadas apenas em caso de esclarecimento ou para incrementar a compreensão de alguma linha ou de algum parágrafo do texto.

Por se tratar de uma tese de doutorado, a necessidade de criação é tão importante quanto a revisão de literatura, o que propicia a existência de muitos trechos deste trabalho sem citações, transcrições ou referências a fontes, expressando, assim, a contribuição pessoal do autor a partir da atividade de reflexão feita em cima das leituras empreendidas para a realização deste estudo, que, muitas vezes, pode ser mais rica para o debate acadêmico.

---

## Parte I

# DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

---

## 1 DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL

### 1.1 CONCEITOS DE INTEGRAÇÃO

O ponto de partida de nossa reflexão é a existência de um fenômeno denominado *globalização*, que em muito supera suas características econômicas, refletindo-se nos diversos setores do conhecimento e da atividade humana. Daí que:

*La globalización, en sentido estricto, corresponde a una etapa del capitalismo distintamente conceptualizado 'desorganizado' de acumulación y centralización del capital adquieren mayor fuerza, envergadura, alcance. Invaden ciudades, naciones y continentes, formas de trabajo y de vida, modos de ser y de pensar, producciones culturales y formas de imaginar. Pero aparte de un influjo uniformizador por sobre los límites preexistentes, la globalización conlleva el surgimiento de regímenes supranacionales, las cuales buscan constituirse en nuevos polos de poder económico y político: la Comunidad Económica Europea, la Cuenca del Pacífico, el Tratado Trilateral de Libre Comercio, el Mercosur, integrándose en un mercado de escala transnacional (BAYARD; LACARRIEU, 1998, p. 15).*

A globalização refere-se, assim, a processos atuantes em escala planetária, que ultrapassam fronteiras nacionais, integrando comunidades e organizações, tornando o mundo mais interligado. Isso repercute nas instituições e atinge todas as relações humanas. "A globalização significa transgressão, remoção de fronteiras e, portanto, representa uma ameaça para aquele Estado-Nação que vigia quase neuroticamente suas fronteiras" (HABERMAS, 1995, p. 15).

Não resta dúvida de que a globalização acarreta problemas sociais, políticos e institucionais, não tendo mais o Estado-Nação a capacidade desejada para equacioná-los, propor respostas e ações completas para enfrentá-los e

neutralizar seus efeitos. Daí porque essa nova realidade tem levado os Estados a unirem-se, buscando reunir forças conjuntas e estabelecer políticas comuns para solucionar essas questões e superar os desafios que não cessam de surgir. Um dos caminhos trilhados tem sido o da integração, com a formação de blocos regionais, compostos por diversos Estados, guiados por fatores de proximidade geográfica e por afinidades culturais, econômicas, políticas e históricas, que, unidos em torno de metas e objetivos comuns, fortalecem-se e conseguem cumprir de modo mais efetivo suas funções e enfrentar os desafios à sua segurança ou ao bem-estar de seu povo.

A integração é percebida em toda parte: na Europa, com o surgimento das Comunidades Européias, que hoje integram a União Européia; na América do Norte, com o NAFTA; na América do Sul, com o Mercosul.

"Sem dúvida, este reagrupamento começa pelo plano econômico em nome de interesses comuns, mas – o exemplo europeu é significativo – logo se torna imperioso que estenda ao plano político" (FERREIRA FILHO, 2003, p. 11).

O termo *integração* traz, pois, no seu bojo, a idéia de unidade, surgindo a necessidade de união de forças na luta contra as ameaças externas e na revivescência das instituições nos momentos em que mostram sinais de enfraquecimento.

A integração é conhecida em várias áreas do conhecimento. Não há, pois, uma noção unívoca de integração. No âmbito da Ciência Econômica, vários autores trabalham essa terminologia, utilizando diferentes argumentações para justificá-la.

Assim, a integração se insere no contexto internacional, sendo que a economia mundial existe como condição prévia para a integração internacional. A integração econômica internacional está associada ao mercado único, aberto à livre circulação de mercadorias e de fatores de produção, com a remoção de barreiras artificiais entre os Estados, e ao sistema multilateral de pagamentos. A integração é vista como um instrumento para se estabelecer a economia de mercado (RÖPKE, 1959, p. 20).

Mas a integração não pode ser entendida apenas no plano internacional e como desdobramento da economia de mercado. Ela só será possível se os caminhos forem abertos a todos e se as transformações forem iguais, sem

diferenças raciais, sociais e culturais. A integração deve ser capaz de desencadear um complexo processo de destruição das barreiras econômicas, fiscais e sociais, desde que precedida da coordenação das políticas econômicas por uma autoridade comum supranacional (MYRDAL, 1956, p. 21).

Neste sentido, a integração é o resultado das políticas internas de supressão das diferenças acentuadas entre as diferentes regiões e classes sociais, de modo que as oportunidades sejam progressivamente equalizadas tanto para os grupos sociais como para os indivíduos. Daí porque é fundamental para a integração o desenvolvimento de uma solidariedade entre as pessoas ("*the solidarity basis*"), de modo que os mais favorecidos aceitem os sacrifícios para beneficiar os menos favorecidos, no interesse comum (MYRDAL, 1956, p. 29).

O pensamento de Myrdal diverge do pensamento de Röpke. Para Myrdal, a integração internacional não pode sacrificar a integração nacional, como propõe Röpke: nenhum país deve abrir mão de suas políticas de intervenção e de harmonização em prol do internacionalismo; ao revés, a integração internacional deve implicar uma oportunidade de emancipação dos países pobres em relação aos países ricos. Não obstante, a concepção centralista de Myrdal, que defende a unificação das políticas econômicas e a sua coordenação por uma autoridade comum, contrapõe-se à concepção liberal de Röpke, que defende a liberdade do comércio entre os Estados. As idéias de integração econômica de Röpke e Myrdal influenciaram as primeiras iniciativas de integração na Europa, após a Segunda Guerra Mundial.

A integração é, pois, "um processo ou estado de coisas pelas quais diferentes nações decidem formar um grupo regional" (BALASSA, 1982, p. 3). O autor, de certa forma, congrega os conceitos citados anteriormente, ao revelar com clareza o espírito envolvido nos projetos de integração:

A integração é também conhecida na Ciência Política. O *Dicionário de Política* assim a define: "Integração, *lato sensu*, significa a superação das divisões e rupturas e a união orgânica entre os membros de uma organização. De regra, esta organização é, atualmente, o Estado-Nação" (PASQUINO, 1995, p. 632).

Para Campos (1997, v. 3, p. 47), a integração "é, simultaneamente, uma *técnica*, um *processo* e uma *situação* com que se tem em vista substituir unidades

independentes, existentes na sociedade internacional fraccionada, por blocos ou unidades mais ou menos amplos".

Podemos dizer, portanto, que a integração move, por diversas razões, os países a eliminarem as barreiras sociais, políticas, jurídicas e econômicas, com o escopo de criar uma nova estrutura, amparados pelo interesse comum. Pode ocorrer em vários níveis, do mais superficial, com alterações apenas nas questões comerciais, até os mais complexos, que envolvem interferências em outras áreas além da economia, influenciando em mudanças nas esferas social, política e jurídica. Logicamente, um processo de integração econômica, pela multiplicidade e complexidade de suas implicações e conseqüências, por sua própria definição, não pode ser unidisciplinar, mas tem que ser abordado como um todo, e tem sua efetivação passando pelas áreas as mais variadas.

A integração pode ser definida como o processo pelo qual os Estados nacionais com determinadas identidades histórico-culturais se associam com a finalidade de alcançar objetivos comuns, resolver eventuais divergências e criar oportunidades de competir com grandes mercados. Essa associação interestatal visando à formação do espaço integrado comum é livremente consentida e democraticamente legitimada.

*A partir de la segunda mitad del siglo XX comenzó a cambiar el panorama de la comunidad internacional y, con él, las relaciones de todo tipo, en la política internacional. Con la irrupción y gradual afianzamiento de las Comunidades Europeas en los tratados de Roma y París, actualmente Unión Europea, comienza a producirse un cambio fundamental en las relaciones entre los países, en especial en las de tipo económico. Es así que el mundo se va estructurando sobre la base de grandes bloques económicos, más o menos institucionalizados jurídicamente, pero con gran poder económico, financiero, tecnológico y – por tanto – político. Es así que a Comunidad Europea se agrega el Nafta (North American Free Trade Agreement), el Mercosur y varios otros (EKMEKDJIAN, 1994, p. 7).*

Cada um dos níveis do processo integracionista, do mais incipiente ao mais complexo, corresponde a diferentes objetivos de integração e podem representar fases a serem seguidas, se o objetivo estiver no aprofundamento da integração, ou um fim em si mesmos, se o objetivo estiver adstrito às características de cada etapa específica.

No âmbito de uma integração mais incipiente, por exemplo, estão as zonas de livre comércio e as uniões aduaneiras. Na integração mais complexa, estão o mercado comum, a união econômica e até mesmo a união política. Ressalte-se aqui que qualquer que seja a forma assumida, a integração implica sempre o estreitamento das relações entre os Estados-Membros.

No entanto, quanto mais se aprofunda em direção à integração mais complexa, maiores são as dificuldades enfrentadas pelos Estados envolvidos, em razão das concessões crescentes, da harmonização das normas e institutos, da cristalização de bases e conceitos comuns e da criação de instâncias supranacionais que terão que ser promovidas. Essa é a tarefa para prazos mais longos e vôos mais alentados, mas justamente, à medida que possa ser adequadamente aparelhado e instrumentado, é assim que o processo de integração poderá alcançar resultados mais relevantes e duradouros.

A meta pretendida em cada acordo de integração é estabelecida no próprio tratado constitutivo assinado pelos Estados-Membros. No caso do Mercosul, objeto de nosso estudo, pretende-se alcançar o mercado comum, como prevê o art. 1º do Tratado de Assunção.

Resta ver se haverá a indispensável combinação da vontade política e da liberdade de atuação institucional para consolidar algo novo, como poderia ser um Parlamento digno desse nome, em espaço comum integrado, também digno desse nome, no Mercosul. Ultrapassando o quadro institucional atualmente vigente, de natureza intergovernamental, o Parlamento, como instituição política por excelência, pode ser o *locus* de expressão e materialização de correntes de opinião da sociedade regional, fora do hermetismo que os Executivos nacionais vêm, até agora, imprimindo à condução da integração no âmbito do Mercosul. Sem dúvida alguma, a vocação mercosulina é de índole parlamentar. No aprofundamento da integração sul-americana, sob a configuração de um mercado comum, haverá de ser expressa a opção por um determinado modelo de Parlamento e pela implementação de seus pressupostos operacionais e de seus procedimentos constitutivos, como propostos no presente trabalho.

## 1.2 PRINCIPAIS FASES DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Como assinalado, o processo de integração econômica pode ocorrer em vários níveis, do mais incipiente ao mais complexo, que correspondem a diferentes objetivos de integração e podem representar fases a serem cumpridas.

Cada fase, observa José A. Faria (1993, p. 25), "compreende a anterior e mais algum aspecto, pelo que elas compõem uma escala de intensidade crescente". Completa Casella (1996, p. 34): "exigências estruturais crescentes e cumulativas vão sendo colocadas". Neste sentido, cada fase é sempre acrescida de um nível mais intenso e complexo de integração econômica. Aduz Ferreira (1997, p. 21) que utiliza a fórmula "formas/fases" e explica que o faz "por ser a integração um processo que se aprofunda através da sucessão de várias fases", não obstante "um determinado movimento integracionista pode ter como objeto uma destas formas sem intenção de evolução".

Daí que são formas de integração econômica a zona de livre comércio ou zona de livre trânsito, a união aduaneira, o mercado comum e a união econômica e monetária, com a tendência a identificar-se com a plena integração política.

Essas formas próprias da integração econômica não obedecem a um único modelo e apresentam diversidades, em grande parte decorrentes das características e das peculiaridades assumidas.

Assim, a zona de livre comércio pode ser considerada a fase inicial do processo de integração. Segundo o art. XXVI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)<sup>2</sup>, essa fase:

[...] se entenderá por zona de livre comércio, um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais se eliminam os direitos de aduana e as demais regulamentações comerciais restritivas [...] com respeito ao essencial dos intercâmbios comerciais dos produtos originários dos territórios constitutivos da dita zona de livre comércio (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 1994, art. XXVI).

---

<sup>2</sup> O General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) surgiu em 1947, após a II Guerra Mundial, com a finalidade de promover a paz e a prosperidade econômica por meio de políticas de cooperação. Foi substituído, em 1994, pela OMC (Organização Mundial do Comércio), responsável pela liberalização e supervisão do comércio internacional.

A zona de livre comércio é a forma de integração menos complexa e se caracteriza pela supressão de tarifas que incidem sobre o comércio intra-área e pela unificação das normas de controle de qualidade e de padronização de produtos (SILVA, 1999, p. 30).

A eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias não ocorre de imediato: os países signatários do acordo instituem um cronograma estabelecendo prazos para a desgravação gradual, de modo que as economias possam se ajustar ao novo contexto de mercado, que deverá ser mais competitivo em virtude da facilidade de entrada de mercadorias similares produzidas nos países vizinhos.

As relações comerciais de cada país participante da zona de livre comércio com outros mercados não-integrantes do acordo permanecem inalteradas, ou seja, cada qual mantém sua autonomia em relação ao mundo exterior.

A maior parte dos blocos econômicos já criados alcançou essa fase do processo de integração, como o North American Free Trade Association (NAFTA), composto pelos Estados Unidos, Canadá e México, e o *European Free Trade Association* (EFTA), formado pela Islândia, Noruega e Suíça.

A união aduaneira constitui o grau de integração imediatamente superior à zona de livre comércio, já que, além da abolição das tarifas alfandegárias que incidem no comércio intra-área, ocorre a adoção de uma tarifa exterior comum para os Estados-Partes, evitando-se o problema dos desvios do comércio e implicando um mínimo de harmonização das políticas fiscal, monetária e creditícia (SILVA, 1999, p. 30).

Conforme o art. XXIV do citado GATT<sup>3</sup> “[...] se entenderá por território aduaneiro todo território que aplique uma tarifa distinta ou outras regulamentações comerciais distintas a uma parte substancial de seu comércio com os demais territórios”.

Para assegurar a gradativa convergência dos produtos à tarifa externa comum, os países participantes da união aduaneira estabelecem listas de exceção e listas de adequação, contemplando os setores econômicos tidos como mais sensíveis à imediata competição internacional. Esses setores recebem um

---

<sup>3</sup> Sobre o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), cf. nota anterior.

tratamento diferenciado, gozando de prazos maiores do que aqueles fixados no cronograma de desgravação, para convergirem à tarifa externa comum. Após a data-limite pré-fixada, todos os produtos passam a receber o mesmo tratamento, abolindo qualquer tipo de proteção.

Paralelamente a essas iniciativas, realizam-se programas de cooperação regional que chancelem a reestruturação produtiva de cada mercado, visto que os setores produtivos são afetados pelo incremento da concorrência externa (BEÇAK, 2000, p. 22).

Em relação ao Mercosul, o art. 16 do Protocolo de Ouro Preto determina a formação de uma união aduaneira, através da Comissão de Comércio do Mercosul; no entanto, esse objetivo ainda não foi alcançado, porque não se implementou definitivamente entre os Estados-Partes a Tarifa Externa Comum (TEC), o que leva a doutrina a vislumbrar o Mercosul como uma união aduaneira imperfeita.

É necessário alertar que a formação de uma união aduaneira traz no seu bojo uma cessão de soberania sensivelmente maior do que uma zona de livre comércio. Se esse foi o modelo escolhido pelos seus dirigentes, devem, por conseguinte, aceitar todas as implicações inerentes à sua consolidação (ACCIOLY, 1999, p. 33).

Quando os países decidem que o objetivo da integração deve ser mais amplo do que as transformações operadas no âmbito do comércio, tem início a integração mais complexa com o estabelecimento de um mercado comum, que implica outras variáveis além da comercial, avançando nas concessões, ao permitir a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais entre os mercados integrados, eliminando qualquer tipo de obstáculo, no tocante ao intercâmbio dessas liberdades.

A livre circulação de mercadorias significa a supressão de fronteiras externas e de barreiras alfandegárias, para que os produtos passem a circular livremente entre os países que integram o mercado comum. No processo de integração europeia, essa fase ocorreu em 1993, com a abertura do mercado interno da União Europeia, deixando de existir quaisquer controles alfandegários e fiscais de mercadorias que passem em suas fronteiras (ACCIOLY, 1999, p. 34).

A livre circulação de serviços assegura a todos os cidadãos pertencentes ao espaço econômico integrado a opção por se estabelecerem ou prestarem serviços em qualquer um dos Estados-Membros, nas mesmas condições que os nacionais, sem qualquer discriminação (ACCIOLY, 1999, p. 34).

A liberdade de circulação de pessoas implica a inexistência de controle de fronteiras internas, fazendo com que qualquer cidadão que pertença a um dos países integrantes possa circular livremente nos demais.

A livre circulação de capitais pressupõe a liberdade de comércio e de prestação de serviços, já que:

Qualquer operação relativa a importação-exportação, qualquer investimento ou gasto corrente realizado para tornar efectiva a liberdade de estabelecimento ou de prestação de serviços, comportam a transferência dos meios de pagamento necessários à efectivação das operações que o exercício dessas liberdades necessariamente implica (CAMPOS, 1997, v. 3, p. 454).

O mercado comum pressupõe a coordenação das políticas macroeconômicas nacionais, que englobam as políticas monetárias, cambiais e fiscais, e a unificação das legislações econômica, financeira, tributária, previdenciária e trabalhista, criando, assim, as condições para o nascimento de um direito comunitário.

As liberdades que compõem o mercado comum estão atualmente presentes apenas na União Europeia, tendo como destaque, desde a assinatura do Tratado de Maastrich, em 1992, a instituição da cidadania europeia a todos os nacionais dos Estados-Membros, assegurando-lhes o direito de votar e ser votado nas eleições do Estado em que residirem, tendo também a proteção da embaixada de qualquer das nações integrantes.

Finalmente, a união econômica e monetária constitui a fase mais profunda do processo de integração que se conhece até os dias de hoje e ocorre quando, além da criação da tarifa externa comum e da livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais, previstas nas fases descritas, forem criadas instituições de carácter supranacional, e estabelecida a instituição de uma moeda única. O que significa dizer que, além dos órgãos nacionais, que continuam existindo para deliberações no âmbito de cada Estado-membro, passam a existir também órgãos

supranacionais, com funções executivas, jurisdicionais e legislativas. As decisões emanadas dos órgãos supranacionais têm primazia e aplicabilidade direta sobre as decisões emanadas dos órgãos nacionais, transcendendo os limites clássicos dos ordenamentos jurídicos internos e das tradicionais soberanias estanques.

Portanto, é forçoso reconhecer que, nos níveis mais complexos de integração econômica, nomeadamente no mercado comum e na união econômica e monetária, os Estados abrem mão de parcela do exercício de seus poderes soberanos em benefício dos órgãos supranacionais, a quem atribuem a tarefa de bem cuidar dos interesses comuns, por meio de uma atuação coordenada e conjunta, em âmbito regional.

Neste sentido, as comunidades supranacionais resultantes da integração total, pode-se afirmar, não são mais que meros prolongamentos das soberanias nacionais.

Presentemente, o projeto de integração mais desenvolvido, que tem como pressuposto a soberania partilhada, é a União Européia. No caso do Mercosul, se não ocorrer a consolidação da união aduaneira, não se poderá cogitar dessa hipótese, sendo impossível chegar ao desenho final que resultará no mercado comum. A criação de uma instituição parlamentar supranacional, nos moldes que se propõe neste trabalho, é incompatível com a idéia de soberania absoluta e irrestrita. Essa concepção de soberania vem passando por uma reformulação no que diz respeito ao conteúdo, como se verá adiante.

### 1.3 FATORES POLÍTICOS DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

O processo de integração não pode ser reduzido a um exercício meramente econômico, até porque, se assim o fosse, debilitar-se-ia e não teria condições de enfrentar com sucesso as dificuldades e os desafios do mundo atual que não cessam de surgir.

Neste sentido, pode-se considerar que o objetivo econômico e o objetivo político da integração são indissociáveis. Como salienta Vacchino (1990, t. 1, p. 17), "[...] *es conveniente descubrir en los objetivos económicos del proceso las motivaciones políticas y sociales que conducen a la integración [...] la lectura de los preámbulos de los tratados europeos se infiere que ninguno de ellos se ha limitado a un aspecto puramente económico*". O processo europeu de integração econômica tem, indubitavelmente, um viés de natureza política.

*Así, por ejemplo, el Tratado de París que crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) expresa la voluntad de aumentar el nivel de vida de la población y de poner las bases de instituciones capaces de orientar un destino común. A su vez, el Tratado de Roma, que crea la Comunidad Económica Europea (CEE) plantea la voluntad de establecer una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos, con el objeto de mejorar constantemente las condiciones de vida y empleo de sus pueblos y resueltos a salvaguardar la paz y la libertad (VACCHINO, 1990, t. 1, p. 17).*

A dimensão política do processo de integração se faz presente, principalmente, nas fases mais complexas da união econômica e monetária e da integração total. Com efeito, nos estágios supremos da integração europeia, a união das economias implica certa ligação no plano político, pois são criadas instituições supranacionais com atribuições e poderes superiores aos dos Estados-Membros e se considera a possibilidade de aglutinação econômica com estímulo para o estabelecimento de uma união política dos países integrantes do processo de integração mediante uma federação ou uma confederação.

A integração política é o processo pelo qual os atores políticos em quadros nacionais diversos são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuem ou reclamam jurisdição sobre os Estados nacionais preexistentes (HAAS, 1958, p. 16).

Em verdade, os movimentos de integração regional reduziram consideravelmente a margem de manobra dos Estados em relação ao comportamento de outros grandes atores nos cenários nacional e internacional e limitaram progressivamente os domínios tradicionalmente reservados ao exercício do poder soberano de cada Estado, ampliando, conseqüentemente, as fronteiras de decisão política para níveis que extrapolam a esfera de atuação nacional.

Ademais, a dimensão política do processo de integração deve projetar-se numa dimensão cultural, incluindo tanto formas institucionais de representação da vontade popular quanto formas institucionais de participação dos cidadãos dos Estados envolvidos nesse processo.

A este respeito, é interessante destacar a instituição parlamentar, à medida que tenha atribuições e poderes para atuar com eficiência, e possa ser órgão de ação, por meio de representantes eleitos pelo sufrágio universal e pelo voto direto dos cidadãos dos Estados-Membros, devendo revestir-se de elementos de supranacionalidade, ao invés de ser apenas mais um instrumento intergovernamental de comunicação e eventual tomada de decisão.

Convém, também, destacar a formação de uma identidade comum que venha a legitimar o processo de integração. Segundo Alvim (1999, v. 2, p. 47), "o processo político da integração somente pode ser desenvolvido, a partir da percepção inicial da existência de um destino comum que está sendo mais ou menos interiorizado pelos diferentes grupos nacionais".

Foi sobretudo esse sentimento de identidade comum que tornou possível a integração da Europa como comunidade e, mais tarde, a criação da cidadania europeia.

Dentro desse contexto:

*La participación de la ciudadanía en el proceso de integración es un factor de legitimidad y una condición de éxito: si sólo participan los gobiernos y las tecnoestructuras el proceso se estanca y fracasa. Las uniones de Estados decididas en la cumbre no se logran mantener más que por la fuerza o en razón de una situación hegemónica. En cambio, sostenido por la participación democrática, el proceso de integración se transforma en un factor de consolidación de los regímenes democráticos que en él participán (VACCHINO, 1990, t. 1, p. 21).*

Nesta perspectiva, põe-se concretamente para o Mercosul uma mudança de paradigma: não deve ficar apenas nas mãos dos governantes, tecnocratas, empresários e investidores. É necessário ter ampla participação de todos os segmentos da sociedade.

Deve também buscar objetivos comuns entre seus Estados-Partes, tanto no plano econômico, objetivando assegurar o bem-estar de seus povos, quanto no plano político, buscando garantir a paz e a democracia.

A integração com traços democráticos, realmente duradoura e efetivamente estável, só se viabiliza com a participação da sociedade respectiva do espaço integrado, e seu *locus* de expressão mais significativo, em que as regiões, as correntes de opinião, enfim, os segmentos heterogêneos, têm espaço e foro, é o Parlamento.

Em verdade, o Mercosul apresenta-se, em sua origem e concepção, como um projeto de vocação e de natureza políticas e que, na atualidade, materializa-se no campo econômico a partir de uma associação comercial entre países. Em termos evolutivos, o Mercosul conforma uma união aduaneira ainda por consolidar, expressão atual, e queremos crer, em futuro próximo, na formação de um mercado comum, com objetivos múltiplos não circunscritos apenas ao plano econômico, surgindo a necessidade de se promoverem mudanças institucionais e de se estabelecem mecanismos adequados e em conformidade com as formas e as demandas que se apresentam, à medida que a integração se encaminha para níveis mais complexos, transpondo o campo econômico.

Tal fato vem ensejando, desde há algum tempo, a discussão sobre a natureza das instituições e do ordenamento jurídico do Mercosul e a necessidade de instituições supranacionais e de um direito comunitário. Trata-se, na verdade, muito mais que uma polêmica sobre o caráter desejável das instituições e do direito do Mercosul: a discussão refere-se, antes, por um lado, à compatibilização entre as respostas possíveis às necessidades advindas do aprofundamento do processo de integração (respostas essas que apresentam uma conotação política) e, por outro lado, à capacidade (ou disposição) dos governos dos Estados-Partes de aceitarem alterações em seus respectivos ordenamentos políticos e jurídicos em favor da integração, o que implica, necessariamente, a cessão de parcelas de poderes soberanos dos domínios pertinentes à integração.

#### 1.4 CONSEQÜÊNCIA DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA SOBRE OS ESTADOS NACIONAIS: A QUESTÃO DA SOBERANIA PARTILHADA

O Estado, como sociedade política de maior importância, deve ser considerado uma categoria essencialmente histórica, cujas formas fundamentais refletem as transformações sofridas pelas instituições sociais, políticas e econômicas no desenrolar do processo histórico.

Neste sentido, podem-se identificar quatro formas estatais que precederam o Estado Moderno, a saber: (a) O Estado Antigo (Oriental ou Teocrático); (b) o Estado Grego; (c) o Estado Romano; e (d) o Estado Medieval.<sup>4</sup>

O Estado Antigo (Oriental ou Teocrático) é a forma estatal definida entre as antigas civilizações do Oriente ou do Mediterrâneo, na qual a família, a religião, o Estado e a estrutura econômica formavam um quadro confuso, sem distinção aparente. Suas características fundamentais são: (a) a natureza unitária, inexistindo qualquer divisão anterior, seja territorial, seja de funções; (b) a religiosidade, afirmando-se a autoridade dos governantes e as normas de conduta como a expressão do poder divino, revelando o estreito vínculo entre o Estado e a divindade (STRECK; MORAIS, 2000, p. 20).

O Estado Grego apresenta como características principais: (a) a Cidade-Estado, isto é, a *polis*, que expressa a sociedade política de maior destaque, visando ao ideal de auto-suficiência; e (b) a elite, que compõe a classe política, com intensa participação no processo decisório do Estado concernente aos assuntos políticos (STRECK; MORAIS, 2000, p. 20).

O Estado Romano, cujos atributos essenciais compreendem: (a) a base familiar de organização, existindo privilégios especiais aos membros das famílias patrícias, formadas pelos descendentes de seus fundadores; (b) a noção restrita de povo, compreendendo uma estreita faixa de população; (c) os magistrados como governantes superiores; e (d) o sistema produtivo (produção rural e mercantil) assentado na escravidão (STRECK; MORAIS, 2000, p. 20).

---

<sup>4</sup> Com pequenas variações, os autores que tratam desse assunto adotam uma seqüência cronológica, compreendendo essas quatro formas estatais pré-modernas.

O Estado Medieval, considerada a principal forma estatal pré-moderna, apresenta como parâmetros identificadores: (a) o cristianismo como base da aspiração à universalidade, isto é, a idéia do Estado universal cristão; (b) as invasões bárbaras, representadas por incursões de hordas armadas pelo território do Império Romano, que propiciaram profundas transformações na ordem estabelecida; e (c) o feudalismo, que se desenvolveu por meio de um sistema administrativo e de uma organização militar, ambos vinculados à situação patrimonial, apresentando a vassalagem (os proprietários menos poderosos a serviço do senhor feudal em troca da proteção deste), o benefício (contrato entre o senhor feudal e o chefe de família que não possuísse patrimônio, sendo que o servo recebia uma porção de terra para cultivo e era considerada parte inseparável da gleba) e a imunidade (não-pagamento de tributos que incidissem sobre as terras sujeitas ao benefício) como institutos jurídicos principais (STRECK; MORAIS, 2000, p. 21).

Conjugados os parâmetros identificadores anteriormente citados, resulta a caracterização do Estado Medieval pela multiplicidade de centros internos de poder político (distribuídos aos nobres, bispos, universidades, reinos, corporações de ofício, etc.), sendo causa e conseqüência de uma permanente instabilidade política, econômica e social e gerando uma intensa necessidade de ordem e de autoridade, o que seria o germe da criação do Estado Moderno.

As deficiências do Estado Medieval determinaram, pois, as características fundamentais do Estado Moderno: (a) o território e o povo, como elementos materiais; (b) o poder, ou qualquer de suas expressões, a autoridade, a soberania, como elementos formais. Há, ainda, um outro elemento: a finalidade, que justifica a sua existência.<sup>5</sup>

Entendendo o Estado Moderno como “algo novo” em termos de organização jurídico-política da sociedade, no decorrer dos séculos XIV e XV deu-se a sua conformação manifesta em significativos fatos sociais, econômicos e políticos, como o descobrimento de novas fontes de riquezas no velho e no novo continente, o desenvolvimento das finanças internacionais (particularmente na Itália), a invenção e

---

<sup>5</sup> Além do território e do povo (elementos materiais) e do poder soberano (elemento formal), Dallari (2000, p. 81), com apoio em Alexandre Groppali, chama a atenção para um quarto elemento: a finalidade, apontando, em primeiro lugar, que as pessoas só se integram numa ordem e vivem sob um poder quando têm um fim a alcançar; em segundo lugar, o Estado, dotado de ordem e soberania próprias, também tem um fim a atingir.

a disseminação da imprensa e da pólvora, a Reforma Protestante e o surgimento de uma nova classe: a burguesia.

O processo de evolução do Estado Moderno implica a transferência das formas de autoridade e administração do domínio público para o domínio privado. O poder de mando, que, no feudalismo, era exercido como um direito do indivíduo, é expropriado primeiro em benefício do príncipe absoluto e, depois, do Estado.

Numa perspectiva weberiana, como contraponto da dominação carismática, predominante na forma estatal medieval, no Estado Moderno a dominação passa a ser legal-racional, que é definida como:

Aquela decorrente do estatuto, sendo seu tipo mais puro a dominação burocrática, onde qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma; ou seja, obedece-se não à pessoa em virtude de seu direito próprio, mas à regra instituída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer (WEBER, 1986, p. 128).

Naquilo que se passou a denominar de Estado Moderno, portanto, ocorreu a dissociação da autoridade e do indivíduo que a exerce. O Estado procede da institucionalização do poder e deixa de ser patrimonial, como ocorria na forma estatal medieval, sendo que as suas condições de existência são o território, o povo e a autoridade. O Estado Moderno pretende ter também o monopólio da produção das normas jurídicas.

É exatamente por isso que:

O Estado, tem sido dito de maneira genérica, sempre existiu; um Estado moderno, porém, diferencia-se de outros Estados, como o egípcio e o feudal, por exemplo, entre um sem-número de outras características, por esta: arvorar-se o monopólio na produção do direito. Isso nunca aconteceu antes. Havia instituições produtoras de direito tão ou mais importantes do que o Estado, como o *pater familias* em Roma ou as corporações medievais (ADEODATO, 2002, p. 207).

Além da pretensão por parte do Estado na produção monopolística do direito, Adeodato (2002, p. 207-209) aponta outras características importantes que devem estar presentes para que uma sociedade seja chamada de juridicamente moderna: a crescente importância das fontes estatais em detrimento das fontes espontâneas e extra-estatais do Direito e a relativa emancipação da ordem jurídica

frente às outras ordens normativas, vale dizer, a auto-referência da ordem jurídica. Essa última característica será examinada adiante como atribuível ao Direito Comunitário europeu.

Historicamente, como continuidade de uma organização política da sociedade, o Estado Moderno apresenta três versões: (a) o Estado Absolutista; (b) o Estado Liberal e (c) o Estado Social.

O Estado Moderno nasceu da estrutura absolutista, caracterizada pelo poder centralizado e militarizado e pela identificação entre Estado e monarca, em termos de soberania estatal: "*L'État c'est moi*".<sup>6</sup>

A monarquia absolutista possibilitou, na Europa, a unidade jurídica e o poder do Estado. Por imposição do absolutismo, os estamentos formados pela alta nobreza, baixa nobreza, clero e a burguesia das cidades, são obrigados a submeter-se ao poder central, nivelando-se com os demais súditos.

Desse modo, é possível dizer que o rompimento paradigmático da velha ordem medieval para a nova ordem se dá sobretudo pela passagem das relações de poder (autoridade, magistratura, polícia, cobrança de impostos, etc) – até então em mãos privados dos senhores feudais – para a esfera pública (Estado centralizado). Vale dizer, à medida que ocorria a mudança do modo de produção, do feudalismo (agrário) para o capitalismo (mercantil), formalizava-se assim a dicotomia público/privado ou sociedade política/sociedade civil (STRECK; MORAIS, 2000, p. 20).

O Absolutismo, através da política mercantilista, transformou o Estado na mais forte entidade política e econômica, arrebatando ao poder privado os seus privilégios públicos de autoridade. O Estado Absolutista, ainda, fomentou o advento de um poder burguês, configurado no capital financeiro, comercial e industrial (SOARES, 2001, p. 125).

Como instituição centralizada, o Estado Moderno, em sua primeira versão absolutista, foi fundamental para os objetivos da burguesia no nascedouro do capitalismo, quando, por razões essencialmente econômicas, abriu mão do poder político, delegando-o ao monarca. Na virada do século XVIII, todavia, a burguesia,

---

<sup>6</sup> Expressão atribuída a Luís XIV, rei da França (1643-1715).

que não mais se contentava apenas com o poder econômico, decide tomar para si também o poder político, até então privilégio da aristocracia.

Percebe-se aí uma contradição: “a superestrutura política do feudalismo abrindo à infra-estrutura econômica da burguesia caminhos que lhe eram fatais, o absolutismo real aparelhando enfim a crise revolucionária que teria como corolário sua própria destruição” (BONAVIDES, 1995, p. 70).

Com a Revolução Francesa de 1789, a burguesia inaugura seu poder político como classe, rompendo a estrutura absolutista do passado.

O Liberalismo deve ser compreendido como movimento político e econômico, tendo por base social a burguesia, propugnando, na esfera política, a representação, a separação dos Poderes e a soberania popular e, na esfera econômica, a propriedade privada e a liberdade de mercado (SOARES, 2001, p. 125).

Na verdade, entenda-se que “o Liberalismo é uma determinada concepção do Estado, na qual o Estado tem poderes e funções limitadas, e como tal se contrapõe ao Estado absoluto quanto ao Estado que hoje chamamos de social” (BOBBIO, 1988, p. 7).

O Estado Liberal trilhou uma larga trajetória pela história, dando vida ao constitucionalismo europeu e norte-americano. Foi o Liberalismo que atrelou a ideologia revolucionária dos séculos XVII e XVIII, justificando a Revolução Inglesa, com o triunfo do parlamento, a Independência dos EUA e a Revolução Francesa. Tornou-se ainda mais forte com o advento do século XX, quando os movimentos liberais mudaram a estrutura econômica, social e política da Europa, com repercussões na comunidade internacional, quando, então, aboliram-se a escravidão e a intolerância religiosa e garantiram-se o sufrágio universal, a liberdade de imprensa, o direito de associação e a universalização do ensino (STRECK; MORAIS, 2000, p. 56).

Pode-se, assim, dizer que o Estado Liberal se expandiu e se consolidou no século XIX, embora as desigualdades sociais crescessem em decorrência do próprio desenvolvimento econômico do Liberalismo.

No campo das reivindicações igualitárias, surge um novo componente – a justiça social –, fazendo emergir a terceira versão do Estado Moderno – O Estado

Social ou Estado do Bem-Estar (*Welfare State*), de cunho nitidamente intervencionista.

A mudança de perfil do Estado Moderno de liberal para intervencionista o faz assumir encargos de organização e direção do conjunto da economia, em lugar de apenas exercer atribuições gerais de legislação, polícia e justiça, típicas do Estado mínimo (*État Gendarme*).

Para Da Maia, a caracterização desse novo perfil do Estado Moderno:

[...] se deve a partir da inclusão, nas Cartas Constitucionais, de normas não apenas relativas à organização do Estado, poderes e limites, mas também de uma parte reservada à regulação da ordem econômica e social (DA MAIA, 2002, p. 55).

A passagem do Estado Liberal para o Estado Social trouxe, pois, profundos reflexos para o Direito dogmático, passando o Estado a criar os direitos sociais, a regulamentar as atividades privadas e a tutelar as relações econômicas, com vistas a promover o bem-estar geral.

O século XX vai ser palco de uma gama de significativas circunstâncias históricas que contribuíram para o processo de transformação do viés intervencionista do Estado Liberal.

Assim, a I Guerra Mundial transforma a face do mundo e rompe a tradição do liberalismo econômico, gerando a necessidade de o Estado atuar para organizar a vida econômica, direcionando-a para o esforço de guerra traduzido na produção de armamento e aprovisionamento, o que abriu espaço para a atividade estatal intervencionista. Ademais, a crise de 1929 e a grande Depressão nos EUA engendram a política do *New Deal*, que, em face da necessidade de promover grandes dispêndios públicos para remover o desemprego e recuperar a agricultura e a indústria, resulta numa economia interventiva (STRECK; MORAIS, 2000, p. 61).

Na esfera política, não há que olvidar as experiências do nazi-facismo na Alemanha e na Itália e do socialismo real da ex-URSS – desfeita após a queda do muro de Berlim, em 1989, e a extinção do bloco soviético dos países do Leste Europeu (STRECK; MORAIS, 2000, p. 61).

Cite-se, também, a II Guerra Mundial, que leva a ação estatal a todos os campos da vida social, para fazer face às emergências da guerra, e a independência dos países africanos e asiáticos, que exige a presença crescente do Estado, por meio de mecanismos de planejamento e gestão, para superar o subdesenvolvimento, como ocorrido na Índia ao final do processo de libertação da Grã-Bretanha (STRECK; MORAIS, 2000, p. 62).

Atualmente, o Estado passa por um período de grandes transformações, levando a um novo paradigma, caracterizado pela integração entre os Estados nacionais, com a formação de blocos regionais, buscando reunir forças conjuntas, para fazer face aos desafios e aos problemas que não cessam de surgir.

Esse novo paradigma de Estado inaugurou uma discussão até então inédita sobre a compreensão tradicional da noção de soberania.

Na verdade, a idéia de soberania, como fundamento do Estado Moderno, surgiu da necessidade de unificar, em torno da figura dos reis, os poderes estatais. Bodin (1973) foi o primeiro autor, que se conhece, a dar especial atenção ao tema em sua obra *Os Seis Livros da República*, escrita no ano de 1576. A ele se seguiram outros autores, dentre os quais se destacam Hobbes e Rousseau.

A soberania definida por Bodin (1973, p. 52) pressupõe um poder perpétuo e absoluto. Perpétuo, porque não pode ser exercido com um tempo certo de duração e não coincide com os indivíduos que o exercem. Absoluto, porque não está sujeito a nenhum outro poder, nem mesmo às próprias leis que edita. "*El rey no puede estar sujeto a sus leyes. Así como el Papa no se ata jamás las manos, como dicen los canonistas, tampoco el príncipe soberano puede atarse las suyas, aunque quisiera*".

Nesse sentido, ao poder soberano do príncipe jamais se poderia impor qualquer espécie de limite, salvo as leis divinas e naturais.

O caráter perpétuo e absoluto da soberania preconizado por Bodin (1973, p. 52) deve ser entendido dentro do contexto histórico que foi elaborado. A época era de afirmação do poder do Estado, de lutas por sua independência, sendo que a monarquia era associada à idéia de Estado, e a soberania ligada à pessoa do monarca.

A democratização do conceito de soberania vai ser formulada mais tarde, desvinculando-a da idéia teocrática de que o poder tem origem divina, para consagrar a autoridade do povo para decidir seu destino.

Com Hobbes (1983, p. 107), a soberania sai das mãos do monarca, e sua titularidade passa a se consubstanciar no povo, tendo como limitação, embora mantendo o caráter absoluto, o conteúdo do consenso originário do Estado. Trata-se de um contratualista, que trabalha a teoria da soberania popular de forma a derivar da vontade do povo a justificação do poder monárquico. A teoria hobbesiana, embora democrática na sua gênese, pois concebe o povo como titular do poder, mantém o absolutismo do monarca pela alienação dos direitos naturais do homem em favor do soberano.

Revigorando a teoria democrática da soberania, surgem, no século XVIII, as idéias políticas de Rousseau, expostas no seu *Contrato Social*. De modo idêntico a Hobbes, admitiu Rousseau (1996, p. 20-23) a existência do estado de natureza primitivo, no qual o homem era bom e feliz. No entanto, em decorrência do progresso da civilização, surgiram grandes desigualdades entre os indivíduos, e, para atenuá-las ou mesmo tentar contê-las, criou-se a sociedade política – o Estado – mediante um contrato social, que deu ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus membros. Esse poder é a soberania, que é dirigida pela vontade geral, e cujo conteúdo racional é determinado pelo pacto social.

A originalidade de Rousseau não está no apelo ao contrato – encontrado em vários pensadores anteriores e posteriores, designados sob o nome genérico de "contratualistas" – mas sim em desmistificar a crença de que o contrato social seria um fato histórico, ocorrido milhares de anos atrás em alguma comunidade primitiva. Ele une uma perspectiva empírica ingênua, o contrato social efetivado historicamente, comum no pensamento de seu tempo, a um princípio abstrato e universal de legitimidade da dominação política e sua conseqüente operacionalidade conceitual (ADEODATO, 2002, p. 58).

Rousseau (1996, p. 33-38) estabeleceu algumas características que considera essenciais à soberania, tais como: *inalienável*, pois sendo ela apenas o exercício da vontade geral, nunca pode alienar-se; *indivisível*, visto que a vontade ou é geral, isto é, do corpo social, ou não o é; e *absoluta*, no sentido de que o corpo social não pode sujeitar-se à vontade dos indivíduos em sociedade nem à vontade de outras nações.

Mas adverte Rousseau (1996, p. 42):

[...] o poder soberano, por mais absoluto, sagrado e inviolável que seja, não ultrapassa nem pode ultrapassar os limites das convenções gerais, e que qualquer homem pode dispor plenamente do que lhe foi deixado, por essas convenções, de seus bens e de sua liberdade [...].

O desenvolvimento histórico do conceito de soberania prossegue, aparecendo, já no século XIX, como emanção do poder político. A partir do século XX, com o surgimento do constitucionalismo clássico, é o próprio Estado, como personalidade jurídica, que detém sua titularidade, acrescentando-a como um de seus elementos constitutivos.

Destarte, a soberania caracteriza-se, historicamente, como um poder juridicamente incontestável, por meio do qual se definem e se decidem o conteúdo e a aplicação de normas, impostas coercitivamente sobre os habitantes de determinado território estatal, bem como se faz frente a eventuais injunções internas. Daí porque os estudiosos a classificam, tradicionalmente, como una, indivisível, inalienável e imprescritível (STRECK; MORAIS, 2000, p. 124).

Para Jellinek (2000, p. 467), o poder soberano do Estado é aquele que não reconhece nenhum outro poder superior a si. É, por conseguinte, o poder supremo e independente, que se manifesta predominantemente na sua vida exterior, isto é, nas relações do Estado soberano com outros poderes.

Muito embora o conceito clássico de soberania permaneça adstrito a essas características, deve-se atentar para as novas realidades surgidas a partir do segundo pós-guerra que lhe impuseram matizes outros, transformando-o tanto no plano interno quanto no plano externo.

No plano interno, em particular, observa-se o Estado nacional como organização democrática, cuja atuação vincula-se inexoravelmente ao conteúdo próprio da democracia, implicando os controles públicos, as garantias cidadãos e os limites procedimentais (STRECK; MORAIS, 2000, p. 125).

No plano externo, em especial, o processo de integração, que impôs uma nova lógica às relações interestatais, atingindo sobremaneira as pretensões de uma soberania desprovida de qualquer vínculo ou limitação. O que se vê aqui é uma profunda transformação dos poderes soberanos nos domínios administrativo,

jurisdicional e legislativo, que passam a ser partilhados com um ente dotado de personalidade jurídica própria, de direito internacional, do qual os Estados são partes integrantes, e cuja estrutura diferencia-se das organizações internacionais tradicionais conhecidas, precisamente em decorrência da peculiaridade de produzir normas com observância obrigatória e aplicabilidade direta nos territórios dos Estados-Membros, que passam a compor o espaço de integração (STRECK; MORAIS, 2000, p. 125).

O fio condutor que une esse novo modo de interação internacional é a harmonização de interesses econômicos, jurídicos e políticos, por meio da renúncia a competências soberanas, com o objetivo de alcançar objetivo comum tanto mais amplo quanto maior a complexidade da integração almejada. A maior evidência dessa realidade dá-se no plano comunitário. Segundo Bastos Junior (1999, p. 217-218), a instituição da União Européia, pelo Tratado de Maastricht, veio representar "um marco decisivo no processo de integração europeu na medida em que consolidou a transferência de poderes e competências aos órgãos comunitários antes considerados parcelas inalienáveis de soberania estatal".

Na perspectiva internacional atual, a comunidade mundial contemporânea vem se caracterizando por uma pluralidade de comunidades regionais em lugar de uma pluralidade de Estados soberanos e independentes. Daí porque se tornou assente a discussão do declínio da soberania em termos absolutos.

Na verdade, não se trata de suprimir ou negar a soberania, mas apenas de adequá-la ao universo de relações, processos e estruturas novas próprias da ordem internacional contemporânea.

O conjunto dos fenômenos e tendências atrás mencionados, que levou outros pensadores a avançarem, por seu turno, a tese de uma identidade pós-nacional ou pós-estatal, conduz-nos, em qualquer caso à conclusão óbvia de que o modelo ocidental dos Estados soberanos atravessa uma fase de mutação profunda. Daí que o exercício da soberania estatal assente na idéia de um território limitado por fronteiras mais ou menos herméticas esteja, na Europa, a dar lugar, progressivamente, ao exercício de uma soberania partilhada baseada numa filosofia de cooperação que visa a paz e ao desenvolvimento econômico e social do conjunto dos povos europeus (CRESPO, 1998, p. 104-105).

Com efeito, o Estado nacional não desapareceu nem está em vias de tal. Deixou, sim, de estar só ou de constituir o fator dominante de pertença. O que se

observa é que o Estado nacional vem sofrendo profundas transformações em face da integração econômica, cujo resultado mais visível é a grave crise que enfrenta, impondo-se novo paradigma, já que o anterior, baseado na idéia de unidade política soberana, vem sendo posto em causa.

Não há dúvida de que está surgindo uma nova ordem mundial [...] O Estado não está desaparecendo, e sim se desagregando, dividindo-se em seus componentes funcionalmente distintos. Esses componentes – tribunais, instâncias de controle, órgãos executivos e até mesmo legislativos – estão formando redes com seus homólogos no estrangeiro, estabelecendo uma cerrada teia de relações que constitui uma nova ordem transgovernamental [...] (SLAUGHTER, 1997, p. 25).

Esse novo desenho do Estado nacional importa a reformulação do conceito de soberania. Daí que se cunhou a expressão *soberania partilhada* para conciliar esse conceito com as necessidades atuais de associação e cooperação entre os Estados no espaço comum integrado (REIS, 2001, p. 79).

Assim, ao decidirem pela integração em níveis mais complexos, com a criação de instituições dotadas de supranacionalidade, os Estados nacionais consentem abrir mão de parcela do exercício de suas competências soberanas nos domínios administrativo, jurisdicional e legislativo em prol dessas instituições, a quem atribuem a tarefa de bem cuidar dos interesses da comunidade. Os poderes estatais tradicionais são distribuídos por instituições supranacionais em prol da eficiência, da eficácia e da defesa de interesses comuns. Em conseqüência, ocorre a gradual mudança de um modelo de Estado para outro, em que são distintas as noções de fronteira e de interesse nacionais, mas sem que tal fato implique que o Estado nacional esteja a extinguir-se. Antes, sua soberania continuará respaldando o domínio sobre certo e determinado território e sendo o fundamento político e jurídico de sua autoridade como Estado.

Neste sentido, os blocos regionais resultantes do processo de integração, pode-se dizer, não são mais que meros prolongamentos das soberanias nacionais.

A partir desse quadro esboçado, fica posta em xeque a concepção tradicional de soberania estatal, quer em relação à ordem jurídica internacional, quer em relação ao ordenamento jurídico interno, mas sobretudo em relação aos demais parceiros do espaço comum integrado.

Impõe-se, assim, que se repense a compreensão tradicional da idéia de Estado-Nação, assentada sobretudo na idéia de um poder soberano absoluto, perpétuo e ilimitado, em face das implicações emergentes dos novos processos decorrentes da integração, inaugurando uma discussão até então inédita sobre o exercício partilhado da soberania.

[...] o Estado-Nação parece ter perdido a sua centralidade tradicional enquanto unidade privilegiada de iniciativa económica, social e política. A intensificação de interações que atravessam as fronteiras e as práticas transnacionais corroem a capacidade do Estado-Nação para conduzir ou controlar fluxos de pessoas, bens capitais ou idéias, como o fez no passado (SANTOS, 2002, p. 36).

É, pois, o conceito clássico de soberania essencialmente posto em causa quando se cogita da integração de Estados em entes políticos de novo tipo, que, em face do paradigma europeu, podem ser chamados de *Comunidades*, calcados numa partilha de poderes soberanos.

Dentro desse modelo, propõe-se neste trabalho que as questões políticas de representação e participação da sociedade no processo de integração do Mercosul serão enriquecidas e fortalecidas com a criação de instituições supranacionais, dando-se especial destaque para o Parlamento do Mercosul, com as atribuições de representação da sociedade regional, de controle político do sistema e de criação do direito derivado.

Reitere-se que, no contexto da integração, o Estado-Nação não desaparece, antes se reformula, mudando apenas a função e a finalidade, conformadas com o novo conteúdo de soberania, interagindo a idéia de cessão de parcela de soberanias nacionais para a comunidade, o que implica o surgimento de uma ordem jurídica supranacional ou comunitária e, ainda, como decorrência, de uma cidadania regional ou comunitária, dando ensejo, como salientado, a uma representação política regional assentada numa instituição parlamentar democrática e representativa.

Os Estados-Membros somente deixarão de ser soberanos se houver uma integração total e absoluta, quando se quebra a conexão direta com o direito internacional, e a soberania passa ser atributo próprio e exclusivo de uma federação como um todo. Nas atuais condições políticas mundiais, o federalismo

supranacional, mesmo nas regiões profundamente integradas, como é o caso da União Européia, é ainda uma situação quimérica. Imagine-se, então, a criação de um superestado ou de um Estado mundial: a visão de uma federação universal é, indubitavelmente, utópica.

Nessa ordem de idéias, aduz Dallari (2001, p. 87).

Apreciando o problema do Estado mundial sob o aspecto predominantemente jurídico, os juristas, de maneira geral, consideram viável esse objetivo, do ponto de vista lógico, mas acham imprescindível ou o reconhecimento da superioridade do Direito Internacional ou a criação de condições para assegurar a eficácia de uma ordem jurídica mundial.

Observe-se que o autor epigrafado coloca o principal problema para a criação de um Estado mundial: assegurar a eficácia de sua ordem jurídica, o que implicaria a supressão da soberania dos Estados.

Em conclusão, não há dúvida de que a idéia de um superestado, de um Estado mundial ou de uma federação universal ainda

pertence ao rol das utopias, ou ao menos das idéias de concretização longínqua. Difícil, inclusive, é que surja ele num futuro previsível, dada a discrepância das culturas ou civilizações. Estas opõem-se entre si e muito vivas e conflitantes aparecem ainda atualmente (FERREIRA FILHO, 2003, p. 26).

Assim, tudo parece indicar que a idéia de um superestado ou de um Estado mundial não vingará. Mas, se isso ocorrer, não se dará tão cedo e por muito tempo ainda persistirá no mundo a pluralidade de Estados.

As experiências de integração regional da América Latina, da América do Norte, da Ásia e da Europa, que transitam entre etapas que vão desde uma zona de livre comércio a uma união econômica e monetária, apresentando caminhos a serem eventualmente seguidos para a criação do Parlamento do Mercosul, nos moldes propostos no presente trabalho, serão tratadas no capítulo seguinte.

## 2 EXPERIÊNCIAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

### 2.1 EXPERIÊNCIA LATINO-AMERICANA: O MODELO ALALC-ALADI

Como salientado, o fenômeno da integração, ocorrido a partir da segunda metade do século XX, propiciou a formação de blocos regionais atuando entre si, por meio de um crescente fluxo de intercâmbios econômicos, com o objetivo de produzir o desenvolvimento dos países e enfrentar os desafios que não cessam de surgir.

A integração resulta da proximidade geográfica e da identidade cultural e histórica e visa, principalmente, à eliminação de fronteiras, sobretudo as comerciais, e à ampliação de mercados.

Na América Latina, o processo de integração inicia-se, historicamente, com a emancipação das colônias espanholas no continente, consolidada, definitivamente, por Bolívar e por seu Exército Libertador.

A atividade política desse libertador começa a dar frutos em 1824, quando, pessoalmente, convocou o primeiro congresso pan-americano, sob a denominação de *Congresso Anfictiônico*, por analogia com a Liga Anfictiônica das cidades livres gregas da Antiguidade. "[...] Bolívar estava em plena campanha libertadora, pelas batalhas de Boyacá (independência da Colômbia), Carabobo (da Venezuela), Pichincha (Equador) e Ayacucho (Peru). No Chile, o libertador foi Bernardo O'Higgins [...]" (CHACON, 1996, p. 22-23).

Conclamou Bolívar (*apud* BLANO-FOMBONA, 1983, p. 145-150):

*Yo deseo mas que otro alguno ver formar en América la mas grande nación del mundo, menos por su extención y riquezas que por su libertad y gloria. Aunque aspiro a la perfección del gobierno de mi patria, no puedo persuadirme que el Nuevo Mundo sea por el momento regido por una grande república [...] Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación, con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unos costumbres y una religión, debería por consiguiente tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse; mas no es posible porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos,*

*caracteres desemejantes dividen a la América ¡Que bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto es para los griegos! ¡Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de la república, reinos e impérios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las otras tres partes del mundo.*

O fragmento acima transcrito, extraído de carta endereçada ao Duque de Manchester, em 6 de setembro de 1815, também conhecida como *Carta de Jamaica*, revela que Bolívar já demonstrava ter uma concepção clara sobre a necessidade da integração como solução para os problemas enfrentados pelo continente americano, na qualidade de Novo Mundo. Além do sonho integracionista, Bolívar demonstrou também a necessidade de criação de instituições para viabilizar essa integração (CHACON, 1996, p. 23).

Bolívar sempre se voltou para a formação de um sistema de integração econômica, social e política, de modo a evitar as divergências internas e o desmembramento desses novos Estados, que tinham acabado de nascer para a vida republicana.

Mas apesar dos esforços empreendidos por Bolívar, sua obra política restou destruída "nas mãos de aventureiros, caudilhos e déspotas, com freqüência empolgados pela violência e pela corrupção" (CHACON, 1996, p. 25).

Assim, desde o século XIX, com a emancipação política, os países da América Latina têm tentado e desenvolvido esforços no sentido de promover a integração regional, antevendo ser esta o único caminho para o sucesso econômico e cultural do continente (ACCIOLY, 1999, p. 69).

Os processos de integração na região remontam à Resolução da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), de 1948, que enunciava a possibilidade de se instituir no continente uma união aduaneira.

Os trabalhos da CEPAL destacavam a necessidade de os países latino-americanos se agruparem e desenvolverem entre eles as ligações de complementaridade econômica que se faziam necessárias à implantação de uma estratégia de desenvolvimento por substituição de importações. A integração deveria, de um lado, assegurar a sobrevivência do processo de industrialização, superando o obstáculo que representava o tamanho reduzido do mercado interno; e,

de outro lado, reduzir a vulnerabilidade das economias internas diante dos mercados internacionais, sobretudo devido ao aumento do déficit externo.

A integração deveria, finalmente, estabelecer, no longo prazo, uma relação mais favorável aos países latino-americanos no contexto da economia mundial, em termos de trocas internacionais.

Esse modelo de integração regional fazia parte da estratégia de desenvolvimento por substituição de importações preconizada pela CEPAL: cada país da região deveria, em maior ou menor grau, conforme suas possibilidades, produzir o máximo internamente e, portanto, importar o mínimo. Significava, assim, quase uma condição *sine qua non* ao processo de industrialização. Durante longo período, essa estratégia influenciou a maioria dos governos latino-americanos (CHACON, 1966, p. 39).

Em 1958, por iniciativa do então presidente Juscelino Kubitschek, foi lançada a Operação Pan-Americana (OPA), que tinha como objetivos fundamentais: a) a reafirmação dos princípios de solidariedade continental; b) o subdesenvolvimento como problema de interesse comum; c) a reafirmação do papel da iniciativa privada na luta contra o subdesenvolvimento econômico. Por meio dessa iniciativa, Juscelino procurou transformar a solidariedade pan-americana numa aliança entre os países do continente, visando à superação do subdesenvolvimento.

Em 1960, com base nas orientações da CEPAL, os governos do Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Bolívia, assinaram o primeiro Tratado de Montevideu, criando a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC, cujo objetivo era a criação de uma zona de livre comércio na região, num prazo de doze anos, eliminando o maior número de restrições comerciais entre os países signatários. À ALALC aderiram, mais tarde, a Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia (CASELLA, 1996, p. 125-126).

De 1961 a 1964, a ALALC se caracterizou pelo dinamismo, quando um grande número de concessões de desgravação tarifária foi outorgado, com uma rápida expansão do comércio na região. Findo esse período, as negociações tarifárias tornaram-se mais difíceis, devido à intransigência e falta de flexibilidade

entre os países signatários. Além disso, o Brasil e a Argentina passaram a relutar em alocar recursos destinados à integração regional.

Descontes com os magros resultados obtidos pela ALALC, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru firmaram, em 1969, o Tratado de Cartagena, originando o Pacto Andino, com um ambicioso programa de integração sub-regional, ao qual aderiu a Venezuela em 1973. Em 1976, houve a desistência do Chile.

O funcionamento da ALALC se mostrou insatisfatório, insuficiente, desequilibrado e dinamicamente decrescente, não podendo cumprir os objetivos estipulados no Tratado de Montevidéu, de 1960 – não obstante tentativas de criação de estruturas de caráter incidental, tais como a institucionalização do Conselho de Ministros das Relações Exteriores, nos termos do Protocolo de Montevidéu, de 1966 – por diversidade de motivos, dentre os quais se pode apontar as diferenças nos níveis de desenvolvimento relativo, a heterogeneidade das políticas econômicas, monetárias e cambiais, e a crise dos modelos econômicos nacionais até então vigentes [...] A estes fatores de ordem econômica devem ser acrescidas as limitações decorrentes do modelo jurídico e institucional adotado, *brevitatis causae* referido em relação à estrutura até o momento vigente (CASELLA, 1996, p. 126).

Não obstante o fracasso da ALALC, pode-se considerá-la como o marco inicial de um verdadeiro sentimento integracionista que já despontava na América Latina, não apenas por seu objetivo de criar uma zona de livre comércio apta a gerar uma desgravação tarifária e estimular o comércio intra-regional, mas também por alavancar e difundir na região a idéia de integração.

Diante do insucesso da ALALC, são encetadas negociações visando a reestruturá-la e levar adiante o processo de integração no continente. Destarte, em 1980, os mesmos participantes da ALALC celebram o segundo Tratado de Montevidéu, instituindo a Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, cujo objetivo, no longo prazo, era estabelecer, de forma gradual e progressiva, um mercado comum latino-americano, destinado a promover o desenvolvimento econômico-social, harmônico e equilibrado, da região (SEGUNDO TRATADO DE MONTEVIDÉU, arts. 1º, 2º e 3º).

A ALADI persistiu no objetivo da ALALC para criar uma zona de livre comércio. No entanto, seus métodos eram mais flexíveis, optando por chegar a esse desiderato de modo menos agressivo e gradativo que sua antecessora, com o estabelecimento de área de preferências comerciais, composta por preferência

tarifária regional, por acordos de alcance regional e por acordos de alcance parcial, combinada com sistema de apoio aos países com menor desenvolvimento econômico relativo, convergência e cooperação com outras áreas de integração do continente, que pudesse levar, paulatinamente, à formação de um mercado comum latino-americano.

Não resta dúvida de que a ALADI surgiu herdando um patrimônio de experiências positivas e negativas da ALALC, persistindo o pano de fundo de fortes tendências protecionistas, decorrente dos modelos nacionais de substituição de importações, agravado pela crise do petróleo e pelo crescimento das dívidas externas, exigindo gigantescos esforços de ampliação de exportações e redução de importações, com o objetivo de obter saldos comerciais positivos (CASELLA, 1996, p. 126).

A resistência dos países-membros para estabelecer um conjunto de políticas integracionistas, a crise econômica que vinha assolando o continente desde os anos 70, a instalação de regimes ditatoriais militares na região e o surgimento de entidades sub-regionais, como o Pacto Andino, hoje Comunidade Andina de Nações, geraram uma redução vertiginosa no comércio em âmbito intra-regional e marcaram o termo do esforço de integração com base no Tratado de Montevidéu, de 1980, e na ALADI.

Em suma, o fracasso do modelo ALALC-ALADI em produzir efetiva integração se explica pela combinação de deficiências estruturais e de implementação, com ocorrência de metas tanto ambiciosas como vagas, inoportunidade de aplicabilidade direta das normas comuns e falta de tribunal comunitário, acrescendo-se a influência não negligenciável de fatores externos adversos (CASELLA, 1996, p. 133-134).

Paralelamente ao insucesso do sistema ALALC-ALADI, esboça-se nova tendência integracionista, operando em base sub-regional interamericana, considerando-se, nesse prisma, a experiência da Comunidade Andina, cuja configuração institucional mais se aproximou do modelo da Europa comunitária. No entanto, após três décadas de criação, constata-se que esse bloco sub-regional teve resultados desiguais, comparativamente à integração europeia, por problemas estruturais de seus Estados-Membros e influência de fatores tanto jurídicos como

econômicos, como se verá adiante.<sup>7</sup>

## 2.2 A COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES – CAN

Inspirado pela Declaração de Bogotá, assinada em 16 de agosto de 1966, e pela Declaração dos Presidentes Americanos, assinada em Punta del Este em 14 de abril de 1967, foi assinado em Bogotá, em 26 de maio de 1969, o Acordo de Cartagena, que originou o Pacto Andino.

Tendo entrado em vigor em 16 de outubro de 1969, o Pacto Andino foi inicialmente celebrado entre Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, recebendo, em 1973, adesão posterior da Venezuela.

Os objetivos do Pacto Andino eram a formação gradual de um mercado comum andino, estribado no desenvolvimento equilibrado e harmônico dos Estados-Membros, em condições eqüitativas, mediante a integração e a cooperação econômica e social, acelerando o crescimento e a geração de empregos e facilitando a participação no processo de integração regional. Nesse sentido, o Pacto Andino preconiza a necessidade de reduzir a vulnerabilidade externa e melhorar a posição dos Estados-Membros no contexto econômico internacional e de fortalecer a solidariedade sub-regional e reduzir as desigualdades de desenvolvimento existentes entre os Estados-Membros, tendo em vista a melhoria persistente do nível de vida dos habitantes da sub-região (ACORDO DE CARTAGENA, arts. 1º, 2º e 3º).

As experiências de integração anteriormente relatadas demonstram que as assimetrias entre os Estados-Membros foram certamente um dos fatores da desagregação do modelo ALALC-ALADI, refletindo o descontentamento dos países andinos com a atitude das potências mais expressivas, especialmente Brasil e México, o que conduziu à mudança de enfoque na integração, com a nuance de

---

<sup>7</sup> Ainda que as experiências latino-americanas não tenham logrado êxito até agora, o sentimento solidário de pertencer a um único povo não é estranho à cultura dos povos da América Latina. Esse sentimento se expressa por meio de manifestações culturais como a música, o folclore e a literatura. Cf. VERÍSSIMO, José. *Cultura, literatura e política*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

priorizar seu caráter sub-regional, como ilustra a criação do Pacto Andino, que pretendeu superar tais obstáculos.

*Una de las causas más importantes (no la única, por supuesto) de la creación de esta asociación, fue la insatisfacción de los países andinos con el funcionamiento de la ALALC, en especial frente a la actitud de los países más grandes del subcontinente: Argentina, Brasil y Méjico (EKMEDJIAN, 1994, p. 129-131).*

Por isso é que o Pacto Andino sustentava o fortalecimento da solidariedade sub-regional e a redução das diferenças entre os Estados-Membros, otimizando a melhoria de vida de suas populações.

Para alcançar seus objetivos, o Pacto Andino instituiu como órgãos gestores a Comissão, o Conselho e o Tribunal de Justiça (ACORDO DE CARTAGENA, art. 6º), aos quais agregou-se o Parlamento Andino, criado mediante Tratado, assinado em La Paz em 25 de outubro de 1979, tendo entrado em vigor em 19 de janeiro de 1984, assessorados por órgãos auxiliares, que foram sendo criados posteriormente, como o Comitê Consultivo e o Comitê Assessor Econômico e Social. O Acordo de Lima, assinado em 13 de novembro de 1979, estabeleceu o Conselho Andino dos Negócios Estrangeiros. Em 23 de maio de 1990, foi criado o Conselho Presidencial Andino, composto pelos presidentes dos Estados-Membros.

A Comissão, de composição intergovernamental, constituída de representantes plenipotenciários de cada Estado-membro, foi concebida como o órgão máximo do Acordo de Cartagena, funcionando como vetor político e com competência legislativa exclusiva sobre as matérias abrangidas no seu âmbito de atuação (ACORDO DE CARTAGENA, art. 22). Por seu turno, o Conselho foi definido como órgão de caráter técnico e administrativo, atuando, em verdade, como órgão comunitário, à medida que seus membros agiam em função dos interesses do conjunto da sub-região andina (ACORDO DE CARTAGENA, art. 13).

O Tribunal de Justiça, criado mediante tratado celebrado pelos Estados-Membros em 28 de maio de 1979, é o órgão jurisdicional comunitário (ACORDO DE CARTAGENA, art. 41) e se compõe de cinco magistrados originários dos países signatários. Com sede em Quito, foi concebido como órgão jurisdicional do mais alto nível, independente dos governos dos Estados-Membros, com capacidade para garantir o estrito cumprimento dos compromissos derivados direta e indiretamente

do Acordo de Cartagena e para declarar o direito comunitário, dirimir controvérsias deste decorrentes e interpretá-lo uniformemente.

O Parlamento Andino, com sede em Bogotá, é definido como o órgão comunitário deliberante, constituído por representantes eleitos por sufrágio universal e voto direto, com a função de examinar a marcha do processo de integração sub-regional andino, velando pelo cumprimento de seus objetivos, bem como participar na orientação do processo legislativo de integração, através da harmonização das legislações dos países-membros. Cabe-lhe também manter, na sub-região, o pleno império da liberdade, da justiça social e da democracia, além de velar pelo respeito aos direitos humanos, dentro do marco dos instrumentos do direito internacional (ACORDO DE CARTAGENA, arts. 42 e 43).

O processo de integração andino foi abalado por diversos fatores políticos e sociais, característicos da região e das relações entre seus Estados-Membros, como ficou demonstrado com a retirada do Chile, em 1976, devido à ascensão do regime de Augusto Pinochet, o conflito territorial entre Peru e Equador e o crescimento do terrorismo no Peru. Agregaram-se a esse quadro as desigualdades econômicas existentes na sub-região e a falta de harmonização de suas legislações e de seus institutos jurídicos.

Não obstante, o Pacto Andino, durante trinta anos, desenvolveu-se com base num modelo fundado em mecanismos do mercado comum, contemplando programa abrangente e ambicioso, indo da harmonização das políticas econômicas e coordenação de planos de desenvolvimento, abolição de barreiras alfandegárias e restrições de qualquer ordem sobre as importações oriundas de quaisquer dos Estados-Membros, combinados com tarifa externa comum e integração física, visando a alcançar uma comunidade integrada (CASELLA, 1999, p. 139).

No entanto, diversamente do que ocorre com os integrantes da União Européia, das Constituições dos cinco países andinos apenas a do Equador (art. 161, inciso 4) prevê a possibilidade de cessão de parcelas de poderes soberanos para órgãos comunitários.

As referências sobre o assunto encontram-se dispersas nos textos constitucionais da Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela, designadamente sobre a celebração de tratados para a constituição de órgãos supranacionais, com a

manifestação explícita da supremacia da Constituição. Não há, porém, previsão expressa da delegação de competências soberanas a instituições supranacionais.

A partir da leitura das Constituições dos países andinos, embora, a exemplo da Corte de Luxemburgo, tenha o Tribunal de Justiça Andino afirmado em seus julgados a existência de uma ordem jurídica comunitária em âmbito sub-regional, é de afirmar-se que o ordenamento do Pacto Andino não chegou a erigir-se num autêntico Direito Comunitário, levando-se em conta os atributos largamente utilizados pela doutrina que caracterizam o Direito Comunitário, quais sejam, a primazia sobre o direito nacional, a aplicabilidade direta e o efeito direto. Na verdade, aproxima-se mais do Direito da Integração, cuja caracterização se verá adiante.

Em 10 de março de 1996, foi assinado o Protocolo de Trujillo, que alterou o Acordo de Cartagena, de 1969, criando a Comunidade Andina de Nações – CAN<sup>8</sup>, com o objetivo de promover uma maior integração política e econômica na sub-região. Conforme reza seu art. 5º, a CAN é formada pelos Estados soberanos da Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, juntamente com os órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração, com personalidade jurídica de direito internacional. Em 1997, o Peru chegou a anunciar sua retirada, gerando certo ceticismo sobre a consistência do processo de integração andino.

A experiência andina mostra-se hoje deficiente, não apenas devido à ausência de um claro e decisivo avanço para estágios mais completos do processo de integração sub-regional e de uma definição definitiva de seus objetivos, mas também devido à avaliação negativa que tem sido feita relativamente à atuação de seus órgãos institucionais, que, na verdade, nunca atingiram o conceito de supranacionalidade. Não obstante, ressalte-se a falta de comprometimento político dos Estados-Membros da CAN com a integração sub-regional, que tem ficado relegada a um plano secundário, quando comparada aos interesses soberanos nacionais.

---

<sup>8</sup> A estrutura institucional da Comunidade Andina de Nações – CAN, criada pelo Protocolo de Trujillo, de 1996, apresenta-se da seguinte forma: Conselho Presidencial Andino, Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, Comissão da Comunidade Andina, Secretaria-Geral, Tribunal de Justiça, Parlamento Andino, Conselho Consultivo Empresarial, Conselho Consultivo Laboral, Corporação Andina de Fomento, Fundo Latino-Americano de Reservas, Comitê Simon Bolívar, Universidade Andina Simon Bolívar, Conselhos Consultivos a serem criados pela Comissão e demais órgãos e instituições que venham a integrar a estrutura institucional da Comunidade Andina.

### 2.3 O MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL

O fracasso das diversas tentativas de integração latino-americana ocorreu também devido à situação política e econômica que os países-membros estavam atravessando, dominados por regimes militares ditatoriais e por crises das dívidas externas.

Em 1985, com o retorno do Brasil e da Argentina ao regime democrático e a ascensão dos governos civis, os Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín decidiram estreitar os níveis de entendimento e cooperação entre os dois países e pôr fim à rivalidade existente de longa data por meio de uma integração bilateral, assinando a Ata de Iguazu, que resultou no Tratado de Integração e Cooperação Econômica, celebrado em 1986.

Em 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, buscando-se criar um espaço econômico comum entre Brasil e Argentina.

Além da decisão de constituir um espaço econômico comum, mediante a remoção de obstáculos aduaneiros e não-aduaneiros à circulação de bens e serviços, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, preconizou a harmonização e coordenação das políticas monetária, fiscal, cambial, agrícola e industrial. A Ata de Buenos Aires, de 1990, adaptou os objetivos propostos no Tratado de 1988 às políticas de abertura econômica e reforma aduaneira, defendidas pelos novos Presidentes da Argentina e do Brasil, Carlos Menem e Fernando Collor de Mello, e reduziu o prazo de dez anos para quatro anos, isto é, até 31 de dezembro de 1994 para alcançar o mercado comum. Assim, a partir da Ata de Buenos Aires, Argentina e Brasil afastaram o conceito de integração gradual, flexível e equilibrada e aceleraram o ritmo de liberalização comercial, com o que o Uruguai e o Paraguai perderam as condições de acesso preferencial, levando-os a somar-se também ao esforço de construção do espaço econômico comum aos países da Bacia do Prata (BANDEIRA, 1995, p. 275).

Como se observa, o acordo bilateral celebrado entre Brasil e Argentina despertou o interesse de países vizinhos para inserir-se na nova proposta integracionista. Assim, com o interesse manifestado pelo Paraguai e pelo Uruguai, desenvolveram-se negociações, culminando com a assinatura, em 26 de março de 1991, do Tratado de Assunção, objetivando a instituição de um mercado comum – o Mercosul, através da implementação das seguintes metas, conforme dispõe seu art.

1º: a) livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, mediante a eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias e a circulação de mercadorias; b) tarifa externa e política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados; c) condições adequadas de concorrência entre os Estados-Partes mediante a coordenação de suas políticas macroeconômicas e setoriais; d) harmonização das legislações dos Estados-Partes nas suas áreas pertinentes para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Destaca-se, pois, na concepção e na formação do Mercosul, a presença de uma forte intenção integracionista, baseada no esforço de cooperação e de harmonização das políticas internas e de consecução dos objetivos regionais, bem como de harmonização dos ordenamentos jurídicos dos Estados-Partes, visando a alcançar o mercado comum, abrindo espaço, pelo menos em tese, para uma futura supranacionalidade e um futuro Direito Comunitário.

Isto não significa ruptura ou abandono do modelo ALALC-ALADI, mas certamente um produto que, de certa forma, dele deriva, se se considerar que o Mercosul constitui iniciativa que envolve quatro países, com o objetivo inicial de formar bloco econômico mais forte e substancial para viabilizar relações comerciais mais vantajosas com outros blocos regionais ou economias nacionais.

De 1991 a 1994, novos instrumentos foram sendo agregados ao Tratado de Assunção. Neste sentido, destacam-se o Protocolo de Brasília, de 1991, sobre o sistema de solução de controvérsias no âmbito do Mercosul; o Protocolo de Las Leñas, de 1992, sobre a cooperação e assistência jurisdicional em matérias civil, comercial, trabalhista e administrativa; e o Protocolo de Ouro Preto, de 1994, que significou considerável avanço, com a definição da estrutura institucional do Mercosul, dotando-o de órgãos com capacidade decisória, e a outorga de personalidade jurídica de direito internacional, atribuindo-lhe representação externa, com titularidade para exercer direitos e obrigações e praticar todos os atos necessários à realização dos seus objetivos.

Ressalte-se que o Protocolo de Ouro Preto, de 1994, em seu preâmbulo, reafirma os princípios do Tratado de Assunção, de 1991, dando-se ênfase à implantação da união aduaneira como etapa para a construção do mercado comum. Assim, agregou-se à zona de livre comércio uma política conjunta dos países-partes

em relação a terceiros países, através do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), mas que até agora não foi ainda implementada.

Em 1996, os países do Mercosul e o Chile assinaram o Acordo de Complementação Econômica, tornando-o país associado do bloco e estabelecendo uma zona de livre comércio comum num prazo de dez anos, por meio do crescimento e da diversificação do intercâmbio comercial e da eliminação de barreiras tarifárias. De modo idêntico, a Bolívia entabulou negociações para associar-se ao Mercosul, tendo ingressado como país associado em 1997.

Chile e Bolívia não assumiram o compromisso de participar de uma tarifa externa comum, resultando uma mistura de formas de integração dentro do Mercosul: uma união aduaneira, com os quatro países que firmaram o Tratado de Assunção, e uma zona de livre comércio, com os dois países associados.

Em 18 de fevereiro de 2002, foi firmado o Protocolo de Olivos, que derroga o Protocolo de Brasília, de 1991, buscando o aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias, para garantir a correta e uniforme interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos do processo de integração e do conjunto normativo do Mercosul.

Longe de reiterar as frustrações conhecidas de tentativas de integração anteriores, o Mercosul deixou de ser uma aposta no futuro, para tornar-se o eixo político e econômico mais importante entre os Estados-Partes. No seu gradual mas progressivo processo de institucionalização, o Mercosul caminha para a consolidação da união aduaneira e formação do mercado comum, com a adoção de políticas de convergência entre todos os Estados envolvidos, a implementação das quatro liberdades (a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais), a harmonização das legislações nacionais, a criação de instituições dotadas de supranacionalidade e a construção de um direito comunitário.

*Un mercado común necesita una instrumentación distinta. Requiere organismos supranacionales que pueden crear derecho comunitario, no derecho internacional público. Si esto no sucede, los mejores objetivos económicos se frustrarán como sucedió con la Alalc y la Aladi (EKMEKDJIAN, 1996, p. 229).*

Costuma-se argumentar que o processo europeu de integração demandou cinco décadas para atingir o estágio atual da união econômica e monetária. No entanto, há de se considerar que, na Europa, esse processo não teve modelo anterior para fornecer balizamentos. Já o Mercosul dispõe de antecedentes para, com mais agilidade, concretizar seus objetivos, observando erros e acertos anteriores, inclusive da experiência européia.

O modelo ALALC-ALADI e o Pacto Andino significaram as primeiras iniciativas de integração entre os países latino-americanos. Presentemente, observam-se dois blocos potencialmente vigorosos: a CAN e o Mercosul. É possível inferir que, no processo atual de complementação e integração das economias da América Latina, os países de ambos os blocos se aproximem mais estreitamente, ampliando razoavelmente o perfil integracionista da região.

Nesse estreitamento das economias latino-americanas, merecem referência os acordos bilaterais concluídos nos últimos anos pelo Chile com vários sócios do continente, evitando a submissão a uma tarifa externa comum.

Mas a integração desejada no continente passa pela evolução da institucionalização do Mercosul, significando tal aspiração a realização de alguns pontos que reputamos fundamentais: a criação de instituições supranacionais, independentes em relação aos governos dos Estados-Partes, e a harmonização das legislações nacionais, abrindo caminho para a elaboração de um direito comunitário para a região. Este processo não vem, ainda, ocorrendo com a dinâmica mais compatível com o previsto nos instrumentos constitutivos, nomeadamente o Tratado de Assunção.

O fato de o Mercosul ainda permanecer numa fase intergovernamental, não dando margem, por exemplo, à existência de uma entidade parlamentar supranacional, vem, de certo modo, atravancando o processo de integração regional. A não-harmonização das legislações nacionais é, pode-se dizer, o resultado da ausência de supranacionalidade.

Não restam dúvidas de que o Parlamento será sobretudo útil e contribuirá decisivamente para a consolidação da real integração do Mercosul, exatamente por viabilizar politicamente o engajamento de todos os segmentos sociais nesse processo. Além disso, é no exercício da representação política

regional que se viabiliza a discussão dos interesses nacionais e regionais, incluindo-se, aí, o papel fundamental de aparar as arestas e dirimir os pontos naturais de conflitividades desses interesses.

O contributo pessoal que se pretende oferecer neste estudo é demonstrar a necessidade da definição de pressupostos e da adoção de procedimentos para a criação de uma instituição parlamentar, no âmbito do Mercosul, de índole supranacional, que tenha características e competências próprias de representação política regional, de controle político e de elaboração das normas de direito derivado do bloco.

Daí porque se propõem, ao final, as sugestões de *lege ferenda* consubstanciadas em projeto de Decreto Legislativo sobre plebiscito, proposta de emenda à Constituição Federal de 1988, projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul e projeto de Protocolo sobre as eleições de seus membros.

## 2.4 EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA – O NAFTA

O *North American Free Trade Association* (NAFTA), ou Tratado de Livre Comércio da América do Norte, foi assinado em 8 de outubro de 1992 e entrou em vigor em 1º de janeiro de 1994, com a união de três países – EUA, Canadá e México –, tendo como forma adotada de integração a zona de livre comércio, com a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias ao livre comércio dos produtos, serviços e investimentos, mas sem pretender colocar-se como mercado comum (CASELLA, 1999, p. 141).

Esse objetivo pretende ser alcançado num prazo de quinze anos, em que pode haver a admissão de outros países ao bloco, bem como a retirada de qualquer outro, desde que demonstre essa pretensão com pelo menos seis meses de antecedência.

Obviamente, a prevalência dos EUA, no plano militar e no plano político, confere ao NAFTA uma enorme importância no contexto internacional, não obstante a grande assimetria existente entre seus membros, em todos os aspectos.

O NAFTA não só alargou a zona de livre comércio EUA-Canadá, com a admissão do México, como também envolveu acordos nas áreas de política de concorrência, proteção dos direitos de propriedade intelectual dos indivíduos e das empresas (direitos do autor, marcas e patentes, desenhos e segredos industriais, circuitos integrados e indicações geográficas), padrões de produção e serviços, investimentos, mão-de-obra, proteção ambiental, cultura e migração (CASELLA, 1999, p. 142).

Como se observa, os domínios abrangidos pelo NAFTA superam os contemplados pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Dois órgãos compõem a estrutura do NAFTA: a) Comissão de Livre Comércio ("*The Free Trade Commission*"), órgão principal, formado pelos representantes dos governos de cada Estado-parte, com funções de supervisão e aplicação do tratado, coordenação dos trabalhos dos comitês, e participação nos procedimentos de solução de controvérsias (ACORDO NAFTA, art. 2001); b) Secretariado ("*The Secretariat*"), integrado por seções nacionais, com funções de apoio administrativo e técnico aos demais órgãos do bloco regional (ACORDO NAFTA, art. 2002).

No campo econômico, o NAFTA produz um produto interno bruto de onze trilhões de dólares, sendo que os EUA contribuem com cerca de 88%; o Canadá, com 7%; e o México, com apenas 5%. No campo político, os EUA e o Canadá possuem sistemas democráticos antigos e estáveis, com alternância de poder, ao passo que o México foi governado durante décadas pelo Partido Revolucionário (PRI), fundado numa base semi-autoritária, até ser derrotado em 2000.

A integração econômica decorrente do NAFTA se dá pela via da cooperação intergovernamental, sem a pretensão de configurar-se em mercado comum, ou de que haja o alargamento institucional até atingir o patamar comunitário, pois estruturas supranacionais não são bem aceitas nos EUA.

Destarte, sem as mesmas ambições do Mercosul e da União Europeia, o NAFTA não estabeleceu, por exemplo, a livre circulação de pessoas, continuando

assim os trabalhadores mexicanos proibidos de emigrar para os EUA em busca de melhores oportunidades. Tampouco pretende uma unificação total das economias dos Estados-Membros. A opção do NAFTA direciona-se puramente à formação de uma zona de livre comércio para a atuação das empresas num espaço comum protegido.

Na verdade, há, entre os países integrantes do NAFTA, uma nítida preocupação com a delimitação da soberania e a preservação da identidade nacional, conforme assinala Biette (2002, p. 1-2):

*Americans are largely ambivalent about North American integration. There is a strong sense in the United States that popular sovereignty must be protected, especially in defining foreign policy. Recent decisions of the current Bush administration show isolationist tendencies and an unwillingness to cooperate in multilateral institutions [...] Mexicans by and large view trade positively and think that NAFTA has actually strengthened national identity. While some economic nationalism still exists in Mexico, most Mexicans support increased North American integration [...] Canadians take pride in being different from Americans, and English Canadians in particular have a history of resisting integration to protect the Canadian way of life. French-speaking Quebec has been more open to integration, since it sees the international stage as offering an opportunity to express its distinctiveness from the rest of Canada [...]*

Também do ponto de vista político, o NAFTA é uma experiência de integração bem menos ambiciosa que o Mercosul e a União Europeia, pois deixou de lado a questão da harmonização das legislações, além de não cogitar de instituições de cunho supranacional. Mas ao mesmo tempo não deixa de ser um processo de integração peculiar, ao envolver países econômica e socialmente tão diferenciados.

Uma consequência clara do NAFTA é a separação do México dos processos de integração da América Latina, em troca da opção pela integração norte-americana. Além disso, o Chile já foi convidado a integrar o NAFTA, porém o grande número de medidas protecionistas e a falta, na época, de aprovação do *fast track* pelo Congresso norte-americano, fizeram com que não houvesse a integração do Chile ao bloco, desde logo.

No entanto, em dezembro de 2000, o Chile firmou um acordo bilateral com o NAFTA, tornando-se parceiro privilegiado para o bloco e defendendo maior

avanço e rapidez nas negociações com a Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA).

## 2.5 ASSOCIAÇÃO DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS – ALCA

A proposta de formação da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA) foi lançada na I Cúpula das Américas, realizada em Miami, nos EUA, de 11 a 19 de dezembro de 1994, e subscrita durante a II Cúpula das Américas, ocorrida em Santiago, no Chile, de 18 a 19 de abril de 1998, com o objetivo de reunir trinta e quatro países americanos, englobando todo o continente, do Alasca à Patagônia, com exceção de Cuba<sup>9</sup>, para constituir uma área hemisférica de livre comércio, na qual as barreiras de acesso ao comércio e ao investimento serão progressivamente eliminadas, sendo que as negociações da ALCA deverão estar concluídas o mais tardar em 2005, com o prazo de até 2015 para sua implantação.

Em 22 de abril de 2001 foi realizada em Quebec, no Canadá, a III Cúpula das Américas, que renovou os compromissos adotados em Miami e aprofundados em Santiago para criar uma área de livre comércio, com vistas à integração econômica hemisférica.

Durante a realização das três Cúpulas das Américas, foram aprovadas as Cartas de Princípios, nas quais os dirigentes americanos firmam compromissos em favor da integração hemisférica e reiteram responsabilidades de fortalecer a democracia e o diálogo político e de promover a estabilidade econômica e o progresso em direção à justiça social. Foram aprovados também os Planos de Ação que contêm as iniciativas nos campos político, econômico e social para a implementação dos objetivos almejados pela ALCA.

---

<sup>9</sup> Os países integrantes da ALCA são os seguintes: Antigua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela.

O processo preparatório da ALCA é estabelecido pelo Comitê de Negociações Comerciais (CNC), que tem a responsabilidade de orientação dos Grupos de Negociação e de assegurar a participação de todos países nas negociações da ALCA (ALCA, 2004).

A ALCA funciona com nove Grupos de Negociação, de caráter intergovernamental, que correspondem a diversas áreas, sendo que cada uma é presidida por um país participante da ALCA, que a coordena. Esses grupos têm por função produzir dados, estudos e recomendações para as negociações em áreas de acesso a mercados, relativamente às barreiras tarifárias e não-tarifárias. São assistidos por um Comitê Tripartite, formado pelo Banco Americano de desenvolvimento (BID), pela Comissão das Nações Unidas para a América Latina e Caribe – CEPAL e pela Organização dos Estados Americanos – OEA (ALCA, 2004).

São os seguintes os Grupos de Negociação: Acesso a Mercados, Agricultura, Compras Governamentais, Investimentos, Direito de Concorrência, Direitos de Propriedade Industrial, Serviços, Solução de Controvérsias e Subsídios, Anti-Dumping e Medidas Compensatórias (ALCA, 2004).

Há ainda, na estrutura da ALCA, o Grupo Consultivo sobre Economias Menores, o Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil, o Comitê Técnico de Assuntos Institucionais e o Comitê Conjunto de Especialistas Governamentais e do Setor Privado em Comércio Eletrônico. Pretende-se criar, até 2005, uma Secretaria Administrativa, além da Presidência. Esta segue uma rotatividade na qual o país que vai sediar a reunião ministerial preside o Comitê de Negociações Comerciais (CNC). Assim, o Canadá exerceu a Presidência da ALCA de maio de 1998 a outubro de 1999; a Argentina, de novembro de 1999 a abril de 2001; e o Equador, de maio de 2001 a outubro de 2002. Atualmente, na fase final das negociações, os EUA e o Brasil exercem a co-Presidência da ALCA, de novembro de 2002 a dezembro de 2004 (ALCA, 2004).

Os EUA pretendem transformar a ALCA em zona de livre comércio, que tenha como modelo o NAFTA. Mas é importante frisar que os países das três Américas que farão parte da ALCA apresentam enorme assimetria, encontrando-se em graus diversos de desenvolvimento econômico, político e social.

Destarte, cada país americano possui objetivos distintos com respeito a ALCA, até porque o nível de dependência em relação ao mercado dos EUA difere muito de um país para outro. Há os de grande dependência, com mais de 50% das exportações, como o México e o Haiti; os de moderada dependência, entre 25% e 50% das exportações, como a Colômbia e a Venezuela; e os de escassa dependência, como menos de 25% das exportações, como o Brasil e a Argentina (BULMER-TOMAS, 1998, p. 252).

O governo brasileiro tem protelado as negociações para a criação da ALCA, já que parece pretender antes aprofundar e consolidar o processo de institucionalização do MERCOSUL, que se encontra em nível de integração mais avançado que a ALCA. Para o Brasil, a integração hemisférica deve ocorrer de forma gradual, igualitária e vantajosa para todos os trinta e quatro Estados-Partes, preferindo adotar, nesta fase de negociações da ALCA, a aproximação dos blocos regionais e sub-regionais existentes no continente até 2005, ano estabelecido para o fim das negociações para a implantação da ALCA.

Outra questão que preocupa o Brasil – e aos demais integrantes do Mercosul – é saber até que ponto a organização e o funcionamento do bloco econômico serão afetados com a criação da ALCA. A proposta dos EUA é a de formar uma integração no sistema denominado *hub and spokes*, no qual o NAFTA seria o centro agregador de outros países do continente ligados por acordos bilaterais. Já a proposta do Brasil é a de formar uma integração de forma gradual, através dos *building blocks*. O posicionamento brasileiro parece decorrer da percepção de que, na negociação dos EUA com cada país, isoladamente, eles terão maior vantagem, dado o seu maior poder. Já no relacionamento entre blocos econômicos existentes no continente, o peso individual tende a crescer devido à maior força de tais blocos (OLIVEIRA, 1998, p. 2552).

## 2.6 EXPERIÊNCIA ASIÁTICA – OS MODELOS ASEAN E SAARC

No que tange à experiência asiática de integração, há dois blocos econômicos: a *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), ou Associação das Nações do Sudeste Asiático, criada em 8 de agosto de 1967, que engloba Brunei Darussalam, Filipinas, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Singapura, Tailândia e Vietnã; e a *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC), ou Associação da Ásia do Sul para Cooperação Regional, criada em 8 de dezembro de 1985, que envolve Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka.

A ASEAN é o resultado da Declaração de Bangcoc, de 1967, tendo por objetivo promover o desenvolvimento econômico, social, cultural, técnico e administrativo da região do sudeste asiático, através da expansão do comércio, do investimento e da indústria, do aumento do padrão de vida das populações, da redução das diferenças intra-regionais e da realização de programas cooperativos. Incluem-se também entre os objetivos da ASEAN assegurar a paz e a prosperidade da região e salvaguardar a estabilidade política e econômica dos Estados-Partes (DECLARAÇÃO DE BANGCOC, p. 1-2).

A atuação da ASEAN veio a ser direcionada pelas reuniões de cúpula, cujas decisões foram importantes para o processo de integração da região. Na primeira dessas reuniões, realizada em Kuala Lumpur em 1971, foi afirmada a necessidade de empreender esforços para reconhecer o sudeste asiático como uma zona de paz, liberdade e neutralidade, livre de qualquer interferência das potências estrangeiras (DECLARAÇÃO DE KUALA LUMPUR, preâmbulo).

A segunda, que teve como palco Bali, em 1976, ficou marcada pelo início dos programas de desenvolvimento regional visando à promoção do progresso, da prosperidade e do bem-estar dos povos dos Estados-Partes e pela intensificação dos programas de cooperação econômica, social, cultural e política e na região (DECLARAÇÃO DE BALI, p. 1-2).

Nesse mesmo ano, também em Bali, foi assinado o Tratado de Amizade e Cooperação do Sudeste Asiático ("*The Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*"), que reafirmou e ampliou os objetivos e os princípios da Declaração de Bangcoc, de 1967.

Onze anos depois, em 1987, foi realizada, em Manila, a terceira reunião de cúpula da ASEAN, que concluiu pela integração regional alicerçada na coesão política, econômica e social de seus integrantes. Estes deveriam estreitar a cooperação econômica intra-regional para maximizar o aproveitamento das potencialidades comerciais e para minimizar o efeito das práticas protecionistas. Nesse mesmo ano, também em Manila, foi firmado um protocolo que alterou o Tratado de Amizade e Coperação, de 1976, prevendo a adesão de outros Estados asiáticos

Na quarta reunião, realizada em Singapura, em 1992, a decisão dos Estados-Partes foi pela manutenção e continuidade do crescimento e do desenvolvimento da ASEAN, essenciais para a estabilidade e a prosperidade da região. Decidiu-se, também, instituir uma zona de livre comércio na região até 2008, com a criação da Tarifa Comum Efetiva Preferencial (*"The Common Effective Preferential Tariff – CEPT"*).

A quinta reunião de cúpula da ASEAN, realizada em Bangcoc, em 1995, teve como foco o alargamento da cooperação econômica, com a inclusão de setores, produtos e serviços ainda não-regionalizados, e a ampliação das relações regionais com outros blocos econômicos, preservando-se o princípio do regionalismo aberto. Nesse mesmo ano, também em Bangcoc, foi assinado o Tratado da Zona Livre de Armas Nucleares do Sudeste Asiático (*"Treaty on the Southeast Asia Nuclear-Weapon Free Zone"*), que estabelece, entre seus objetivos, a não-proliferação de armas nucleares e o desarmamento na região, com vistas à promoção da paz e da segurança internacionais, e a proteção da região contra a poluição de material radioativo.

Em 1997, os Estados-Partes, reunidos em Kuala Lumpur, estabeleceram o ASEAN Vision 2020, cujo preâmbulo assinala:

*Now, as we approach the 21st century, thirty years after the birth of ASEAN, we gather to chart a vision for ASEAN on the basis of today's realities and prospects in the decades leading to the Year 2020. That vision of ASEAN as a concert of Southeast Asian Nations, outward looking, living in peace, stability and prosperity, bonded together in partnership in dynamic and in a community of caring societies (DECLARAÇÃO DE KUALA LUMPUR, preâmbulo).*

A ASEAN é tido como o mais antigo e institucionalmente avançado bloco econômico da Ásia. Embora não comportasse a supranacionalidade, tem resistido aos altos níveis de violência e às dramáticas mudanças políticas ocorridas na região, a partir de uma arquitetura de segurança entre os países do bloco fundada na resolução amigável das conflitividades regionais. A ASEAN tem funcionado como efetivo instrumento para a paz e a estabilidade na região.

É difícil prever o desenvolvimento da ASEAN num futuro próximo, que não parece, entretanto, conduzir para um modelo regional tipo União Européia, caracterizado pela supranacionalidade e pelo ordenamento jurídico comum.

Por seu turno, a SAARC resultou da Conferência de Dhaka, de 1985, tendo por objetivos promover o bem-estar e melhorar as condições de vida dos povos da região; incrementar o desenvolvimento econômico, social e cultural da região; promover a colaboração e a assistência mútuas nas áreas de ciência, tecnologia, saúde, cultura e esportes; e promover a cooperação com organizações internacionais e regionais congêneres (CARTA DA SAARC, art. 1º).

A proposta de cooperação regional foi feita, inicialmente, no foro de Bangladesh, em 1980, cujas discussões se desenvolveram em torno de temas de interesse comum nos campos econômico, social e cultural. Essa proposta se justificava em face da vizinhança geográfica e das afinidades étnicas, culturais e sociais entre os países da região.

A estrutura institucional da SAARC compreende o Conselho de Ministros, o Comitê Institucional, os Comitês Técnicos, os Comitês de Ação e o Secretariado (CARTA DA SAARC, arts. 4º a 8º).

Em 1991, foi criado o Comitê de Cooperação Econômica, que engloba as Secretarias de Comércio dos países que compõem a SAARC. Foi-lhe atribuída a função de formular e implementar políticas e programas para fortalecer e intensificar a cooperação intra-regional nas áreas comercial e de relações econômicas.

Em dezembro de 1991, foi aprovado o estabelecimento de um grupo intergovernamental para formular um acordo, assinado em 1993, em torno da SAARC Preferential Trading Arrangement (SAPTA) até 1997.

Tendo em vista as condições adversas para o desenvolvimento mais intenso de cooperação regional, a SAARC, desde 1998, vem mantendo um diálogo

permanente com outros blocos regionais e organizações internacionais, como a ONU, a ASEAN e a União Européia.

Ainda que a cooperação econômica seja um processo mais lento, algumas iniciativas no campo político lograram êxito. Uma dessas iniciativas foi a Convenção Regional da SAARC sobre a Supressão do Terrorismo, firmada em 1987, em Kathmandu, na qual os países signatários se comprometeram a não oferecer auxílio a terroristas ou a grupos de terroristas nem a movimentos contrários ao governo de um ou de outro Estado-parte. Citem-se, também a Convenção da SAARC sobre Drogas e Substâncias Entorpecentes, assinada em Mali em 1990, e a Convenção da SAARC sobre Prevenção e Combate do Tráfico de Mulheres e Crianças para Prostituição, celebrada em 2002, em Kathmandu.

À semelhança do que ocorre com a ASEAN, a cooperação regional promovida pela SAARC tem sido uma importante iniciativa para a segurança e a prosperidade da região, frente a um contexto de onde emergem conflitos de toda ordem, que podem ameaçar a perspectiva de desenvolvimento regional.

## 2.7 EXPERIÊNCIA EUROPÉIA – OS MODELOS BENELUX, CEE, CE E EURATOM

A idéia de uma Europa integrada ou da criação de um espaço comum europeu não é nova. Tem suas origens muito anteriores aos Tratados que vieram a constituir as Comunidades Européias, atualmente agrupadas sob a denominação de União Européia. Basta lembrar que filósofos, como Dante (com *Monarquia Universal*, de 1308, atribuindo ao papado a única fonte do poder temporal) e Kant<sup>10</sup> (com *Zum Ewigen Frieden*, ou *Para a Paz Perpétua*, de 1795, preconizando a unificação européia, com a formação, por via pacífica, de uma liga de nações que, mais tarde,

---

<sup>10</sup> A obra de Kant não é apenas uma das primeiras e mais importantes sobre o tema: é também uma obra surpreendentemente atual, pois possui elementos importantes para a compreensão da política internacional contemporânea. As propostas de Kant de uma constituição, de um parlamento e de um tribunal internacionais e de uma federação universal de Estados livres, que abrem mão de parte da soberania em prol da paz e da segurança comum, estão na ordem do dia. Cf. KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1995.

desembocaria numa federação mundial de Estados livres, encarregada de manter a paz e de resolver os conflitos pacificamente), e economistas como Saint-Simon (que, juntamente com o historiador Thierry, escreveu, em 1814, a obra *Da reorganização da Sociedade Européia ou da necessidade e dos meios de agrupar os povos da Europa em um só corpo, conservando cada qual sua independência nacional*) e Proudhon (com *O Princípio Federativo*, escrito em 1863, profetizando que o século XX abriria a Era das Federações, ou a humanidade começaria um purgatório de mil anos), já sustentavam a formação de uma unidade europeia, e várias foram as tentativas para que tal fato acontecesse (SOARES, 2001, p. 414-415).

Napoleão e Hitler tentaram viabilizar uma Europa unida pela força das armas, de forma autocrática e centralizada, acentuando tensões e provocando desfechos sangrentos. Churchill, Shuman e Monnet emprestaram a idéia de uma integração europeia pela força da cooperação institucionalizada entre os povos europeus e por uma vontade política inspirada no respeito aos direitos humanos e no consenso de Estados (CAMPOS, 1997, p. 29).

Foi, porém, no período entre as duas grandes guerras, já no século XX, que se assistiu ao surgimento de um clima especialmente favorável à realização do velho sonho da unidade europeia, quando os planos para a aproximação entre os Estados europeus tomaram grande impulso, principalmente em face da debilidade econômica do continente após duas guerras e da necessidade premente de evitar novos conflitos, promovendo-se a reconstrução europeia e adotando-se medidas preventivas para preservar a paz.

Nos países da Europa Ocidental, o projeto de reconstrução econômica permitiu que fosse levantada igualmente a questão da integração econômica. As bases para essa integração já existiam desde cedo, principalmente entre os pequenos países: uma união alfandegária foi criada entre a Bélgica e Luxemburgo desde 1922, à qual iria aderir, no final da guerra, a Holanda.

É desta época, também, exatamente de 19 de setembro de 1946, o famoso discurso de Churchill, proferido na Universidade de Zurique, no qual apela para a formação dos Estados Unidos da Europa como forma de assegurar a reconciliação franco-germânica. As idéias de Churchill foram bem recebidas entre os Estados europeus, mas encontravam dificuldades para a reconstrução do

continente, empobrecido e destruído, material e moralmente, pelo conflito mundial (CAMPOS, 1997, p. 39).

A ajuda financeira para a superação das dificuldades econômicas veio dos EUA através do Plano Marshall, que previa a concessão de empréstimo de US\$ 12 bilhões aos países europeus.

Dois condições contidas no Plano Marshall se mostrariam de grande importância para deflagrar o processo de integração europeia. A primeira consistia na necessidade de os Estados europeus superarem suas barreiras internas de comércio. A segunda residia na busca, pelos países europeus, de soluções próprias para os seus problemas econômicos.

Como resposta às exigências americanas, surgiu, em 1948, a Organização Europeia de Cooperação Econômica, (OECE), que, na década de 1960, foi substituída pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com a participação dos EUA e do Canadá. Também em 1948, pela Convenção BENELUX, firmada em Londres em 5 de setembro de 1944 e completada pelo Protocolo de Haia, de 14 de março de 1947, entrava em vigor uma união aduaneira atípica entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo, com o objetivo de instituir a livre circulação de pessoas, mercadorias, capitais e serviços, a coordenação de políticas econômicas, financeiras e sociais e uma política comercial externa comum (ALMEIDA, 1998, p. 21).

O BENELUX, à primeira vista, parecia transformar-se num embrião de um mercado comum, a partir das metas estabelecidas na Convenção de Londres. No entanto, a opção dos membros do bloco econômico foi a de seguir o caminho da intergovernamentalidade.

Com efeito, o BENELUX criou uma estrutura institucional do tipo intergovernamental composta dos seguintes órgãos: Comitê de Ministros, Conselho Interparlamentar Consultivo, Conselho da União Econômica, Comissões e Comissões Especiais, Secretaria-Geral, Serviços Comuns, Colégio Arbitral e Conselho Consultivo Econômico e Social (TRATADO DE BENELUX, art. 15).

Embora seus objetivos não tenham sido implementados totalmente, o BENELUX tornou-se o precursor da experiência europeia, servindo de fundamento para experiências posteriores, entre as quais a CECA e a CEE, hoje CE. Mas, com o

tempo veio a diluir-se no conjunto mais vasto da Comunidade, atualmente União Européia, embora ainda permaneça como referência válida em termos de experiência de integração (ALMEIDA, 1998, p. 22).

Em seqüência, foi criado, em Londres, em 5 de maio de 1949, o Conselho da Europa, como resultado dos acordos assinados durante o Congresso de Haia, sob a presidência de Churchill.

O Conselho da Europa, sediado em Estrasburgo, consistia num órgão de cooperação política intergovernamental, regido por normas de Direito Internacional Público, não apresentando nenhum atributo de supranacionalidade.

O primeiro passo concreto para o estabelecimento de um efetivo processo de integração, na Europa, de base supranacional, foi dado por Schuman, Ministro das Relações Exteriores da França, em 9 de maio de 1950. Nesta ocasião, sob a influência de um dos maiores ativistas da integração européia, Monnet, pronunciou seu célebre discurso, em que propôs fosse submetida a totalidade da produção de carvão e aço da França, Alemanha e demais países interessados à alta autoridade comum (CAMPOS, 1997, p. 79-80).

A proposta francesa formalizada no Plano Schuman foi bem recebida não só pela Alemanha como também pela Bélgica, Itália, Luxemburgo e Holanda, possibilitando assim a criação do mercado comum europeu.

O Plano Schuman resultou na assinatura do Tratado que constituiu a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), ocorrida em 18 de abril de 1951, em Paris, com a adesão da França, Alemanha, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Holanda. Apesar de limitado ao mercado comum de carvão e do aço, esse Tratado inaugurou, formalmente, a supranacionalidade, visto que a CECA se situava num plano jurídico-político diverso e superior aos seus Estados-Membros (CAMPOS, 1997, p. 83).

Com efeito, o Tratado de Paris, que entrou em vigor 25 de julho de 1952, apresentou dois objetivos fundamentais, sendo um econômico e outro político. O econômico, com a criação do mercado comum do carvão e do aço, e o político, que se alicerça do fato de que a CECA estaria subordinada a uma Alta Autoridade, que se sobrepunha aos Estados-Membros, e estava apta a dirimir as controvérsias no âmbito comunitário.

Animados com os resultados obtidos com o Tratado de Paris, os países que participaram da CECA (a “Europa dos Seis”) assinaram um novo Tratado instituindo a Comunidade Européia de Defesa (CED), com o intuito de criar um Exército europeu unificado. A tentativa frustrou-se em face da recusa da Assembléia Nacional francesa de ratificá-lo.

Esse insucesso, porém, não impediu que, em 1955, numa Conferência da CECA, realizada em Messina, fosse determinada a realização de estudos sobre a criação de um mercado comum europeu e o uso pacífico da energia nuclear, confiados a Paul-Henri Spaak. O resultado desses estudos ficou conhecido como “Relatório Spaak” e propunha dois projetos de tratado, que originariam, mais tarde, em território europeu, um mercado comum e uma união no campo da energia atômica (CAMPOS, 1997, p. 93).

Assim, em 25 de março de 1957, são assinados, em Roma, os Tratados constitutivos da Comunidade Econômica Européia (CEE) e da Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM). Os dois Tratados entraram em vigor em 1º de janeiro de 1958.

Os objetivos do Tratado CEE voltaram-se para a integração econômica, pois se propunha estabelecer uma união aduaneira, de modo a viabilizar adiante a criação do mercado comum, com a implementação das quatro liberdades (a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais). Assim, ao invés de preocupar-se especificamente com a integração política, o Tratado CEE cuidou de harmonizar as legislações dos Estados-Membros, de forma a estabelecer uma política comum para viabilizar as quatro liberdades no espaço comunitário (CAMPOS, 1997, p. 95).

Destarte, os órgãos da CEE, a Comissão e o Conselho, somente se ocupariam em formular princípios, normas e orientações com vistas a implementar a união aduaneira e a formação do mercado comum, o que veio a se tornar a maior contribuição do Tratado CEE, fomentando sobretudo as relações comerciais e econômicas entre os países-signatários e criando as bases para a criação de um ordenamento jurídico comunitário.

Por seu turno, o Tratado EURATOM pretendeu promover, no âmbito dos Estados-Membros, o uso racional da energia atômica para fins pacíficos, de interesse não só dos demais países europeus, como também do resto do mundo.

Um novo passo para a integração efetiva entre a CECA, a CEE e a EURATOM foi efetuado em Bruxelas, em 8 de abril de 1965, quando foi assinado, pelos Estados-Membros, o Tratado da Fusão dos Executivos (TFE,) que constituía um Conselho, com funções legislativas e de coordenação macroeconômica, e uma Comissão, com funções de execução da legislação comunitária para as três Comunidades.

Em 1º de julho de 1968, completa-se a união aduaneira, com a abolição total de tarifas e restrições de cotas entre os Estados-Membros da Comunidade Européia.

Em 22 de janeiro de 1972, depois de prolongadas discussões, é assinado o Tratado de Bruxelas, dando origem à “Europa dos Nove”, com adesão da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido. Mais tarde, em 1º de janeiro de 1980, a Grécia ingressou na Comunidade Européia, surgindo, em decorrência, a “Europa dos Dez”. O terceiro alargamento veio entre 1985 e 1986, quando Portugal e Espanha passaram a integrar a “Europa dos Doze” (CAMPOS, 1997, p. 103-109).

Em 17 de fevereiro de 1986, é assinado, em Luxemburgo, o Ato Único Europeu, que procedeu à revisão dos Tratados comunitários, atribuindo novas competências às Comunidades Européias e dispondo sobre o mercado interno e as políticas comuns.

O início da década de 1990 marcou uma nova etapa no processo de integração européia, mormente com a reunificação da Alemanha e com o processo de globalização e de internacionalização das economias, que fortaleceram sobretudo o desenvolvimento da idéia de supranacionalidade.

Em 7 de fevereiro de 1992, é assinado, em Maastricht, um Tratado que passou a vigorar somente em 1º de novembro de 1993, em razão de uma série de dificuldades impostas à sua ratificação pelos Estados-Membros, decorrentes, sobretudo, da atribuição dos poderes de soberania e das competências estatais a órgãos comunitários. Teve como principal novidade a criação da União Européia, naquilo que pretendia ser mais um passo na direção de uma união cada vez mais

estreita com os povos europeus, sem implicar uma mutação essencial da natureza da Europa criada pelos Tratados comunitários, até porque não houve ruptura total com o passado (CAMPOS, 1997, p. 126).

Na verdade, se a criação da União Européia significou um importante passo político a caminho do futuro, não menos importantes foram as modificações que o Tratado de Maastricht trouxe às três Comunidades Europeias e, especialmente, à Comunidade Econômica Européia (CEE), alterando-lhe a designação, que, daí em diante, passou a chamar-se Comunidade Européia, retirando-lhe a índole apenas (ou predominantemente) econômica.

Em 1º de janeiro de 1995, amplia-se o espaço comunitário europeu, com a adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia, conformando a “Europa dos Quinze”, na qual figuram Bélgica, Alemanha, França, Itália, Luxemburgo, Holanda, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grécia, Portugal, Espanha, Áustria, Finlândia e Suécia.

Nesse contexto de expansão, em 1º de maio de 2004, amplia-se novamente o espaço de integração europeu, configurando a “Europa dos Vinte e Cinco”, com a adesão de dez novos países: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca.

## 2.8 A UNIÃO EUROPÉIA - UE

O Tratado de Maastricht, de 1992, teve como grande objetivo político a criação da União Européia, conferindo-lhe perfil institucional próprio. Destacam-se também, entre seus objetivos, a adoção de uma política monetária e cambial unificada, que culminou com a introdução de uma moeda única, o EURO, a partir de 1º de janeiro de 2002; a harmonização das políticas macroeconômicas entre os Estados-Membros; a criação da cidadania da União Européia, oferecendo igualdade de tratamento a todos os cidadãos dos Estados-Membros independentemente de seu país de origem; a criação do Provedor de Justiça, no âmbito do Parlamento Europeu; a elevação do Tribunal de Contas à categoria de instituição comunitária; a adoção de política externa e de segurança comuns; o incremento da cooperação no âmbito judicial e da segurança nacional interna; e o estabelecimento de princípios

comuns aos Estados-Membros como a subsidiariedade, a solidariedade, a democracia, a liberdade, o respeito aos direitos humanos e o Estado de Direito (LOBO, 2001, p. 33 -35).

Preocupou-se, ainda, o Tratado de Maastricht em fortalecer a coesão de novos setores, como meio ambiente, cultura, informação, defesa do consumidor, segurança, relações internacionais e desenvolvimento científico e tecnológico.

O perfil institucional concedido à União Europeia, pelo Tratado de Maastricht, se sustenta em três pilares distintos, cuja simbologia relaciona-se à heterogeneidade de critérios de distribuição de competências.<sup>11</sup>

O primeiro pilar é baseado na supranacionalidade e reúne as três Comunidades Europeias (CECA; CEE, hoje CE; e EURATOM), que continuam a existir, assegurando não apenas o mercado único e a união econômica e monetária, mas também a coesão social e política entre os povos dos Estados-Membros (LOBO, 2001, p. 220-221).

O segundo pilar é assentado no método da cooperação interestatal e diz respeito à política externa e de segurança comuns. Por meio dele, pretende a União Europeia estabelecer uma cooperação política sistemática entre os Estados-Membros, com a eventual adoção de orientações gerais e estratégias, ações e posições comuns nessas áreas (LOBO, 2001, p. 222-225).

O terceiro pilar é também embasado no método de cooperação interestatal e refere-se à política da justiça e dos assuntos internos. Abrange matérias como nacionalidade, concessão de asilo político e política de imigração frente a terceiros países e cooperação judiciária em matéria civil e penal. (LOBO, 2001, p. 220-237).

Assim, não é necessário muito esforço para se ver, desde já, que a União Europeia pode ser concebida como o conjunto das instituições identificadas como "Comunidades" e daquelas pertinentes à política externa e de segurança comuns e à política da justiça e dos assuntos internos.

---

<sup>11</sup> A figuração simbólica dos "pilares" veio da ideia da União Europeia como um "edifício europeu". Assentou-se que as fundações consistiriam nas tradições comuns aos diferentes povos europeus e o telhado corresponderia às instituições democráticas. Existiriam assim três pilares a dar sustentação à atual União Europeia.

A União Européia constitui uma experiência singular no processo de integração mundial, tendo superado o plano meramente econômico e monetário para atingir a harmonização social, cultural, científica e tecnológica entre quinze nações do continente europeu – com pretensão de alargamento levada a cabo em 1º de maio de 2004 para incluir dez países da Europa Central e do Leste Europeu – que decidiram unir-se para preservar a paz, assegurar a liberdade e promover o desenvolvimento.<sup>12</sup>

Na formação de blocos econômicos, a União Européia se tornou a primeira experiência real, na história recente, de um grupo de países em plena democracia e soberania a optar, politicamente, por uma união gradual e contínua (KUNZLER; MACIEL, 1995, p. 271).

Os Tratados de Roma e o Tratado de Maastricht e sofreram duas importantes reformas. A primeira, em 1997, promovida pelo Tratado de Amsterdã, e a segunda, em 2001, pelo Tratado de Nice.

O Tratado de Amsterdã foi assinado em 2 de outubro de 1997 e entrou em vigor em 1º de maio de 1999. Entre suas principais disposições, estão a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça; o reforço do primeiro pilar, mediante a inclusão de matérias que constavam do terceiro pilar relativas à liberdade de circulação de pessoas, dando maior consistência à vertente da supranacionalidade; a reafirmação do princípio da subsidiariedade e a consagração do princípio da proporcionalidade na adoção dos atos comunitários; o alargamento das matérias de competência comunitária, que passou a incluir a saúde, o trabalho e a segurança social; o avanço no reforço das funções do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias; e a inclusão entre seus objetivos de um elevado nível de emprego, da isonomia entre homens e mulheres e da proteção e preservação do meio ambiente (LOBO, 2001, p. 36-38).

Por seu turno, o Tratado de Nice foi assinado em 26 de fevereiro de 2001 e entrou em vigor em 1º de fevereiro de 2003, com o objetivo de promover a adaptação do sistema institucional comunitário ao novo alargamento da União Européia, com a adesão, em 1º de maio de 2004, de mais dez Estados, alterando a

---

<sup>12</sup> Em 14 de dezembro de 2002, os chefes de Estado e de governo dos quinze Estados-Membros aprovam o ingresso na União Européia, em 1º de maio de 2004, de mais dez Estados: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca.

composição do Parlamento Europeu para 732 membros, a composição da Comissão Europeia, que passa a contar apenas com um nacional de cada Estado-membro, e a maioria qualificada do Conselho da União Europeia, com o sistema de ponderação de votos. Introduce, ainda, alterações importantes nos seguintes domínios: direitos fundamentais, cooperação judiciária em matérias civil e penal, política industrial, cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros, estatuto dos eurodeputados e estatuto dos partidos políticos em nível europeu (LOBO, 2001, p. 38-39).

Após mais de meio século, deu-se o coroamento do processo europeu de integração, com a adoção, a partir de 1º de janeiro de 2002, da moeda comum – o *euro* – que substituiu as moedas nacionais de doze Estados-Membros da União Europeia.

Em 1º de maio de 2004, com o novo alargamento que permitiu a formação da Europa dos 25, a União Europeia se transforma num imenso espaço de integração que abrange cerca de 455 milhões de pessoas e perfaz um Produto Interno Bruto de 9,5 trilhões de euros.

Apesar do extraordinário desenvolvimento alcançado pela União Europeia, com instâncias dotadas de supranacionalidade e competências próprias e ordenamento jurídico autónomo diretamente aplicável, vinculando tanto as instituições comunitárias como os Estados-Membros, além dos nacionais (pessoas físicas e jurídicas), e criando direitos e obrigações, o exame de sua natureza jurídica ainda é “objeto de extensos debates não somente quanto às suas implicações jurídicas, mas políticas e de carácter institucional” (CASELLA, 2002, p. 208).

Neste sentido, em face desse quadro complexo e *sui generis*, torna-se difícil encaixar a União Europeia num conceito único e preciso de federação ou confederação.

Atualmente, essa questão se insere no debate que se trava sobre o projeto de Constituição elaborado pela Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa, composta por representantes dos governos dos Estados-Membros e por membros do Parlamento Europeu, da Comissão Europeia e dos Parlamentos nacionais, e presidida pelo ex-Presidente francês Valéry Giscard d'Estaing. O

documento foi apresentado ao Conselho Europeu reunido em Salônica, Grécia, em 20 de junho de 2003.

Esse debate coloca em questão o futuro da União Européia, no sentido de perseguir o objetivo de "uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus", com a promessa de uma união política da Europa, que, para os *federalistas*, culminaria com uma Federação européia. Contrapondo-se aos *federalistas*, estão os *soberanistas*, que não acreditam que os países europeus possam vir a preencher as condições necessárias para uma União Européia de estrutura federalista, vale dizer, para o novo *design* de um Superestado que ultrapasse os limites de uma mera confederação (PITTA E CUNHA, 2003, p. 13).

Assim, entendem os *federalistas* que a expressão *Constituição* aplicada à União Européia reflete uma nítida inspiração federalista. Pressupõe o enfraquecimento da origem internacional da organização política da União, na esteira de ulterior transmutação em ato de direito interno, a ser gerado pelo poder constituinte assumido pelo povo europeu. Os *soberanistas* discordam, por entenderem que a União Européia continua permanecendo bem distante da caracterização como Estado federal. Embora tenha estruturas supranacionais em número acentuadamente crescente de domínios, a União Européia funda-se em tratados internacionais (Roma, 1957; Ato Único Europeu, 1986; Maastricht, 1992; Amsterdã, 1997; Nice, 2001) e os Estados-Membros mantêm o essencial de sua soberania no plano internacional. Ademais, não existe, pelo menos por agora, um só povo europeu, mas, sim, os povos da Europa. (PITTA E CUNHA, 2003, p. 13).

Na verdade, sustentam os *soberanistas* que o texto proposto não resulta de um poder constituinte, isto é, de um processo constitucional, mas de uma convenção de natureza intergovernamental, sem legitimidade no debate democrático sobre as alternativas e escolhas fundamentais e na decisão pelos cidadãos europeus. Trata-se, pois, de um "tratado constitucional", que consolida os Tratados comunitários em vigor (PITTA E CUNHA, 2003, p. 13).

Não obstante o debate entre os *federalistas* e os *soberanistas*, está claro que o texto proposto pela Convenção Européia para o Futuro da Europa reforça a tendência da União Européia no sentido da supranacionalidade e da abertura a valores.

Destarte, o projeto europeu de Constituição, elaborado pela Convenção Européia sobre o Futuro da Europa, atribui personalidade jurídica internacional à União; insere no seu texto a Carta dos Direitos Fundamentais; consagra expressamente o primado do Direito da União sobre o Direito dos Estados-Membros; cria a figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União; eleva o Conselho Europeu à categoria de instituição comunitária; propõe a eleição do Presidente do Conselho Europeu por maioria qualificada para um mandato de dois anos e meio, permitida uma única renovação; estabelece a paridade entre o Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros no processo legislativo comunitário; fixa o número de eurodeputados não superior a setecentos e trinta e seis e torna a maioria qualificada a regra das deliberações do Conselho de Ministros.

De igual modo, cria o Tribunal de Grande Instância; denomina lei européia, lei-quadro européia, regulamento europeu, decisão européia, recomendações e pareceres as normas comunitárias; institui a cláusula de solidariedade contra os ataques terroristas; e, por fim, estabelece os princípios da igualdade democrática, da transparência, da democracia representativa e da democracia participativa como basilares para a existência e funcionamento da União Européia.

Resta saber se o texto elaborado pela Convenção Européia sobre o Futuro da Europa será mantido na sua integralidade ou será objeto de alterações na Conferência Intergovernamental de 2004, a qual caberá, em última análise, sobre ele decidir.

A análise da estrutura institucional e do ordenamento jurídico da União Européia, da auto-referência do Direito Comunitário e do déficit democrático europeu, aspectos importantes do modelo de integração considerado paradigmático que experimentou ir além das etapas de constituição do mercado comum – o objetivo do Mercosul – e projetou a formação de uma união econômica e monetária, será desenvolvida no próximo capítulo.

---

## Parte II

# DA COMPARAÇÃO ENTRE UNIÃO EUROPÉIA E MERCOSUL

---

### 3 UNIÃO EUROPÉIA

#### 3.1 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPÉIA

A estrutura institucional e o funcionamento da União Européia envolvem um grande número de agentes e instituições comunitárias. Entre estas, há sete principais, em que se concentram os poderes e as competências institucionais mais importantes, a saber: o Conselho Europeu, o Conselho da União Européia, o Parlamento Europeu, a Comissão Européia, o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, o Tribunal de Justiça de Primeira Instância e o Tribunal de Contas.

As instituições comunitárias diretivas mantêm entre si um diálogo interinstitucional, que envolve uma gestão interativa e partilhada, capaz de conferir novos impulsos e novas metas, permitindo, a um só tempo, desenvolver, nos domínios de sua competência, ações, políticas e normas jurídicas igualmente obrigatórias para todos os Estados-Membros.

A primeira instituição comunitária – o Conselho Europeu – teve origem na Cúpula de Chefes de Estado ou de Governo, realizada em Paris, em 1974, com o objetivo de traçar as grandes linhas políticas da União Européia.

Atualmente, o Conselho Europeu é composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, assistidos pelos Ministros das Relações Exteriores e por um membro da Comissão Européia, sendo que suas reuniões acontecem pelo menos duas vezes por ano, presididas pelo Chefe de Estado ou de

Governo que estiver no exercício da Presidência da União Europeia, o que ocorre por meio de rodízio a cada seis meses (janeiro-junho e julho-dezembro), segundo uma ordem preestabelecida (TUE, art. 4º).

O presidente desempenha um papel primordial na organização dos trabalhos da instituição, particularmente quanto ao impulso dos processos de decisão legislativa e política.

O Conselho Europeu é o órgão da cúpula da União Europeia. Seus objetivos se voltam para a eleição direta do Parlamento Europeu, a conclusão do mercado interno e a definição das grandes linhas de orientação da política externa e de segurança comum e de integração europeia.

As decisões do Conselho Europeu é que irão constituir o pano de fundo de atuação futura da União Europeia

A segunda instituição comunitária – o Conselho da União Europeia, antigo Conselho de Ministros – tem sede em Bruxelas e é composta por um representante, de nível ministerial, de cada Estado-Membro, com poderes específicos para assumir, por seu país, compromissos vinculantes. Tem a incumbência de definir as políticas da União Europeia. Simultaneamente, opera, também, o Conselho Europeu (TCE, art. 202).

O Conselho da União Europeia é presidido rotativamente pelos Estados-Membros, por período de seis meses, de acordo com uma ordem preestabelecida, definida por unanimidade e com base no princípio da alternância.

Entre as competências do Conselho da União Europeia, estão a coordenação das políticas econômicas gerais dos Estados-Membros, o poder de tomada de decisões e o exercício do poder normativo, embora este dependa de um processo legislativo que envolve a participação conjunta de outros órgãos comunitários, como se verá adiante (TCE, art. 202).

Após as assinaturas dos Tratados de Roma, foi realizada, em 1957, uma convenção para a fusão das Assembléias Parlamentares das três Comunidades (CECA, CE e EURATOM), surgindo, assim, a Assembléia Parlamentar Europeia, que, após a alteração do Tratado da Comunidade Europeia (TCE) pelo Tratado da União Europeia (TUE), passou a chamar-se Parlamento Europeu. Esta é a única

instituição europeia em que estão representados os povos dos Estados-Membros. Tem sede em Estrasburgo.<sup>13</sup>

O Parlamento Europeu é composto por seiscentos e vinte e seis representantes populares – os *eurodeputados* – que são eleitos democraticamente por sufrágio universal direto, com mandato de cinco anos. Atualmente, estão na sua 5ª legislatura (1999 a 2004).

A Mesa do Parlamento Europeu, eleita por um período de dois anos e meio, é composta por um presidente e quatorze vice-presidentes. Dezessete comissões permanentes preparam os trabalhos das sessões plenárias.

O Parlamento Europeu apresenta como competências mais importantes a legislativa (ou, mais precisamente, a participação no processo legislativo comunitário), a orçamentária e a de controle político (TCE, arts. 189 a 201).

A competência legislativa do Parlamento Europeu se consubstancia, pois, na sua participação no processo de elaboração das normas comunitárias através dos procedimentos estabelecidos nos Tratados constitutivos, a saber: o procedimento de co-decisão, o procedimento de consulta, o procedimento de cooperação e o procedimento do parecer favorável. Na verdade, apenas co-legisla com o Conselho da União Europeia em diversos domínios sob proposta da Comissão Europeia.

Esse é o grande paradoxo do modelo da União Europeia: o Parlamento Europeu, o único órgão eleito pelo voto popular, universal e direto, não possui os mesmos poderes legislativos dos Parlamentos nacionais, encontrando-se destituído de capacidade decisória plena, à medida que divide funções legislativas com o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia (a esta, aliás, é reservada a iniciativa legislativa).

A competência orçamentária é partilhada com o Conselho da União Europeia por meio da preparação e votação do orçamento anual e do controle de sua execução. O Parlamento Europeu tem o poder de aprovar ou de recusar o

---

<sup>13</sup> A esse respeito, ressalte-se, assim como a União Europeia não é uma federação e não existe formalmente um Estado europeu, também não existe um povo europeu, mas sim os povos dos Estados-Membros.

orçamento, o que fortalece a sua influência sobre a gestão das atividades comunitárias.

A competência de controle político da União Européia é exercida por meio de requisição de informações sobre as atividades da Comissão Européia ou do Conselho da União Européia, por escrito ou oralmente, além de votar moção de censura para afastar os membros da Comissão Européia. O Parlamento Europeu participa do processo de nomeação dos comissários e pode, também, instaurar comissões de inquérito temporárias visando à apuração de alegações de infração e má administração na aplicação do Direito Comunitário. Assim é que conferiu aos cidadãos da União Européia o direito à petição sobre questões circunscritas às atividades comunitárias e relacionadas aos interesses dos peticionários (TCE, arts. 193 e 201).

O Parlamento Europeu é, ainda, competente para nomear o Provedor de Justiça, com poderes para receber reclamações e queixas sobre os casos de má administração na atuação das instituições comunitárias, salvo o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e o Tribunal de Primeira Instância no exercício de suas funções jurisdicionais (TCE, art. 104).

A quarta instituição comunitária – a Comissão Européia – foi criada pelo Tratado da Fusão dos Executivos, de 1965, em substituição à Autoridade da CECA e às duas Comissões previstas nos Tratados da CE e da EURATOM. É a verdadeira instituição supranacional da União Européia, responsável pela defesa do interesse comunitário. Tem sede em Bruxelas.

É composta por vinte membros, escolhidos entre técnicos e políticos, com mandato de cinco anos e com todas as garantias de independência, o que lhes impõe o dever de permanecerem afastados de qualquer injunção política. O presidente é escolhido pelos Chefes de Estado e de Governo reunidos no Conselho Europeu, sendo a escolha condicionada à aprovação do Parlamento Europeu. Os dezenove membros restantes são designados pelos Estados integrantes da União Européia (TCE, art. 213).

A Comissão Européia desempenha as competências de iniciadora do processo legislativo, guardiã dos Tratados e de gestora e executora da administração e política comunitárias. Em face dessa posição de instituição central

que ocupa na estrutura orgânica da União Europeia, mantém relações privilegiadas com as demais instituições comunitárias, participando, nesse contexto, das reuniões do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu (TCE, art. 211).

A Comissão Europeia detém o monopólio da iniciativa no processo legislativo comunitário e elabora as propostas para que o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu possam aprovar a legislação comunitária. Além disso, é ela a instituição responsável pela sua execução, o que a faz realizar função semelhante à normalmente desempenhada pelos membros do Ministério Público – ou qualquer órgão equivalente – dos Estados-Membros.

Como guardiã dos Tratados comunitários, cabe à Comissão Europeia velar por sua efetiva aplicação pelos Estados-Membros e por particulares. Na hipótese de violação desses Tratados, pode aplicar sanções aos infratores ou propor ação judicial de descumprimento junto ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TCE, art. 211).

Cabe, ainda, à Comissão Europeia a gestão e a execução do orçamento comunitário e dos fundos especiais<sup>14</sup>, assegurando a realização das receitas e a satisfação das despesas.

A quinta instituição comunitária – o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias – tem sede em Luxemburgo e foi criada em 1957, em face do receio de que os órgãos comunitários pudessem fazer uso alargado de suas competências supranacionais. Por essa razão, foi-lhe atribuída a função de garantir o respeito do Direito supranacional na interpretação e aplicação uniforme dos Tratados comunitários (TCE, art. 220). No exercício dessa competência, a Corte de Luxemburgo construiu uma verdadeira ordem jurídica comunitária, definindo seus princípios e afirmando sua autonomia, primazia e aplicabilidade direta em relação ao Direito nacional.

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias é composto por quinze juízes e assistido por oito advogados-gerais, nomeados por um período de seis anos, permitida uma recondução. O presidente é eleito por um período de três anos,

---

<sup>14</sup> Entre esses fundos, citem-se o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED).

podendo ser renovado. Cabe-lhe dirigir os trabalhos e os serviços judiciais e presidir as audiências e deliberações. Já os advogados-gerais auxiliam o órgão no cumprimento de suas funções (TCE, arts. 221 a 223).

Tem competência para processar e julgar os litígios regidos pela legislação comunitária, incluídos os conflitos entre norma nacional e norma supranacional, e para anular atos incompatíveis com os Tratados comunitários, assegurando o equilíbrio necessário à atuação das instituições comunitárias e à preservação da União Europeia. Enfim, é ele que garante o respeito à ordem jurídica na interpretação e aplicação do Direito Comunitário, nas hipóteses em que é contestado ou é necessário fazer-se cumprir.

Sua jurisdição abrange todo o território da União Europeia e é dotada de efeito direto, ou seja, independe de qualquer procedimento homologatório pelos Judiciais dos Estados-Membros, e prescinde dos mecanismos tradicionais das cartas precatórias e das cartas rogatórias.

Para assegurar a efetividade da função jurisdicional no âmbito comunitário, cabe ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias o processo e o julgamento de várias ações e recursos, além do reenvio prejudicial. Nesse contexto, mencionem-se a ação de descumprimento – chamada pelos comunitaristas portugueses de *ação de incumprimento* –, a ação por omissão, a ação de indenização, o recurso de anulação e o recurso ordinário.

A ação de descumprimento pode ser proposta pela Comissão Europeia ou por qualquer dos Estados-Membros, em face do descumprimento de normas do Direito Comunitário. Se restar comprovada a ocorrência do descumprimento, caberá ao Estado-membro inadimplente cumpri-lo imediatamente, sob pena da aplicação de sanção pecuniária, que consiste no pagamento de uma quantia fixa ou progressiva.

A ação por omissão permite ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias controlar, do ponto de vista da legalidade, a inércia das instituições comunitárias diante da aplicação do Direito Comunitário, podendo censurar seu silêncio e omissão (TCE, art. 232).

A ação de indenização é cabível sempre que se pretender responsabilizar civilmente – a responsabilidade extracontratual – as instituições

comunitárias e seus agentes e obter-se o cumprimento da obrigação ou a reparação por perdas e danos (TCE, art. 235).

O recurso de anulação é o meio processual empregado pelos Estados-Membros, pelo Conselho da União Europeia, pela Comissão Europeia e, às vezes, pelo Parlamento Europeu, quando pretendem anular, total ou parcialmente, as normas comunitárias. Os particulares também poderão utilizar-se da ação de anulação, desde que para solicitar a anulação de atos jurídicos que os alcancem direta e individualmente (TCE, art. 230).

Finalmente, o reenvio prejudicial é um processo não-contencioso, baseado na cooperação direta entre o juiz nacional – suscitado a decidir uma lide que envolve matéria de Direito Comunitário – e o juiz comunitário, representado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, para que este fixe a interpretação da norma comunitária invocada no processo ou lhe declare a validade ou invalidade.

As questões submetidas ao reenvio prejudicial estão taxativamente consignadas no art. 234 do TCE.

Quanto ao futuro do reenvio prejudicial, há necessidade de “um sistema de filtragem para seleccionar as questões prejudiciais, cuja complexidade ou importância justifiquem a sua apreciação em nível comunitário” (PEREIRA, 2000, p. 54).

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, como órgão judicial e de controle da legalidade, tem exercido influência marcante na evolução do Direito Comunitário, tendo-lhe sido atribuídas competências que extravasam a função jurisdicional tradicional: a proteção judicial dos cidadãos da União Europeia e a garantia da interpretação e da aplicação uniforme dos Tratados comunitários.

Com base no Ato Único Europeu, a partir de 1988, foi associado ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias o Tribunal de Primeira Instância também sediado em Luxemburgo, com competências específicas para, sem prejuízo do recurso ao Tribunal de Justiça, conhecer algumas categorias de ações determinadas pelo Conselho da União Europeia, por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu e à Comissão Europeia (TCE, art. 225).

O Tribunal de Primeira Instância, com exceção da ação de reenvio prejudicial, é competente para julgar ações por omissão, anulatórias e de

responsabilidade civil, ajuizadas contra a Comunidade por pessoas físicas ou jurídicas; ações em matéria de concorrência e ações atinentes a litígios entre a Comunidade e seus agentes (LOBO, 2001, p. 89-90).

Das decisões emanadas do Tribunal de Justiça de Primeira Instância podem ser interpostos recursos ordinários ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, limitados, porém, a matérias de direito.

Esse Tribunal é composto por quinze juizes, em condições e segundo critérios idênticos aos que presidem a nomeação dos membros do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. O presidente é escolhido por um período de três anos, podendo ser reconduzido.<sup>15</sup>

As freqüentes revisões dos Tratados constitutivos da União Europeia e a proliferação das suas normas de direito derivado, que vêm concedendo cada vez mais direitos aos eurocidadãos, têm acarretado um aumento crescente de processos submetidos à jurisdição tanto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias quanto do Tribunal de Primeira Instância.

Com efeito, os dados retirados do Relatório Anual de 1999 do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias confirmam o crescimento dos processos apreciados pelas duas Cortes comunitárias:

O Tribunal de Justiça foi confrontado, em 1999, com um contencioso sempre crescente: encerrou 395 processos, proferiu 235 acórdãos e 143 despachos. O número de processos continuou a aumentar: 543 em 1999 contra 485 em 1998. Em 1999, entraram 356 processos no Tribunal de Primeira Instância, que resolveu 634 no decurso do mesmo ano (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000).

No mesmo sentido, são os dados extraídos do Relatório Anual de 2000 do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias:

No ano de 2000, foram julgados 870 processos pelo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal de Primeira Instância. Assim, 526 processos foram encerrados pelo Tribunal de Justiça (ou seja, um aumento de 33,16% relativamente a 1999), ao mesmo tempo em que davam entrada 503 novos processos em conformidade com a média destes últimos anos, uma vez que o contencioso

---

<sup>15</sup> Os quinze juizes do Tribunal de Justiça de Primeira Instância são designados, por unanimidade, pelos governos dos Estados-Membros, por um período de seis anos, com possibilidade de recondução.

comunitário não tem deixado de aumentar (COMUNIDADES EUROPÉIAS, 2001).

Em face desse acúmulo de processos, foram introduzidas modificações nos Regulamentos de Processo do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e do Tribunal de Primeira Instância, criando a tramitação simplificada e a tramitação acelerada, com o fito de dar maior celeridade e eficácia aos processos e às decisões emanadas de ambas as Cortes Européias.

A sétima instituição comunitária - o Tribunal de Contas – tem sede em Luxemburgo e foi criada em 1975. Mas, só em 1992, pelo Tratado de Maastricht, foi guindado à categoria de instituição comunitária. Cabe-lhe examinar a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas da União Européia e garantir a correta gestão financeira das instituições comunitárias. Assiste, ainda, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Européia no exercício do controle da execução orçamentária (TCE, arts. 246 e 248).

O Tribunal de Contas é composto por quinze membros (um por Estado-membro), nomeados por um período de seis anos pelo Conselho da União Européia, após consulta ao Parlamento Europeu, permitida uma recondução. Suas funções, consultivas e fiscalizadoras, são exercidas com autonomia e independência, na forma do seu regimento interno (TCE, art. 247).

Conta com cerca de quinhentos e cinqüenta agentes, entre permanentes e temporários, com elevada qualificação e capacitação técnicas, provenientes de todos os Estados-Membros, cabendo-lhes o controle e a auditoria não apenas dos gestores diretos, mas também dos beneficiários dos fundos comunitários.

Há, ainda, na estrutura institucional da União Européia, outras instituições comunitárias com atribuições auxiliares e consultivas, como o Comitê Econômico e Social, o Comitê das Regiões, o Banco Europeu de Investimentos e o Banco Central Europeu.

O Comitê Econômico e Social, instituído pelo Tratado de Roma, assiste o Conselho da União Européia e a Comissão Européia em questões econômicas e sociais, contribuindo direta e eficazmente para a transparência e a democratização da integração européia (TCE, art. 262).

Prestando-se como uma ponte entre a Europa e a sociedade civil, o Comitê Económico e Social assegura a representação institucional na União Europeia dos diferentes segmentos da vida económica e social (empresários, trabalhadores, artesãos, profissionais liberais, consumidores, ambientalistas, etc.). Compõe-se, assim, de conselheiros oriundos das estruturas mais representativas dos Estados-Membros, nomeados pelo Conselho da União Europeia, ouvida a Comissão Europeia, por um período de quatro anos (art. 258 do TCE).

O Comitê das Regiões, instituído pelo Tratado de Maastricht, assiste o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia nos casos previstos no Tratado da Comunidade Europeia (TCE). Tal como o Comitê Económico e Social compõe-se de duzentos e vinte e dois membros, que representam as coletividades regionais e locais, nomeados por deliberação unânime do Conselho da União Europeia, sob proposta dos Estados-Membros, para um período de quatro anos (TCE, arts. 263 e 265).

O Banco Europeu de Investimentos, instituído pelo Tratado de Roma, é o organismo financeiro da União Europeia. É constituído pelos Estados-Membros, que subscrevem o respectivo capital social. Cabe-lhe contribuir para a integração, o desenvolvimento harmonioso e a coesão económica e social dos Estados-Membros por meio de concessão de empréstimos e garantias no longo prazo (TCE, art. 267).

O Banco Central Europeu, instituído pelo Tratado de Maastricht, para entrar em funcionamento em 1999, substituiu o antigo Instituto Monetário Europeu. É o principal fiador da União Económica e Monetária (UEM). Cabe-lhe, primordialmente, velar pela estabilidade da moeda europeia – o euro (TCE, art. 107).

O Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) compõe-se do Banco Central Europeu e dos Bancos Centrais Nacionais, incumbindo-lhe definir e executar a política monetária e a política cambial da União Europeia (art. 105 do TCE).

### 3.2 ORDENAMENTO JURÍDICO DA UNIÃO EUROPEIA: O DIREITO COMUNITÁRIO

O Direito Comunitário constitui memorável e surpreendente construção jurídica dos últimos cinquenta anos. Assente não só nos Tratados constitutivos e atos normativos comunitários, mas também na fecunda jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, projeta-se como disciplina proposta a manter-se sempre dinâmica e atualizada, sempre apta ao confronto com o futuro.

Trata-se de um sistema jurídico peculiar, divergindo tanto do sistema jurídico internacional como dos sistemas jurídicos nacionais, em face da singularidade de suas características, da particularidade de suas normas e da autonomia de suas fontes.

Adeodato (1989, p. 20) assinala que:

O sistema mantém sua identidade em razão de seu repertório e de sua estrutura: repertório é o conjunto de possibilidades escolhidas como desejáveis dentre as inúmeras que a complexidade do mundo circundante oferece; estrutura é o conjunto de regras que garantem o sistema contra a possibilidade de que venham a ocorrer outras alternativas que não aquelas selecionadas no repertório.

Neste sentido, o sistema jurídico é o resultado de uma atividade que congrega elementos normativos (repertório), estabelecendo relações entre si (estrutura), mas contando também a visão do mundo dos sujeitos do sistema (experiências históricas, culturais, axiológicas, etc).

Para Ekmekdjian (1996, p. 42):

*El derecho comunitario no es un derecho extranjero ni siquiera un derecho propio de los Estados miembros, tanto como su derecho nacional, con la característica especial de coronar la jerarquía normativa en los ellos [...] el ordenamiento jurídico comunitario se configura como un plexo de normas cuyos sujetos activos y pasivos son los Estados miembros e sus ciudadanos. Dotados de órganos propios, tiene poderes soberanos en ciertas materias específicas y – en la misma medida – los Estados miembros han perdido la soberanía en tales ámbitos reservados a la comunidad.*

Completa Del Poso (1997, p. 505-506):

*El derecho comunitario es el conjunto de normas y principios que determinan la organización, funcionamiento y competencias de las Comunidades Europeas, (que) se conforma como un orden jurídico sui generis, dotado de autonomía con relación a los ordenamientos nacionales, distinto del orden jurídico interno de los Estados miembros y caracterizados por unos rasgos peculiares.*

Assim, por se apresentar como um *corpus* unitário e harmônico, proveniente de acordos de vontades entre os Estados-Membros da União Européia, dotado de características próprias e composto por um complexo de normas que se inter-relacionam, o Direito Comunitário deve ser compreendido como um verdadeiro sistema jurídico autônomo e singular, que difere tanto do Direito Internacional Público como do Direito interno dos Estados-Membros.

A diferença entre o Direito Comunitário e o Direito Internacional Público é que o Direito Comunitário vai além das relações de coordenação, decorrentes da primazia de interesses nacionais entre Estados soberanos, e que são reguladas pelo Direito Internacional Público. Este se mostrou insuficiente para reger os complexos problemas decorrentes da integração, à medida que pressupõe o estabelecimento de interesses comuns entre dois ou mais Estados, em domínios essenciais, efetivado mediante a partilha de soberanias.

Daí porque o Direito Comunitário regula as relações entre os Estados que compõem a organização supranacional e os particulares (pessoas físicas e jurídicas) desses Estados-Membros, enquanto o Direito Internacional Público regula as relações entre Estados soberanos e as organizações internacionais regidas por normas desse ramo jurídico. Os indivíduos e as empresas não são sujeitos dotados de personalidade jurídica de direito das gentes.

Ademais, as normas de Direito Comunitário possuem aplicabilidade direta, não necessitando de atos receptivos emanados de órgãos internos dos Estados, ao passo que as normas de Direito Internacional Público precisam ser recepcionadas por procedimentos internos dos Estados previstos nas respectivas Constituições, posto que essas normas repousam exclusivamente no consentimento.

As diferenças entre esses dois ramos do Direito irão projetar-se sobre os objetivos, a estrutura e o funcionamento de suas organizações. Assim, à guisa de exemplo, as organizações internacionais situadas no âmbito do Direito Internacional Público, como o Mercosul, apresentam elementos de intergovernamentalidade e adotam suas decisões por consenso, já que não se pode obrigar um Estado soberano a assinar um tratado ou sujeitar-se a uma norma internacional contra sua vontade. Em contraposição, as organizações típicas do Direito Comunitário, como a União Européia, apresentam elementos de supranacionalidade e adotam suas decisões por maioria, simples ou qualificada.

Em relação ao Direito interno dos Estados-Membros, além de prover de fontes jurídicas distintas – os Tratados constitutivos e os atos emanados das instituições comunitárias –, o Direito Comunitário exerce primazia e tem efeito direto sobre aquele, conforme a jurisprudência pacificada do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

A gênese e a evolução da integração europeia vinculam-se, pois, à existência de um sistema jurídico peculiar, autônomo e integrado aos ordenamentos internos. A formação do Direito Comunitário acompanha a estruturação da União Europeia, sendo, ao mesmo tempo, instrumento e expressão das instituições comunitárias.

Assim, passa-se a discorrer sobre as características do Direito Comunitário, a saber: a autonomia, a primazia, a aplicabilidade direta e o efeito direto.

A autonomia do Direito Comunitário constitui o fundamento da ordem jurídica comunitária. Consiste na capacidade de criar um direito igual para a União Europeia, uniforme e integralmente válido para os Estados-Membros, sendo auto-suficiente na sua vigência, validade e eficácia.

Neste sentido, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, ao proferir o célebre Acórdão Van Gand em Loos, em 1962, proveniente da Holanda, decidiu que “o Direito Comunitário independe da legislação dos Estados-Membros, do mesmo modo que cria deveres para os particulares, cria também direitos que entram no seu patrimônio jurídico” (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1962).

A primazia do Direito Comunitário significa que suas normas se sobrepõem às dos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, até mesmo às de natureza constitucional, de modo que, em hipótese de conflito, serão as normas comunitárias as aplicáveis.

Também, neste sentido, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias vem decidindo, desde a década de 60, através do também célebre Acórdão Costa/ENEL, que o ordenamento jurídico comunitário cria um corpo de direito aplicável aos Estados-Membros e aos seus nacionais “contra o qual não poderá prevalecer um ato unilateral posterior incompatível com a noção de Comunidade” (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1964).

A primazia do Direito Comunitário rompeu com o conceito clássico de soberania estatal, hoje relativizado e mitigado pelas noções de supranacionalidade e de soberania partilhada.

A aplicabilidade direta do Direito Comunitário significa que suas normas se inserem uniformemente nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, independente de procedimentos de incorporação para sua validade no espaço integrado.

Essa característica decorre do disposto no art. 249, nº 1, do Tratado de Roma, a teor do qual o regulamento é diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, impondo-se aos órgãos e autoridades nacionais e aos particulares, pessoas físicas ou jurídicas, sem necessidade de transformação em direito interno, de ordem de execução e de publicação oficial.

O efeito direto do Direito Comunitário significa que suas normas, ao entrarem em vigor, geram direitos e obrigações aos particulares (pessoas físicas e jurídicas), que podem invocar a sua aplicação perante os órgãos judiciais nacionais.

O efeito direto poderá ser vertical ou horizontal. No primeiro caso, a norma é invocada por particulares contra seus Estados; no segundo caso, a norma é invocada por particulares contra outros particulares.

Essa característica não é encontrada nos textos dos Tratados comunitários, mas decorre da construção jurisprudencial da Corte de Luxemburgo.

Relativamente às fontes do Direito Comunitário, estas provêm dos Tratados originários, constituindo o Direito Comunitário originário, e dos atos normativos, decorrentes do processo legislativo comunitário, que, a teor do art. 249 do TCE, compreendem os regulamentos, as diretivas, as decisões, as recomendações e os pareceres, constituindo o Direito Comunitário derivado.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Dispõe o art. 249 do TCE que: “para o desempenho das suas atribuições e nos termos do presente Tratado, o Parlamento Europeu em conjunto com o Conselho e a Comissão adotam regulamentos e directivas, tomam decisões e formulam recomendações ou pareceres. O regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros. A directiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. A decisão é obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designar. As recomendações e os pareceres não são vinculativos”.

O Direito Comunitário originário tem como fontes não apenas os Tratados originários e seus anexos, mas também todos os demais tratados que instituíram reformas posteriores no sistema e, ainda, os tratados de adesão de novos membros.<sup>17</sup>

Conquanto postos em vigor como atos internacionais, os Tratados da União Européia, no seu conjunto, equivalem a uma Constituição, inscritos no ápice da hierarquia do sistema jurídico comunitário, conferindo-lhe sentido e unidade e garantindo-lhe a sobrevivência. Deles constam o enunciado dos objetivos fundamentais, a definição da estrutura institucional, as bases essenciais da ordem jurídica das Comunidades e as disposições relativas à salvaguarda dessa mesma ordem.<sup>18</sup>

O Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, com base nos objetivos e nos preceitos contidos nos textos dos Tratados comunitários, construiu os fundamentos principiológicos do Direito Comunitário e estabeleceu as bases jurídicas da integração européia.

Os Tratados originários são o Tratado de Paris, de 1951, que instituiu a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) e os Tratados de Roma, de 1957, que instituíram a Comunidade Econômica Européia (hoje Comunidade Européia - CE) e a Comunidade Européia da Energia Atômica (EURATOM).

Os Tratados originários, ao longo dos últimos 50 anos, foram completados por outros atos de natureza constitutiva, entre eles, o Tratado de Fusão dos Executivos, de 1965; os Tratados de Adesão de novos Estados-Membros, de 1972 (“Europa dos Nove”), de 1980 (“Europa dos Dez”), de 1985/86 (“Europa dos Doze”) e de 1995 (“Europa dos Quinze”); o Ato Único Europeu, de 1986; o Tratado de Maastricht (o Tratado da União Européia), de 1992; o Tratado de Amsterdã, de 1997, que entrou em vigor em 1999; e o Tratado de Nice, de 2001.

---

<sup>17</sup> Os Tratados originários e os subseqüentes, entendidos como acordos internacionais do tipo clássico, derivados da vontade soberana dos Estados contratantes, além de elencarem e definirem os objetivos comunitários, dispõem sobre os institutos e os meios de sua realização, dando especial ênfase à partilha de competências das instituições comunitárias entre si e entre os Estados-Membros, com respeito, nesta última hipótese, aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

<sup>18</sup> Não são recentes as decisões do Tribunal Constitucional Federal alemão que conferem aos Tratados da União Européia *status* de Constituição e, nessa condição, base de toda a ordem jurídica comunitária. Cite-se, a propósito, a decisão de 18 de outubro de 1967.

Por seu turno, o Direito Comunitário derivado tem como fontes os atos normativos decorrentes do processo legislativo comunitário e adotados pelas instituições comunitárias, no exercício de suas competências, que assumem roupagens jurídicas diversas.

A tipologia dos atos normativos comunitários, segundo a amplitude de seus efeitos e a forma de inserção nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, consiste em regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres (TCE, art. 249, nº 1).

Os regulamentos consistem em atos de alcance geral, obrigatórios em todas as suas disposições e diretamente aplicáveis aos Estados-Membros (TCE, art. 249, nº 2). Expressam verdadeiramente as leis de Direito Comunitário, pois conferem direitos e impõem obrigações de forma vinculativa, geral e abstrata a todos aqueles sujeitos à jurisdição da União Europeia (as instituições comunitárias, os Estados-Membros e seus órgãos e os particulares, pessoas físicas ou jurídicas).

Diferentemente das diretivas, os regulamentos são instrumentos rígidos de uniformização jurídica.

As diretivas são atos pelos quais os órgãos comunitários competentes, ao mesmo tempo em que obrigam os Estados-Membros a alcançarem determinados resultados no interesse comum, permitem que cada um deles escolha as formas e os meios mais adequados – do ponto de vista do Direito interno, da realidade nacional ou dos seus interesses próprios – para alcançar os fins visados (TCE, art. 249, nº 3).

Ao contrário dos regulamentos, que visam a dar uma uniformização normativa ao sistema comunitário, as diretivas são mais flexíveis e constituem importantes instrumentos de interação entre o Direito Comunitário e o Direito interno, propiciando a harmonização das legislações ou políticas nacionais, pois deixa aos seus destinatários – os Estados-Membros – uma certa margem de discricionariedade legislativa, no tocante à escolha das formas e dos meios de implementação nos respectivos territórios.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Na verdade, esta faculdade outorgada pelo TCE de escolha da forma e meio de implementação das diretivas fez com que os Estados-Membros apresentassem variações sensíveis de atitudes no processo de consolidação da legislação comunitária.

As diretivas não são diretamente aplicáveis, necessitando serem transpostas para os ordenamentos internos dos Estados-Membros.

As decisões são atos normativos que têm por objeto a regulamentação de casos concretos relativos aos sujeitos a que se destinam – um Estado-Membro específico, uma instituição determinada ou até mesmo um indivíduo em particular (TCE, art. 249, nº 4).

Dirigidas, pois, a um indivíduo, a uma entidade ou a um Estado-Membro, as decisões objetivam aplicar as normas de Direito Comunitário a casos particulares, sendo obrigatórias em todos os seus elementos, tal como nos regulamentos.

As recomendações são atos de iniciativa das instituições que as formulam (Conselho da União Europeia e Parlamento Europeu) e têm por objetivo aconselhar determinadas condutas, sem, no entanto, as vincular juridicamente.

As recomendações, portanto, analogamente aos pareceres, não obrigam seus destinatários, em geral os Estados-Membros (TCE, art. 249, nº 5).

Os pareceres, formulados a pedido, decorrem de iniciativa fora das instituições que os elaboram (Conselho da União Europeia e Parlamento Europeu). Contêm, normalmente, uma apreciação geral de certos procedimentos legislativos ou configuram uma contribuição para a produção de atos normativos posteriores.

Tal como as recomendações, os pareceres distinguem-se dos demais atos normativos comunitários pelo fato de não serem vinculativos.

Os princípios gerais de direito e a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias compõem também as fontes do Direito Comunitário.

A noção de princípios é de singular relevância para o Direito. Sob seu pálio, guardam-se os valores fundantes de um sistema jurídico, seus postulados básicos e seus fins, norteando a atuação dos juristas e operadores jurídicos, colmatando lacunas e orientando a atividade hermenêutica.

Os princípios são dotados de elevado grau de abstração, necessitando de mediações concretizadoras (do legislador, do juiz, etc.), apresentam caráter estruturante, considerando a sua importância e posição no sistema jurídico, e são *standards* juridicamente vinculantes, radicados nas exigências da justiça ou na idéia de direito (CANOTILHO, 2002, p. 1144-1145).

Por serem elementos de base, sobre os princípios se assenta todo o edifício da experiência jurídica. Não importa se os princípios são implícitos ou explícitos, pois ambos são os fundamentos ou qualificações essenciais do sistema jurídico. Na verdade, os princípios se revestem de tamanha importância que são juridicamente válidos independentemente de serem ou não positivados em textos constitucionais ou legais.

Assim, os princípios, hajam sido explicitados ou não no ordenamento jurídico comunitário, os Tribunais comunitários os têm invocado no exercício de sua função jurisdicional – quer para interpretar o Direito Comunitário quer para colmatar suas lacunas.

Tais princípios são o princípio da boa-fé, o princípio da legalidade, o princípio da democracia, o princípio do respeito pelos direitos fundamentais, o princípio da subsidiariedade, o princípio da proporcionalidade, o princípio do efeito direto, o princípio da autonomia, o princípio da segurança jurídica, o princípio da irretroatividade dos atos comunitários, o princípio da transparência, o princípio da solidariedade, o princípio da coesão econômica e social, o princípio da igualdade de tratamento, o princípio da fundamentação, o princípio da cooperação leal entre os Estados-Membros e a Comunidade e o princípio do equilíbrio dos poderes das instituições comunitárias.

Por seu turno, o exame da jurisprudência comunitária, alicerçada em julgamentos das ações de reenvio prejudicial dos quais defluíram princípios basilares, como os da autonomia, da primazia e da aplicabilidade direta, já pacificamente incorporadas à cultura jurídica comunitária, mostra sua singular importância como fonte do Direito Comunitário.<sup>20</sup>

Com efeito, a atuação do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e do Tribunal de Primeira Instância, como órgãos de jurisdição e de controle da legalidade, tem uniformizado e conformado o Direito Comunitário, tanto originário quanto derivado, outorgando-lhe a consistência, o respeito e a autoridade que goza hoje no seio dos ordenamentos jurídicos nacionais.

---

<sup>20</sup> Entre os célebres acórdãos prolatados pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, mencionem-se: Van Geend em Loos, Costa/ Anel, Van Duyn, Simmenthal, Brasserie du Pêcheur, Factortame e Bosman. Cf. CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gubenkian, 1997. p. 319-347.

Para Cartou et al. (2000, p. 167):

*La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés constitue une source du droit essentielle. Sur de nombreux points, la Cour de Justice, par sa jurisprudence, complète et précise les dispositions des Traités, en même temps qu'elle en assure le respect.*

O papel da jurisprudência comunitária é tão importante que não se limitou a garantir a uniformidade de interpretação e aplicação do ordenamento comunitário, senão também revelou-se criadora desse mesmo direito, nomeadamente através do mecanismo do reenvio prejudicial, vindo a desenvolver numerosos e relevantes conceitos e a definir um conjunto de princípios fundamentais, que permitiram edificar uma verdadeira ordem jurídica comum aos Estados-Membros. Aliás, tem-se como assente que o atual estágio do ordenamento jurídico da União Europeia se deve à intensa e fecunda jurisprudência comunitária.

A atuação dos Tribunais comunitários, em razão de seu poder criativo e da sua largueza de visão, permitiu a tomada de decisões que, de resto, evidencia um verdadeiro *ativismo judicial* no âmbito da União Europeia. No ordenamento jurídico comunitário é indubitável o reconhecimento do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e do Tribunal de Primeira Instância como órgãos criadores do direito ou, dito de outra forma, constitutivos da juridicidade.

O resultado da atividade jurisprudencial comunitária foi surgimento de "um sistema jurídico fundamental autônomo, auto-aplicável e com primazia sobre as normas nacionais ordinárias e constitucionais, devendo, inclusive, servir como parâmetro para a elaboração de normas e constituições nacionais" (TOSTES, 2004, p. 315).

Destarte, nunca é demais realçar o papel político exercido pelos Tribunais comunitários na formação e consolidação da ordem jurídica supranacional e na preservação da consciência comunitária europeia.

A atuação desses órgãos jurisdicionais tem sido unanimemente considerada como uma das grandes responsáveis pelo êxito do processo europeu de integração.

### 3.3 AUTO-REFERÊNCIA DO DIREITO COMUNITÁRIO

Examinar o Direito Comunitário e sua relação com os Estados-Membros da União Europeia significa compreendê-lo como ramo do saber jurídico oriundo da modernidade. O fenômeno da integração regional, como salientado, permite a constatação de mudanças dos sistemas sociais que acarretam problemas na esfera jurídica e política relacionados à diferenciação funcional desses sistemas no plano supranacional.

O Direito Comunitário pode ser descrito sob a perspectiva da teoria dos sistemas sociais autopoieticos de Niklas Luhmann como uma exigência de adequação à complexidade contemporânea da sociedade moderna. A utilização dessa teoria por Luhmann permite desenvolver uma diferenciação sistêmica que possa ser aplicada ao meio social.

Com efeito, o pensamento luhmanniano resgata para as ciências sociais a teoria da autopoiese biológica, incorporando as idéias de Humberto Maturana e Francisco Varela para o contexto social, "agora observado por Luhmann, na modernidade, como um sistema complexo, que seria formado por relações auto-referentes entre os seus respectivos componentes" (DA MAIA, 2000, p. 67).

O homem passa a ser, então, observado como um mero condutor do processo de comunicação, mas não parte integrante do mesmo, já que a autopoiese social se caracteriza por um conjunto ordenado e autônomo de comunicações, que, cristalizadas por uma prática em um determinado ponto no tempo, servem de base para produção de novos sistemas comunicativos. Esse conjunto autopoietico de comunicações, além de criar uma nítida diferença entre a autopoiese biológica e a social, ainda serve para a fixação de um dos paradigmas da idéia de modernidade, através da noção de que, dentro do sistema social, percebemos que começam a surgir códigos peculiares de informação. Em função da complexificação desses códigos é que começa a perceber a existência de sistemas menores dentro da perspectiva social, o que chamamos de "subsistemas" [...] Por conseguinte, tantos subsistemas existirão quantos forem os múltiplos códigos binários de informação que venham a surgir no meio social, o que garante uma certa autonomia desses subsistemas para com o sistema social em observação. Exemplificando, o código binário que informaria a existência do subsistema jurídico seria o "lícito/ilícito"; o econômico, o "ter/não ter"; o político, o código "poder/não poder", dentre outros [...]" (DA MAIA, 2000, p. 67-68).

Para a teoria luhmanniana dos sistemas, essa autonomia entre os subsistemas não impede a realização da autopoiese; ao revés, determina a existência de ciclos autopoieticos nos próprios subsistemas. Assim, o Direito, à semelhança dos demais subsistemas integrantes do sistema social, afigurar-se-ia também autopoietico, "pois os fundamentos e as motivações das decisões emanadas do subsistema jurídico são exclusivamente produzidos no referido subsistema, não havendo, por conseguinte, nessa teoria, uma influência direta dos demais subsistemas frente ao jurídico" (DA MAIA, 2000, p. 68).

Nesse sentido, os sistemas autopoieticos seriam dotados de fechamento operacional e de abertura cognitiva, sendo esse fechamento o que determina a autopoiese dos sistemas, isto é, a capacidade de autoprodução dos próprios elementos e de realizar, por si sós, operações. Mas essa perspectiva não afasta a abertura cognitiva, no sentido de que os sistemas autopoieticos não são fechados por inteiro, recebendo influências de outros sistemas, sem haver a ruptura com seus próprios códigos autopoieticos.

Assim, o Direito Comunitário, a partir de sua referência estrutural, realiza operações e se auto-observa pelo código comunicacional do sistema jurídico, do qual é subsistema.

Como estrutura integrante do sistema jurídico, o direito comunitário é constituído por comunicação. Sua forma se reproduz à medida que, indicada, se distingue de uma outra parte. Diferencia-se, portanto, do ambiente que o cerca para estabelecer uma unidade operacional especializada funcionalmente. A comunicação tem as propriedades que são necessárias para a autopoiesis e, portanto, para a arquitetura autológica da integridade da ordem jurídica européia. Enquanto elemento constitutivo da sociedade, ela é dotada de capacidade de auto-observação: apenas a comunicação é capaz de se comunicar. O direito da integração regional pode, assim, memorizar o que observou, aprender com sua decisão e funcionar operativamente de forma autônoma, independente do meio circundante (GONÇALVES; CONCI, 2002, p. 363).

Nessa perspectiva, pode-se dizer que a criação do Direito Comunitário é auto-referencial, no sentido de que se auto-realiza no seu interior por meio de mecanismos que lhe são peculiares e se auto-afirma com base na produção auto-referencial. Distingue-se do seu ambiente, realiza sua autopoiese e produz seus elementos por meio de procedimentos e decisões internas, sem qualquer interferência dos ordenamentos jurídicos estranhos à sua estrutura.

Isso não quer dizer que o Direito Comunitário se encontra isolado da realidade social ou alheio a qualquer necessidade política ou econômica. Apenas tem autonomia para operar contingências de acordo com o código binário "lícito/ilícito". Cognitivamente, encontra-se aberto à complexidade de seu ambiente, "recebendo ruídos e estímulos dos sistemas político e econômico; todavia, estes são incapazes de fixar a funcionalidade do sistema jurídico que se autodetermina, produzindo seus próprios elementos e tomando decisões peculiares" (GONÇALVES; CONCI, 2002, p. 354).

O Direito Comunitário – como sistema jurídico formado pelas normas oriundas dos Tratados constitutivos (Direito Comunitário originário), pelos atos normativos comunitários e pela jurisprudência comunitária (Direito Comunitário derivado) – se afirma por si mesmo com base na criação auto-referencial ininterrupta da ordem jurídica da União Européia. Cada nova operação eleva o grau de seletividade da complexidade do ambiente. "Forma-se, assim, um processo evolutivo (auto-observar e auto-operar) fruto da necessidade sistêmica de sobreviver às exigências contemporâneas da sociedade moderna" (GONÇALVES; CONCI, 2002, p. 355).

Com o Direito Comunitário, inaugura-se uma nova seara jurídica, supranacional, diferenciada do que a cerca e, portanto, dotada de capacidade de criação auto-referencial.

A auto-referência do Direito Comunitário se constrói sob a égide de um novo paradigma, distinto de tudo o que o formalismo jurídico tradicional já conheceu. No entanto, o processo de integração europeu prescinde da vontade democrática expressa historicamente pelo constitucionalismo: o elemento subjetivo da ordem jurídica da União Européia não é o cidadão, mas os Estados-Membros, cujos governos nacionais é que tomam as decisões, em detrimento do Parlamento Europeu – o único órgão de representantes eleitos que se encontra destituído da iniciativa legislativa e da elaboração da normatividade comunitária. Surge daí o grande paradoxo da integração europeia: o *déficit democrático*.

### 3.4 DÉFICIT DEMOCRÁTICO DA UNIÃO EUROPÉIA

A existência de um *déficit democrático* na União Européia tem sido destacado freqüentemente nos relatórios institucionais e nos meios acadêmicos. Constata-se a existência desse déficit desde os primeiros atos da integração regional européia, uma vez que seus idealizadores – Monnet e Schuman – estavam claramente influenciados pela teoria neofuncionalista, segundo a qual, em linhas gerais, busca-se o sucesso do funcionamento do sistema na tecnocracia e no elitismo, independentemente da participação democrática. Trata-se de uma teoria sobre a estratégia da integração e não sobre a legitimidade dessa integração, já que ela não estava em causa.

A teoria neofuncionalista previa uma transferência progressiva e automática de soberania dos Estados-Membros para a Comunidade Européia. A sucessiva integração de funções estatais e a criação de uma elite tecnocrática teriam por resultado um processo auto-sustentado, composto por etapas de integração, que levaria à criação de uma nova entidade política. Essa teoria fundava-se numa abordagem norte-americana dos anos 50 e 60 da atividade dos grupos de interesses e da eficiência da tecnocracia na decisão, que foi adaptada ao contexto de integração europeu (FRAGA, 2001, p. 39-40).

Na verdade, a teoria neofuncionalista ajudou a colocar em movimento um processo de integração na Europa fundado em "uma combinação de tecnocratas benevolentes e grupos econômicos impulsionados por interesses próprios para construir coalizões transnacionais de apoio a políticas européias" (FEATHERSTONE, 1994, p. 149).

O funcionamento bem-sucedido do início do processo de integração da Europa dependia da vinculação dos governos nacionais aos objetivos europeus, que se realizaria através da tecnocracia da Alta Autoridade (órgão máximo da CECA e antecessor da atual Comissão Européia), e também da persuasão das elites e dos grupos econômicos. Daí que a participação dos cidadãos, para Monnet e Schuman, não era relevante para o sucesso da integração européia.

O legado dessa estratégia inicial gerou uma frágil legitimidade democrática, que se intensificou com o decurso do tempo. Nesse sentido, as reações contrárias ao Tratado de Maastricht e à unificação monetária, as altas taxas de abstenção nas eleições dos eurodeputados e a falta de interesse da opinião pública da Europa sobre o atual projeto de Constituição europeia podem ser vistas como uma consequência direta da estratégia neofuncionalista adotada por Monnet e Schuman.

A noção de *déficit democrático* decorre não apenas da observação da gênese da integração europeia, mas também da estrutura institucional da União Europeia, à medida que a sua concepção carece de participação mais efetiva dos cidadãos europeus.

Com efeito, o Conselho da União Europeia, que dispõe de poderes executivos e legislativos; a Comissão Europeia, que desempenha o papel de guardião dos tratados, dispõe do poder de atuar contra os Estados-Membros e detém o monopólio da iniciativa legislativa; e o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, que garante o respeito do Direito Comunitário na interpretação e aplicação de suas normas, são instituições compostas exclusivamente por pessoas designadas ou nomeadas pelos governos nacionais (técnicos e políticos), que atuam como gestores, legisladores e julgadores no espaço comunitário, sem a obrigação de responder politicamente por suas decisões.

O Parlamento Europeu, que é o único órgão comunitário democraticamente eleito pelas populações dos Estados-Membros, não possui os mesmos poderes dos Parlamentos nacionais de legislar e de controlar os respectivos Executivos. Mesmo que o Tratado de Maastricht, de 1992, tenha avançado no reconhecimento do alargamento de sua função legislativa, instituindo novos domínios para legislação e o procedimento de co-decisão, o Parlamento Europeu continua destituído de capacidade decisória plena, não sendo de grande relevância sua atuação como poder constituinte. Como resultado, o Conselho da União Europeia tem a prerrogativa de, no procedimento de cooperação, em votação unânime, adotar determinada decisão, a despeito do veto do Parlamento Europeu.

Não obstante, as atribuições do Parlamento Europeu, em matéria de política externa, são eminentemente consultivas e de supervisão, não tendo

competência legal para influenciar no conteúdo dos acordos e tratados tanto na fase das negociações diretas quanto na fase da elaboração das diretivas.

Daí porque o Parlamento, que ora se propõe, no âmbito do Mercosul, como objeto do presente trabalho, não se confunde com o modelo europeu: trata-se de uma verdadeira instituição parlamentar, dotada de atribuições e poderes para atuar com independência e legitimidade na representação política regional, no controle político dos demais órgãos integrantes do bloco e na criação do direito derivado, inclusive com a prerrogativa de iniciativa legislativa, tornando-se um órgão de ação, por meio de representantes eleitos pelo sufrágio universal e pelo voto direto dos cidadãos dos Estados-Partes.

Na verdade, grande parte dos poderes soberanos nos domínios executivo e legislativo transferidos pelos Estados-Membros à União Européia está sendo efetivamente exercida pela Comissão Européia, visto que é dela a titularidade da iniciativa das leis e das políticas comunitárias, cabendo às demais instituições, em muitos domínios, apenas ratificá-las.

Há, assim, na estrutura institucional da União Européia "um dualismo expresso por uma instituição representativa, mas sem autonomia decisória, e por agências burocráticas dotadas desta autonomia, porém sem representatividade" (FARIA, JOSÉ E., 1999, p. 308).

Não obstante tal dualismo, para que um país possa pretender aderir à União Européia, têm-se como requisitos ser um Estado europeu e estar fundado em bases democráticas. Exige-se que o país seja democrático para pertencer ao bloco comunitário. Consagra-se o respeito à democracia pluralista nos diversos Tratados constitutivos; porém, paradoxalmente, a efetiva participação democrática não está presente na estrutura institucional de União Européia e nas tomadas de decisões das instituições comunitárias.

Portanto, o *déficit democrático* afeta apenas a dimensão europeia da política, posto que, no plano interno, os Estados-Membros, em geral, respeitam os princípios do Estado de Direito e da democracia.

A União Européia tornou-se cada vez mais importante nas vidas dos cidadãos, ao mesmo tempo em que está perdendo apoio popular. Ela é responsável por 75% da legislação econômica através de seus Estados-Membros, e por 50% de toda a legislação interna. No entanto,

levantamentos mostram que na maioria dos países-membros há menos entusiasmo pela União Européia do que antes – como duas ou três sociedades fazendo o movimento oposto. As razões normalmente apresentadas são a falta de democracia na União Européia e seu distanciamento das preocupações das pessoas comuns (GIDDENS, 1999, p. 154).

É esse, pois, o *déficit democrático* da União Européia, que se formou pela conjugação dos interesses dos Estados-Membros, e cuja conseqüência resultaria numa espécie de autoritarismo do constitucionalismo europeu: democracias nacionais que produziram uma entidade supranacional desprovida de participação popular. Embora o constitucionalismo esteja historicamente ligado à ideologia dos governados, dos cidadãos, a integração européia, ao contrário, nasce como uma idéia dos governantes – uma idéia autoritária, que não se identifica nos cidadãos, nem encontra respaldo popular, à medida que apenas o governo de cada Estado-Membro participa da tomada de decisões (NEUSTEIN; DA SILVA, 2002, p. 380).

Trata-se de um problema congênito de que padece a União Européia e que foi identificado desde sua gênese e formação, como conseqüência da estratégia neofuncionalista de Monnet, cujas bases são a tecnocracia e o elitismo, e que esteve presente em toda a sua evolução, permanecendo, ainda, até os dias atuais.

Com efeito, no contexto da integração européia, “os Tratados avançaram muito mais como *constituição da liberdade* do que como *constituição da democracia* e sua ordem jurídica estruturou-se mais através da intervenção do Tribunal de Justiça do que da vontade democrática” (PIRES, 1997, p. 71).

Como reação à falta de transparência do processo decisório e a hegemonia exercida pela organização burocrática da União Européia, centralizada em Bruxelas, e a conseqüente eliminação de suas deficiências democráticas, Habermas coloca a necessidade de se construir um espaço público político europeu para a discussão e deliberação de temas de relevância comum. Esse espaço público seria o lugar de formação da opinião pública e preencheria uma função ideal: a transformação de problemas relevantes comuns em núcleos cristalizadores de discursos, permitindo que os cidadãos se refiram simultaneamente aos mesmos temas relevantes e se posicionem em relação a temas controversos, expressando “sim” ou “não”. Essa tomada de posição pode se cristalizar em discursos influentes e

depositar-se, no longo prazo, em enfoques a eleições democráticas (HABERMAS, 2003, p. 140).

Esse espaço público europeu ou esfera pública política permitiria aos cidadãos tomarem opinião sobre os mesmos assuntos ao mesmo tempo, criando-se uma verdadeira opinião pública europeia, no âmbito comunitário, que poderia dar legitimidade direta à União Europeia, através do Parlamento Europeu.

Essa arena de formação pública de opinião e de vontade só existe, porém, no interior dos Estados-Membros. A exigência funcional de uma esfera pública política para uma União Europeia estruturada democraticamente só pode ser concebida no âmbito de um projeto de Constituição europeia que colocaria em movimento um amplo debate, abrangendo todo o espaço integrado, pois o próprio processo constitucional pode ser tido como um meio importante de comunicação que ultrapassa as fronteiras nacionais (HABERMAS, 2003, p. 141).

O pensamento habermasiano de formação de um espaço público democrático europeu se opõe diametralmente à política da União Europeia, à medida que apenas o governo de cada Estado-membro participa da tomada de decisões, não apenas na área econômica, mas também nas esferas da política, da administração e do direito.

No caso do Mercosul, não obstante encontrar-se o bloco numa fase inicial de integração – a da união aduaneira imperfeita –, com ênfase no econômico e com estrutura institucional de natureza predominantemente intergovernamental, como salientado, "não se cogitam atitudes que efetivamente ensejem um incremento da participação do cidadão no processo. [...] A sociedade civil, em decorrência, também não está representada nas tomadas de decisões, nem das conseqüências das decisões do bloco econômico" (JAEGER JUNIOR, 2002, p. 98).

No entanto, à medida que esse processo se desenvolve, vai surgindo a necessidade da formulação, no contexto da integração, de mecanismos político-institucionais que envolvam não apenas os segmentos governamentais, mas também a sociedade civil, de sorte a articular os objetivos e os esforços num projeto único, transformando o processo de integração numa ação comum dos governos e dos cidadãos nacionais.

Daí decorre que, para atender a esse reclamo, propõe-se neste trabalho a criação de um Parlamento, mediante a demonstração da necessidade da definição de pressupostos e da adoção de procedimentos, onde aconteçam a representação e a participação políticas da sociedade do Mercosul e, também, com as funções de exercer o controle político do sistema e de elaborar o direito derivado do bloco regional.

O estudo da estrutura institucional, do funcionamento e do ordenamento jurídico do Mercosul, assim como o exame da insuficiência dessa estrutura institucional, cujos órgãos têm se mostrado mais flexíveis aos interesses dos Estados-Partes do que aos da própria organização, serão tratados no capítulo seguinte.

## 4 MERCOSUL

### 4.1 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E FUNCIONAMENTO DO MERCOSUL

O Tratado de Assunção, de 1991, e o Protocolo de Ouro Preto, de 1994, fixaram as bases da estrutura institucional do Mercosul, que tem um desenho próprio bem definido. "A composição e a atuação dos órgãos executivos do Mercosul têm configuração estritamente intergovernamental, com delimitação de áreas de competência e atuação marcadas por pouca flexibilidade" (CASELLA, 1996, p. 159).

Completa Ekmekdjian (1996, p. 211): "*La naturaleza de los órganos del Mercosur responde a la de los organismos intergubernamentales, alejándose de aquellos que pueden funcionar con cierta independencia de los gobiernos*".

No Mercosul há, pois, uma estrutura típica das organizações intergovernamentais: seus órgãos são formados por representantes diretos dos governos dos Estados-Partes, sujeitos à hierarquia interna, nomeados e exonerados livremente, e cujas decisões são tomadas por consenso.

Sendo ou não a melhor opção, o certo é que a estrutura adotada para o Mercosul foi a de uma reunião de Estados soberanos nos moldes de uma organização internacional.

Os órgãos da estrutura institucional do Mercosul, na forma do que dispõe o art. 1º, I a VI, do Protocolo de Ouro Preto, são o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio do Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa do Mercosul.

O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do Mercosul, cabendo-lhe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e a formação final do mercado comum, assim como exercer a titularidade

da personalidade jurídica de direito internacional do Mercosul e negociar e firmar acordos em nome deste com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais. É composto pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Estados-Membros (ou equivalentes). A presidência alterna-se, com observância à ordem alfabética dos países-integrantes, com mandato de seis meses (arts. 3º a 5º do Protocolo de Ouro Preto).

As reuniões do Conselho do Mercado Comum são periódicas e, pelo menos uma vez a cada semestre, deve contar com a participação dos Presidentes dos Estados-Membros, formando a Cúpula do Mercosul. Sua função normativa compreende as normas internas de organização e aquelas que se dirigem ao comportamento dos países-signatários e suas decisões são tomadas por consenso, mas sua validade está subordinada à presença de todos os participantes (arts. 6º a 9º do Protocolo de Ouro Preto).

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercosul, encontrando-se subordinado ao Conselho do Mercado Comum. Incumbe-lhe organizar as reuniões deste e preparar-lhe relatórios e estudos, tomar as medidas necessárias ao cumprimento das decisões tomadas pelo Conselho do Mercado Comum, fixar programas de trabalho que assegurem avanços para a formação do mercado comum, aprovar seus orçamentos, adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária e negociar, por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum, acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais (PROTOCOLO DE OURO PRETO, arts. 10 e 14).

É composto por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país-signatário, designados pelos respectivos governos, entre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores e da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais. A coordenação fica a cargo dos Ministérios das Relações Exteriores. Sua função normativa compreende as regras relativas aos programas de trabalho que assegurem avanços para a criação do mercado comum e as resoluções em matéria financeira e orçamentária, com base nas orientações do Conselho do Mercado Comum. Suas decisões são também tomadas por consenso (PROTOCOLO DE OUTRO PRETO, arts. 11, 12, 13 e 15).

A Comissão de Comércio do Mercosul situa-se em nível hierárquico inferior ao Grupo Mercado Comum. Exerce atividade consultiva e de

assessoramento, cabendo-lhe velar pela aplicação dos instrumentos de comércio comum acordados pelos Estados-Membros para o funcionamento da união aduaneira, acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países e propor ao Grupo Mercado Comum novas normas ou modificações às já existentes relativas à matéria comercial e aduaneira (PROTOCOLO DE OURO PRETO, arts. 16 a 19).

É integrada por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país integrante e será coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores. Sua função normativa manifesta-se por meio de diretrizes ou propostas, sendo as primeiras obrigatórias para os Estados-Partes (PROTOCOLO DE OURO PRETO, arts. 17 a 20).

A Comissão Parlamentar Conjunta é o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados-Partes no âmbito do Mercosul, incumbindo-lhe acelerar os procedimentos para a aprovação das normas emanadas dos órgãos do Mercosul e auxiliar na harmonização das legislações nacionais requerida pelo avanço do processo de integração. É integrada por sessenta e quatro parlamentares – dezesseis para cada Estado-Parte – designados pelos respectivos Parlamentos nacionais (PROTOCOLO DE OURO PRETO, arts. 22 a 25).

Tem função consultiva, deliberativa e de formulação de propostas, no âmbito do Mercosul. Não tem função legislativa. Manifesta-se por meio de recomendações, sem caráter obrigatório, que são encaminhadas ao Conselho do Mercado Comum por intermédio do Grupo Mercado Comum (PROTOCOLO DE OURO PRETO, art. 26).

A Comissão Parlamentar Conjunta é integrada por várias subcomissões, para tratar dos assuntos relevantes do Mercosul, visando à conformação de um mercado comum: comércio, tarifas, normas técnicas, políticas fiscal e monetária, transporte, políticas industrial e tecnológica, política agrícola, políticas macroeconômicas, política trabalhista, cultura, meio ambiente, relações institucionais e direito da integração.

O Foro Consultivo Econômico-Social é o órgão representativo dos setores econômicos e sociais no Mercosul, possibilitando, assim, maior participação da sociedade nas decisões que dizem respeito ao processo de integração da região e,

ao mesmo tempo, maior transparência dos atos emanados dos órgãos do Mercosul. Tem função consultiva e manifesta-se por meio de recomendações ao Grupo Mercado Comum (PROTOCOLO DE OURO PRETO, arts. 28 e 29).

A Secretaria Administrativa do Mercosul é o órgão de apoio operacional, cabendo-lhe prestar serviços aos demais órgãos do Mercosul, servir-lhe como arquivo oficial de sua documentação, publicar as decisões oficiais adotadas e organizar os aspectos logísticos das reuniões do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Mercado do Mercosul. É dirigida por um diretor – um nacional de um dos Estados-Partes – eleito pelo Grupo Mercado Comum, em bases rotativas, após consulta prévia aos países-integrantes, sendo designado pelo Conselho do Mercado Comum, com mandato de dois anos, vedada a reeleição (PROTOCOLO DE OUTRO PRETO, arts. 31 e 32).

Tem sede em Montevideu, e suas despesas, previstas no orçamento do Mercosul, serão suportadas, por igual, pelos Estados-Partes.

#### 4.2 ORDENAMENTO JURÍDICO DO MERCOSUL: O DIREITO DA INTEGRAÇÃO

Como assinalado, a adoção da estratégia dos Estados nacionais de formação de blocos regionais, dando feições novas às fronteiras nacionais e buscando interesses comuns que superem divergências, tem por instrumento fundamental o Direito. Cabe-lhe materializar e efetivar essa remoldagem de conceitos, parâmetros e estruturas, de forma a tornar possível acolher e receber os frutos do processo de integração.

A formação dos blocos regionais tem como condição *sine qua non* a elaboração de um arcabouço jurídico-institucional capaz de materializar e efetivar o processo de integração entre os Estados.

O Mercosul, até o presente momento, se encontra na fase da união aduaneira imperfeita e exibe uma estrutura intergovernamental dos Estados-

Membros nos moldes das organizações internacionais e cujos órgãos são compostos por representantes diretos dos governos nacionais.

Indaga-se da existência de um Direito do Mercosul, considerando a ausência de órgãos autônomos e independentes em relação aos governos dos países integrantes – como um tribunal e um parlamento – que exerçam poderes supranacionais e de instrumentos que vinculem as normas no âmbito interno dos Estados-Partes.

No entanto, analisando a evolução dos atos e instituições mercosulinas, pode-se afirmar que há, na esfera do Mercosul, um conjunto de normas oriundas tanto dos Tratados constitutivos como dos órgãos detentores de poder normativo e que são *recepcionadas*<sup>21</sup> nos ordenamentos internos dos Estados-Partes. A esse complexo normativo a doutrina denomina *Direito da Integração*.

Nesse ponto, cumpre distinguir o Direito da Integração do Direito Comunitário:

O primeiro é o desdobramento do Direito Internacional Público clássico, ou seja, decorre de tratados internacionais entre Estados soberanos que, por diversas razões, criam zonas econômicas privilegiadas com maior ou menor vinculação entre os seus integrantes. Esse Direito é encontrado nas fases iniciais e mesmo intermediárias dos processos de integração econômica regional. Nesse contexto, o Direito da Integração não tem autonomia positivo-epistemológica, pois parte do próprio Direito Internacional Público. O Direito Comunitário, por sua vez, só se faz presente no processo de integração acompanhado de delegação de soberania e da formação de uma esfera político-jurídica supranacional. Embora remonte a um Direito da Integração, o Direito Comunitário pressupõe um estágio bastante avançado de interação econômica, política, social e jurídica entre Estados soberanos. Ocorre, nesse caso, um fenômeno político que se pode chamar de supranacionalidade, ou seja, a existência de uma esfera jurídico-política encontrada na sociedade internacional que, convivendo com todos os Estados soberanos, caracteriza-se pelo agrupamento de Estados que, embora soberanos, estão vinculados, entre si, por uma autolimitação, delegação e compartilhamento de suas soberanias com a primazia de um político regional e coletivo, de natureza estatal, mas desprovido de autoconstituição (SILVA, 1999, p. 44).

O Direito da Integração, portanto, está presente em estágios mais incipientes dos processos de integração, em que os órgãos institucionais são do tipo

---

<sup>21</sup> As normas produzidas no âmbito do Mercosul são obrigatórias, como estabelecem expressamente os arts. 9º, 15 e 20 do Protocolo de Ouro Preto, mas não existe um poder coercitivo que possa obrigar sua aplicação no interior dos Estados-Partes, necessitando, para tanto, de procedimentos especiais para sua recepção.

intergovernamental, e as normas deles emanadas têm ainda características do Direito Internacional Público. O Direito de Integração pode servir como instrumento para se chegar a estágios mais avançados de integração.

O Direito Comunitário, por sua vez, está presente em estágios mais avançados dos processos de integração. Neste caso, os órgãos institucionais são do tipo supranacional, representando os interesses comuns, e as normas deles advindas têm primazia, aplicabilidade direta e efeito direto em relação ao Direito interno dos Estados-Membros.

Já no que toca às normas do Mercosul, destacam-se as que pertencem ao Direito originário e as que pertencem ao Direito derivado.<sup>22</sup>

O Direito originário do Mercosul compreende todos os atos internacionais celebrados diretamente por seus Estados-Partes, com destaque para os Tratados constitutivos, que constituem a pedra angular de todo o processo de integração econômica da região. Tais atos têm *status* de norma fundamental do Mercosul.

Presentemente, os principais diplomas internacionais que integram essa categoria são: o Tratado de Assunção, de 1991, que estabelece os objetivos, os princípios, os instrumentos e a estrutura orgânica do bloco; o Protocolo de Brasília, de 1991, que substitui o Anexo III do Tratado de Assunção, instituindo um sistema de solução de controvérsias no âmbito do Mercosul; o Protocolo de Ouro Preto, de 1994, que completa e altera em alguns aspectos o Tratado de Assunção, criando a estrutura institucional definitiva do Mercosul, com a previsão de órgãos comuns e suas respectivas funções e atribuições; e o Protocolo de Olivos, de 2002, que estabelece o novo sistema de solução de controvérsias no âmbito do Mercosul, derogando expressamente, a partir de sua vigência, o sistema anterior, previsto no Protocolo de Brasília, de 1991.

Como referido, as normas do Direito originário do Mercosul não têm aplicabilidade direta nem efeito direto nos ordenamentos jurídicos nacionais, necessitando que sejam recepcionadas pelos procedimentos previstos na legislação

---

<sup>22</sup> O art. 41 do Protocolo de Ouro Preto dispõe que: “As fontes jurídicas do Mercosul são: I – O Tratado de Assunção, seus protocolos e instrumentos adicionais ou complementares; II – Os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; III – As decisões do Conselho do Mercado Comum, as resoluções do Grupo Mercado Comum e as diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.

de cada país signatário. Uma vez em vigor no território do Estado-Parte, passam a integrar a respectiva ordem jurídica e, desta feita, tornam-se suscetíveis de aplicação pelos órgãos nacionais.<sup>23</sup>

No Brasil, os tratados e demais atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos para o patrimônio nacional, nos termos do art. 49 da Constituição Federal de 1988, são incorporadas ao nosso ordenamento jurídico através da aprovação pelo Congresso Nacional e promulgação, por decreto, pelo Presidente da República, tendo valor jurídico igual ao de lei ordinária, podendo sua aplicabilidade ser afastada em virtude de lei federal posterior, quando com esta conflitar.<sup>24</sup>

O Direito derivado do Mercosul compreende todos os atos normativos emanados diretamente dos órgãos do Mercosul com poder decisório e que são praticados em execução dos Tratados constitutivos, estando, por conseguinte, subordinados a estes, devendo-lhes respeito e adequação aos limites neles estabelecidos.

Esses atos normativos são as decisões do Conselho do Mercado Comum, as resoluções do Grupo Mercado Comum, as diretrizes ou propostas da Comissão de Comércio do Mercosul e as recomendações do Foro Consultivo Econômico-Social. Os três primeiros são obrigatórios, e os dois últimos não têm natureza vinculativa (PROTOCOLO DE OURO PRETO, arts. 3º, 15, 20 e 29).

As decisões são dirigidas aos Estados-Partes e por meio delas o Conselho do Mercado Comum cumpre suas funções na condução da política do processo de integração e na garantia do cumprimento dos objetivos do Tratado de Assunção e da construção do mercado comum (PROTOCOLO DE OURO PRETO, art. 3º).

---

<sup>23</sup> O art. 40 do Protocolo de Ouro Preto estabelece o procedimento necessário para assegurar a entrada em vigor simultânea, nos Estados-Partes, das normas emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul.

<sup>24</sup> Trata-se de doutrina acolhida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 80.004, de 1977, e confirmada posteriormente no Acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 74.376-0, de 1995. Essa posição adotada pelos tribunais superiores pátrios tem recebido crítica dos internacionalistas.

As resoluções são também destinadas aos Estados-Partes e constituem os atos pelos quais se manifesta o Grupo Mercado Comum no exercício de suas funções e atribuições executivas (PROTOCOLO DE OURO PRETO, art. 15).

As diretrizes têm como destinatários os países integrantes do bloco e adotadas pela Comissão de Comércio do Mercosul no exercício de suas funções e atribuições (PROTOCOLO DE OURO PRETO, art. 20).

As propostas são também elaboradas pela Comissão do Comércio do Mercosul e não têm natureza obrigatória (PROTOCOLO DE OURO PRETO, art. 20). Os Tratados originários não definem a quem são dirigidas as propostas.

As recomendações são elaboradas pelo Foro Econômico-Social e dirigidas ao Grupo Mercado Comum, que as homologa, e são utilizadas tanto pela Comissão Parlamentar Conjunta como pelo Foro Consultivo Econômico-Social. De modo idêntico às propostas, não têm natureza obrigatória (PROTOCOLO DE OURO PRETO, arts. 26 e 29).

A incorporação desses atos normativos aos ordenamentos nacionais é feita nos moldes das normas de Direito originário, isto é, mediante o procedimento específico previsto na legislação de cada Estado-Parte.

Cumprir observar que a consciência de que a evolução do processo de integração pressupõe, necessariamente, a criação de meios de solução de conflitos, que assegurem a aplicação uniforme das normas, esteve sempre presente no Mercosul. Diversamente da experiência européia, na qual há um mecanismo jurisdicional que promove a uniformização da aplicação e interpretação das normas comunitárias, o Protocolo de Brasília, de 1991, quando em vigor, optou por uma alternativa muito semelhante à adotada pelas organizações internacionais.

Assim, o sistema de solução de controvérsias previsto no Protocolo de Brasília apresentava três procedimentos: o primeiro consistia nas vias diplomáticas: as controvérsias entre as partes contratantes eram resolvidas mediante negociações diretas entre os Estados-Partes envolvidos; não havendo sucesso, passava-se ao segundo procedimento, que consistia nos entendimentos políticos, que eram realizados no Grupo Mercado Comum entre representantes dos Estados-Partes. Finalmente, se ainda não se tivesse chegado a um acordo, tinha início o terceiro procedimento, que implicava a adoção de um Tribunal arbitral *ad hoc* (PROTOCOLO

DE BRASÍLIA, arts. 2º a 24). Esta era certamente a parte mais interessante e original do sistema de solução de controvérsias do Mercosul.

O Protocolo de Brasília previa que era obrigatória, sem necessidade de acordo especial, a jurisdição do Tribunal arbitral *ad hoc* formado para conhecer e resolver as controvérsias sobre a interpretação e aplicação das normas do Mercosul.<sup>25</sup> Era composto por três árbitros, dois indicados pelos Estados-Partes envolvidos na controvérsia e o terceiro – que não poderia ser nacional dos Estados-Partes – escolhido de comum acordo, que o presidia (PROTOCOLO DE BRASÍLIA, arts. 8º a 10).

O Tribunal arbitral se pronunciava por meio de laudos escritos, que eram inapeláveis e tinham força de coisa julgada, sendo cumpridos no prazo de quinze dias a partir do recebimento da notificação, salvo se o Tribunal arbitral *ad hoc* estabelecesse outro prazo (PROTOCOLO DE BRASÍLIA, arts. 20 e 21).

Embora contra os laudos não pudesse haver recurso, os Estados-Partes podiam pedir esclarecimentos quando à omissão ou dúvidas do seu teor ou quanto à forma do seu cumprimento nos quinze dias posteriores ao laudo. Se um dos Estados-Partes não o cumprisse no prazo de trinta dias, era facultado aos demais impor medidas compensatórias destinadas a obter seu cumprimento (PROTOCOLO DE BRASÍLIA, art. 22).

Observe-se que o laudo pelo qual se pronunciava o Tribunal arbitral *ad hoc* era ato originado no âmbito do Mercosul que mais se aproximava da supranacionalidade, já que continha decisão na qual os Estados-Partes não participavam, tinha natureza obrigatória e não podia ser objeto de contestação.

Desde a entrada em vigor do Protocolo de Brasília, já foram instituídos nove Tribunais Arbitrais *ad hoc* no âmbito do Mercosul para a solução de controvérsias suscitadas pelos Estados-Partes. O primeiro Tribunal Arbitral *ad hoc* decidiu, em 1999, a controvérsia entre a Argentina (parte reclamante) e o Brasil (parte reclamada) designada como "Controvérsia sobre os Comunicados nº 37, de

---

<sup>25</sup> Segundo o art. 25 do Protocolo de Brasília, além dos Estados-Partes, os particulares – pessoas físicas ou jurídicas – estavam legitimadas para formalizar reclamações, em razão de sanção ou aplicação, por qualquer dos Estados-Partes, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação das normas originárias ou derivadas do Mercosul.

17 de dezembro de 1997, e nº 7, de 20 de fevereiro de 1998, do Departamento de Operações de Comércio Exterior da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)", que determinavam a aplicação de medidas restritivas ao comércio entre os dois países. Por sua vez, o último Tribunal Arbitral *ad hoc* decidiu, em 4 de abril de 2003, a controvérsia entre a Argentina (parte reclamante) e o Uruguai (parte reclamada) sobre a incompatibilidade do "Regime de Estímulo à Industrialização da Lã", criado pelo Uruguai por meio da Lei nº 13.695, de 1968, e Decretos complementares, com a Normativa Mercosul que "regula a aplicação e a utilização de incentivos no comércio intrazona".

Em 18 de fevereiro 2002, foi assinado o Protocolo de Olivos, que estabelece o novo sistema de solução de controvérsias no Mercosul, derogando expressamente, a partir de sua vigência, com a ratificação pelos Estados-Partes, o sistema anterior, previsto do Protocolo de Brasília, de 1991.

O Protocolo de Olivos não traz alterações profundas na sistemática anteriormente adotada. Algumas características básicas foram mantidas: a) a solução de controvérsias continua a se operar por negociação e arbitragem, inexistindo uma instância judicial supranacional; b) os particulares – pessoas físicas ou jurídicas – continuam dependendo dos governos dos Estados-Partes para formalizar suas reclamações; c) o sistema de solução de controvérsias continua sendo provisório e deverá ser novamente alterado quando culminar o processo de convergência da tarifa externa comum.

Mas o Protocolo de Olivos altera pontos relevantes do sistema de solução de controvérsias no âmbito do Mercosul, permitindo certo avanço no processo de integração regional, mesmo que ainda não contemple um sistema judicial supranacional.

Destarte, são submetidas ao sistema previsto no Protocolo de Olivos todas as controvérsias entre os Estados-Partes relacionadas com a interpretação, aplicação ou não-cumprimento das normas do Mercosul. Para tanto, o sistema prevê alguns procedimentos. O primeiro consiste nas vias diplomáticas: as controvérsias entre as partes contratantes são resolvidas mediante negociações diretas entre os Estados-Partes envolvidos (PROTOCOLO DE OLIVOS, arts. 4º e 5º); não logrando êxito, passa-se ao segundo procedimento, que consiste nos entendimentos políticos, com a intervenção do Grupo Mercado Comum, não-obrigatória e dependente da

solicitação direta dos Estados-Partes ou de outro que seja parte da controvérsia, desde que o faça justificadamente ao término das negociações diretas (PROTOCOLO DE OLIVOS, arts. 6º a 8º).

O Protocolo de Olivos prevê que, quando não for possível a solução mediante a aplicação dos procedimentos anteriores, qualquer um dos Estados-Partes envolvidos na controvérsia poderá recorrer ao procedimento arbitral, que tramitará perante um Tribunal *ad hoc*, composto por três árbitros, designados a partir de uma lista de doze, registrada na Secretaria Administrativa do Mercosul (PROTOCOLO DE OLIVOS, arts. 9º a 11).

O Tribunal arbitral poderá, por solicitação da parte interessada, estabelecer medidas provisórias para prevenir danos graves e irreparáveis a uma das partes envolvidas na controvérsia (PROTOCOLO DE OLIVOS, art. 15).

O laudo do Tribunal arbitral *ad hoc* para a solução da controvérsia será emitido em sessenta dias, com recurso não-obrigatório, no prazo de quinze dias, perante o Tribunal Permanente de Revisão, composto por cinco árbitros, que poderá confirmar, modificar ou revogar a decisão *a quo*, tendo caráter definitivo e sempre prevalecendo sobre esta (PROTOCOLO DE OLIVOS, arts. 16 a 18).

Em caso de dúvida sobre o cumprimento do laudo emitido pelo Tribunal arbitral *ad hoc* ou pelo Tribunal Permanente de Revisão, qualquer uma das partes envolvidas na controvérsia poderá interpor recurso de esclarecimento, com efeito suspensivo, visando a elucidar eventual ponto obscuro do laudo (PROTOCOLO DE OLIVOS, art. 28).

Finalmente, na hipótese de a parte vencida na controvérsia não cumprir, total ou parcialmente, o laudo arbitral, a parte vencedora poderá aplicar medidas compensatórias temporárias, como a suspensão de concessões ou obrigações equivalentes, com vista a obter o cumprimento do laudo. Tais medidas poderão ser contestadas pela parte vencida, se as considerar excessivas (PROTOCOLO DE OLIVOS, arts. 31 e 32).

A criação do Tribunal Permanente de Revisão foi a grande inovação trazida pelo Protocolo de Olivos, quando comparado com a sistemática adotada pelo Protocolo de Brasília. Essa inovação pretende claramente obter a uniformização das decisões adotadas pelos Tribunais *ad hoc*, evitando assim interpretações

divergentes nos casos que lhe foram e que lhe serão submetidos. Embora as decisões do Tribunal Permanente de Revisão não tenham eficácia vinculante, é previsível que sejam levadas em conta pelos Tribunais *ad hoc* posteriores, a exemplo do que ocorre relativamente às decisões do Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio – OMC.

Ainda quanto ao Tribunal Permanente de Revisão, o Protocolo de Olivos permite que os Estados-Partes envolvidos na controvérsia lhe submetam diretamente, eliminando, assim, o procedimento anterior do Tribunal *ad hoc* (PROTOCOLO DE OLIVOS, art. 23).

Outra inovação do Protocolo de Olivos é a que estabelece a faculdade de o Estado-parte, que demandar o litígio, escolher o sistema de solução de controvérsias do Mercosul e outro sistema eventualmente competente para decidir a controvérsia. A regra é que a parte demandante possa eleger o foro internacional para resolver o litígio (OMC, por exemplo); contudo, uma vez iniciado o procedimento, não se poderá recorrer a outro foro.

#### 4.3 INSUFICIÊNCIA DA ATUAL ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

Apesar de não estar ainda totalmente implementado, com a formação do mercado comum, o Mercosul tem mostrado resultados importantes nesses treze anos de criação, fazendo acreditar na continuidade do processo de integração nos anos vindouros. No entanto, numa perspectiva institucional, o resultado desse modelo permanece ainda uma incógnita. O que se tem até agora é uma estrutura institucional inegavelmente provisória e transitória, cuja existência, no entanto, tem sido mantida – e até mesmo institucionalizada.

Mesmo considerando o êxito geralmente reconhecido do Mercosul, sua estrutura institucional, de caráter intergovernamental, cujos órgãos são formados por representantes diretos dos governos nacionais, desprovidos de qualquer autonomia, tem se mostrado excessivamente flexível aos interesses dos Estados-Partes e não

aos interesses da própria organização, gerando uma situação de insegurança e de instabilidade (VENTURA, 1997, p. 103).

Isso se reflete perfeitamente na ausência de orçamentos próprios para o custeio das atividades dos órgãos do Mercosul, o que os torna muito mais dependentes dos Estados-Partes e dos seus interesses. Um outro fator que teria contribuído para esse estado de coisas seria a ausência de previsão, no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto, de um órgão que velasse pela efetiva aplicação dos tratados pelos países signatários e pelos particulares e que funcionasse como uma garantia eficaz na concretização dos interesses do Mercosul, desempenhando funções em alguma medida análogas às que, na União Européia, são desempenhadas pela Comissão Européia, inclusive com a possibilidade de imposição de sanções aos Estados-Partes infratores.

Além disso, o atual sistema de solução de controvérsias no Mercosul, disciplinado pelo Protocolo de Brasília até a entrada em vigor do Protocolo de Olivos, muito embora seja capaz de resolver litígios de menor dimensão, não parece apropriado para dirimir conflitos causados por políticas comerciais e tarifárias ainda não totalmente harmonizadas entre os Estados-Partes. Não obstante tal fato, esse sistema baseia-se em negociações diretas e procedimentos arbitrais, sem recorrer a um poder jurisdicional previamente estabelecido. Não resta dúvida de que a criação de um Tribunal Permanente de Revisão, pelo Protocolo de Olivos, ainda que tenha natureza arbitral, constitui um aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias do Mercosul.

Finalmente, a atual estrutura institucional do Mercosul peca por não oferecer meios efetivos de participação da sociedade civil no processo de integração regional, o que garantiria maior eficácia e legitimidade às propostas e decisões emanadas desse processo. A dimensão política do processo de integração, como referido, deve projetar-se numa dimensão cultural, incluindo formas institucionais de participação dos cidadãos dos Estados envolvidos nesse processo.

No Mercosul, não se cogitam ainda de medidas institucionais que efetivamente ensejem a participação do cidadão no processo de integração. Pode-se até mesmo afirmar, sem qualquer exagero, que o cidadão mercosulino – categoria de cidadão que, na verdade, ainda não existe – foi e continua sendo excluído desse processo. A sociedade civil, em decorrência, também não está

institucionalmente representada no processo de tomada de decisões. A integração do Mercosul depende sobretudo do monopólio das chancelarias dos Estados-Partes.

O bloco confirmou sua opacidade com a adoção, em 18 de fevereiro de 2002, do Protocolo de Olivos, que visa a reformar o sistema de solução de controvérsias, criando um tribunal arbitral permanente. Elaborado em segredo, o anúncio de sua adoção foi feito de maneira peremptória. Nem a Comissão Parlamentar Conjunta nem o Fórum Consultivo Econômico-Social, que deveriam ser os órgãos representativos da população e dos atores econômicos, foram consultados sobre essa evolução maior do bloco. Não houve debate dentro do Mercosul (a não ser no plano diplomático) ou nos Estados-Membros. Pode-se pensar, em vista da reação dos parlamentos nacionais quanto a outros protocolos, como o de Ouro Preto, que ele não suscitará maiores discussões na época de sua ratificação. O hermetismo que envolve o processo decisório político se propaga in foro externo e é aceito com naturalidade pelos governos, tanto nas questões internas como nas questões de integração (VENTURA, 2003, p. 597-598).

Esta seria uma questão a ser solucionada através da criação de uma verdadeira instituição parlamentar, dotada de atribuições e poderes para atuar com autonomia e eficiência no controle político dos demais órgãos integrantes do bloco regional e na criação do direito derivado, tornando-se um órgão de ação, por meio de representantes eleitos pelo sufrágio universal e pelo voto direto dos cidadãos dos Estados-Partes, devendo revestir-se de caráter de supranacionalidade, ao invés de ser apenas mais um instrumento intergovernamental de comunicação e eventual tomada de decisão. A análise da criação do Parlamento para o Mercosul, mediante a demonstração da necessidade da definição de pressupostos e da adoção de procedimentos para atingir esse desiderato, constitui o objeto central do presente trabalho.

Há, porém, quem considere que a atual estrutura institucional do Mercosul, singela mas pragmática, se encontra perfeitamente em consonância com sua natureza intergovernamental e que já tem dado mostras de dinamismo e flexibilidade. Mas é preciso não esquecer que uma dada estrutura institucional que aparenta estar adaptada ao desenvolvimento de um processo de integração durante o período transitório de sua evolução, em que se exige, como se sabe, um baixo nível de institucionalização, deve ser alvo de modificações – por vezes, drásticas – quando se atingem fases mais avançadas desse processo, já que os problemas que passam a surgir apresentam um traço naturalmente mais profundo de conflitividade.

Verifica-se, assim, a necessidade de não apenas resolver, mas de evitar essas conflitividades no espaço integrado.

É o que deve ocorrer quando o Mercosul avançar rumo ao mercado comum, quanto então deverão ser criadas instituições à altura desse objetivo e compatíveis com essa fase, de natureza supranacional, que funcionem como depositárias dos interesses comuns, e tornem o processo de integração da região menos vulnerável às súbitas volatilizações de vontade política dos Estados-Membros.

Na medida em que esse processo se desenvolve, vai surgindo a necessidade de formulação, no contexto dessa integração, de estruturas institucionais para a gestão do processo, que representem e estejam vinculadas aos Estados nacionais que participam do processo, mas que sejam, ao mesmo tempo, deles independentes e, também, tenham a capacidade de decisão autônoma [...] Esse processo de formação dessa estrutura os juristas europeus denominam de institucionalização, a formação de instituições da comunidade integrada. Aí a expressão consagrada de instituições comunitárias [...] Igual demanda surge no sentido da elaboração das normas de aplicação direta à vida social da comunidade, dando azo ao surgimento de uma terceira órbita jurídica, constituída por um direito da comunidade, portanto, a um Direito Comunitário (JUCÁ, 2002, p. 151).

Com efeito, a constituição do mercado comum significa, também, a formação de uma nova ordem jurídica comum, cuja existência e desenvolvimento dependem sobretudo de uma instituição parlamentar permanente para elaboração das normas de direito derivado que passarem a integrá-la.

Mais do que uma Comissão Parlamentar Conjunta, de caráter consultivo, o Mercosul real clama por uma instituição mais efetiva de natureza legislativa, democraticamente eleita pelo sufrágio universal e pelo voto direto dos cidadãos dos países integrantes e apta a exercer a representação política regional, a estabelecer o controle político do sistema mercosulino e a produzir e fazer valer a ordem jurídica comum.

A atual estrutura institucional do Mercosul não deve, contudo, prejudicar quanto ao futuro formato jurídico-institucional dessa área de integração regional. Nesse contexto, não se pode excluir a possibilidade da negociação de novo instrumento modificatório do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, ou até mesmo a possibilidade da celebração de algum novo tratado ou protocolo constitutivo visando à implementação de tais mudanças.

As diferenças essenciais entre a União Europeia e o Mercosul, tomando como parâmetros a estrutura institucional, a ordem jurídica, o sistema de tomada de decisões e o sistema de solução de controvérsias existentes em cada organização, serão tratadas no próximo capítulo.

Convém assinalar que as diferenças não constituem o resultado da análise comparativa, mas sim o fio condutor dessa análise. Noutras palavras, a busca das diferenças é que esclarece a comparação, e não a busca de similitudes ilusórias, que certamente falseariam a compreensão das relações entre a União Europeia e o Mercosul.

## 5 PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE A UNIÃO EUROPÉIA E O MERCOSUL

### 5.1 CONCEITOS DE SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNAMENTALIDADE

Não constitui tarefa das mais fáceis a caracterização da *supranacionalidade* e da *intergovernamentalidade*, visto que a doutrina não tem ainda uma posição unívoca relativamente à distinção entre esses institutos da integração.

O fato de a União Européia representar uma realidade nova, impossível de inserir nas categorias jurídicas preestabelecidas, fez com que surgisse o léxico jurídico *supranacionalidade*<sup>26</sup> como qualificativo das instituições comunitárias, transformando a questão da supranacionalidade numa das mais complexas e controvertidas da integração europeia.

O mérito da introdução do vocábulo *supranacionalidade*, na terminologia oficial coube a Schuman, ao expor, perante a Assembléia Nacional Francesa, os traços gerais do projeto CECA. Mas esse termo só veio a ganhar notoriedade a partir de sua menção expressa no art. 9º do TCECA, que rezava:

Os membros da Alta Autoridade exercem suas funções em completa independência [...] Abstêm-se de qualquer acto incompatível com o carácter supranacional de suas funções. Cada Estado-Membro compromete-se a respeitar este carácter supranacional [...].

Assim, se uma instituição supranacional como a CECA não possui as características de um Estado, é um fato que ela detém e exerce certos poderes soberanos: é independente em relação aos governos dos Estados-Membros, nos

---

<sup>26</sup> Alguns autores afirmam que o termo *sobreestatalidade* ou *supraestatalidade* é preferível a *supranacionalidade*, visto que este último recorre ao conceito de Nação quando o que está em questão é o conceito de Estado. No entanto, acabam por resignar-se ao peso da tradição que vai em favor do vocábulo *supranacionalidade* (QUADROS, 1991, p. 133-136).

limites definidos pelo Tratado respectivo; esta independência é irrevogável, bem como a transferência de competências de que a CECA se beneficiou; e o Tratado confere-lhe missão e funções próprias, que não são exercidas a título de mera delegação de poderes dos Estados-Membros (CAMPOS, 1997, v. 1, p. 561).

Depois do TCECA, a *supranacionalidade* passou a corresponder a uma realidade indiscutível e tornou-se a idéia-força da integração europeia. Muitos autores passaram a estudá-la e a defini-la, buscando precisar o conteúdo desse instituto tão complexo e controverso. Assim, sem a pretensão de exaurir tais autores, enunciam-se alguns conceitos adotados nesse domínio. Daí porque:

*Voilà donc en résumé ce que je comprends, pour ma part, comme constituant l'essentiel de la supranationalité: un pouvoir réel et autonome, placé au service d'objectifs communs à plusieurs États. Dans cette définition, la notion d'objectif doit resumer en mot l'idée d'ordre déterminé par l'existence de valeurs et d'intérêts communs* (PESCATORE, 1972, p. 51).

Conforme o conceito adotado pelo autor, três são os pilares de sustentação da vertente supranacional: a) a criação de um poder efetivo colocado a serviço de valores ou interesses comuns; b) a autonomia desse poder; c) o reconhecimento, por uma pluralidade de Estados, desses valores ou interesses para alcançar objetivos comuns.

Saliente-se que o poder supranacional é independente e distinto dos poderes dos Estados-Membros. Coloca-se acima destes e resulta da cessão de parcelas de soberanias nacionais com o intuito de alcançar objetivos comuns. Daí a conseqüente institucionalização: a criação de organismos autônomos que tomam decisões e produzem normas jurídicas que vinculam os Estados-Membros, bem como as interpretam e as aplicam, independente de qualquer mecanismo para operar a sua recepção na ordem jurídica interna. Isto quer dizer que:

*La supranacionalidad es el poder que los Estados miembros de una comunidad delegan en organismos independientes de los gobiernos de dichos Estados para que tengan competencia suficiente de normar, ejecutar y dirimir todo lo referente a los objetivos comunes que llevarán a dichos Estados a integrarse en una comunidad organizada* (MARTÍN-MARCHESINI, 1998, p. 148).

Na verdade, se se quiser apresentar um balanço dos conceitos de *supranacionalidade* apresentados pelos autores, parece que há dois critérios que melhor apreendem a especificidade do instituto: a autonomia de seus órgãos relativamente aos governos dos Estados-Membros e o imediatismo dos poderes exercidos, no sentido de que a norma ou decisão emanada desses órgãos é diretamente aplicável e plenamente eficaz na ordem interna dos Estados-Membros, independente de qualquer ato ou procedimento de transposição (CAMPOS, 1997, v. 1, p. 563).

Destarte, o significado do termo *supranacionalidade* exprime um poder de mando superior aos Estados-Membros, que resulta da cessão de parcelas de soberanias nacionais em prol da organização comunitária, permitindo-lhe a regulação, a execução e a interpretação e aplicação uniformes de determinadas matérias, sempre tendo em vista os objetivos e anseios comuns.

Ressalte-se que a cessão de soberanias nacionais não é total. Neste sentido, fala-se em parcelas de soberanias nacionais, e não de soberanias em toda a sua extensão, pois, se assim o fosse, a existência do próprio Estado-membro estaria fadada ao desaparecimento. Daí que se cunhou a expressão *soberania partilhada* para conciliar esse conceito com as necessidades atuais de associação e de cooperação entre os Estados nacionais no espaço comunitário.

No entanto, consigne-se que, no caso da União Européia, diversamente das organizações internacionais clássicas, não se trata de mera transferência de tarefas técnicas, mas de transferência efetiva para os órgãos comunitários de poderes inerentes à própria vida dos Estados-Membros e de seus nacionais, com grande margem de liberdade para decidir e fazer prevalecer suas decisões, levando-se em conta os interesses ou valores comunitários.

Ao contrário da *supranacionalidade*, a *intergovernamentalidade* é um conceito que se apresenta no sentido do relacionamento entre governos nacionais, daí resultando o fato de os Estados integrantes do bloco preservarem plenamente as respectivas soberanias. Nesse sentido, "as disposições e convenções que entre eles se celebram não podem jamais impor a qualquer deles a supremacia de outra, ou qualquer forma de submissão a algum organismo posto acima da soberania" (FABRÍCIO, 1997, p. 20).

Assim, os Estados-Partes continuam tão soberanos quanto antes de integrarem o organismo intergovernamental: não sofrem qualquer restrição quanto ao exercício dos poderes políticos nacionais. As normas e decisões internas podem ser levadas a efeito, ainda que contrariem os objetivos integracionistas.

Em conseqüência, os órgãos da estrutura institucional de uma organização de natureza intergovernamental não são independentes em relação aos governos nacionais. São compostos por representantes dos governos dos Estados-Partes, sujeitos à hierarquia interna. Suas decisões não traduzem os interesses comuns, mas os interesses dos países integrantes do bloco.

Enquanto a *supranacionalidade* é aplicada às fases mais avançadas e complexas dos processos de integração, como o mercado comum e a união econômica e monetária, que demandam órgãos com poderes para a solução de problemas conjuntos e consecução de objetivos comuns, a *intergovernamentalidade* é aplicada às fases iniciais dos processos de integração, como a zona de livre comércio e a união aduaneira, que permitem maior adaptação dos Estados-Partes ao processo ainda incipiente, permitindo maior abertura para negociações e realização de acordos específicos para resolver questões pontuais da integração, como a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias e o estabelecimento da tarifa externa comum.

O aprofundamento do processo de integração requer, no entanto, instituições encarregadas de elaborar normas e políticas comunitárias, de forma independente e desvinculada dos governos dos Estados-Membros.

Em suma, as principais diferenças entre os conceitos de *supranacionalidade* e *intergovernamentalidade* podem ser assim dispostas: a) o interesse supranacional prevalece sobre o interesse individual dos Estados-Membros, ao passo que o interesse intergovernamental resulta da harmonização das vontades individuais dos Estados-Partes; b) os órgãos da estrutura institucional supranacional são autônomos e independentes em relação aos governos nacionais, enquanto os da estrutura institucional intergovernamental não o são; c) a norma de índole supranacional é transposta diretamente ao ordenamento jurídico interno e prevalece sobre a norma nacional, ao mesmo tempo em que a norma de natureza intergovernamental é internalizada segundo os procedimentos clássicos de recepção e não prevalece, necessariamente, sobre a norma nacional.

## 5.2 GÊNESE E FORMAÇÃO

A integração europeia está ligada ao segundo pós-guerra, quando os planos para a aproximação entre os Estados europeus tomaram grande impulso, sobretudo diante da debilidade do continente após duas guerras e da necessidade premente de prevenir novos conflitos, assegurando-se a paz, a liberdade e o bem-estar na região.

A União Europeia de hoje se iniciou com o TCECA, de 1951, evoluindo para o Tratado de Roma, de 1957, que instituiu a CEE, hoje CE, e a EURATOM e, desde então, vem se aperfeiçoando em sucessivas etapas, atingindo, nos anos 1991 e 1997, os Tratados de Maastricht e de Amsterdã, culminando, em 2001, com o Tratado de Nice.

Destarte, a gênese e o processo de formação do que se denomina atualmente de União Europeia foram longos e progressivos. Essa historicidade envolvida, que reorganizou a Europa do segundo pós-guerra, consolidou a integração no continente, tornando-a irreversível.

A reorganização europeia além-fronteiras, de índole comunitária, não se deu apenas no plano econômico. Necessária se tornou também a criação de um ordenamento jurídico de efetividade supranacional e com primazia sobre o direito nacional, bem como a institucionalização de uma estrutura autônoma, composta por órgãos que representam os interesses comuns a todos os Estados-Membros.

Além disso, o mercado comum para a União Europeia consiste no meio para atingir a integração. Já para o Mercosul, o mercado comum é a sua finalidade.

Por outro lado, os elementos metajurídicos presentes na gênese e formação da União Europeia, como a tragédia devastadora de 1939 – 1945 e o temor do expansionismo comunista, não estão presentes na gênese e formação do Mercosul, cujo principal elemento metajurídico foi a necessidade de fortalecer a economia regional e de aumentar a competitividade no mercado internacional, em face da globalização.

A integração latino-americana iniciou sua corporificação, em 1960, com o Tratado de Montevideu, que instituiu a ALALC. Em face dos magros resultados obtidos pela ALALC, em 1980, é celebrado em Montevideu um novo tratado que substituiu a ALALC pela ALADI.

Paralelamente à criação da ALALC, foi instituído, em 1969, pelo Tratado de Cartagena, o Pacto Andino, tendo sido substituído pela Comunidade Andina, criada, em 1996, pelo Protocolo de Trujillo.

Em 1991, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai firmaram entre si o Tratado de Assunção, complementado pelo Protocolo de Brasília, também de 1991, e pelo Protocolo de Ouro Preto, de 1994.

Como salientado, o Mercosul, ao contrário da União Europeia, tem o mercado comum não como um meio para atingir a integração, mas como um objetivo a ser alcançado no longo prazo. Presentemente, o Mercosul é apenas uma união aduaneira imperfeita (não completa), dotada de um ordenamento jurídico ligado ao Direito Internacional Público e de uma estrutura intergovernamental, composta de órgãos que representam os interesses individuais dos Estados-Partes.

### 5.3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL

"A supranacionalidade, tão em voga no plano da União Europeia, não é, pelo menos por agora, característica do modelo institucional do Mercosul" (PITTA E CUNHA, 2003, p. 35).

Com efeito, a União Europeia é gerida por instituições comuns, com poderes específicos, previstas no art. 7º do TCE: o Parlamento Europeu, composto pelos eurodeputados democraticamente eleitos, com funções legislativas não-exclusivas (só pode legislar em conjunto com o Conselho da União Europeia) e de controle do sistema comunitário; o Conselho da União Europeia, que representa os Estados-Membros em nível ministerial, com funções legislativas partilhadas com o Parlamento Europeu; a Comissão Europeia, composta por nacionais indicados pelos

Estados-Membros, que desempenha o papel de guardião dos tratados comunitários e dispondo do poder de iniciativa legislativa; o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e o Tribunal de Primeira Instância, compostos por magistrados (juizes e advogados-gerais), que partilham competências para garantir o respeito na interpretação e aplicação do direito comunitário; o Tribunal de Contas, composto por juizes, com a função de fiscalizar as contas comunitárias; e, por último, diversos órgãos consultivos, que exprimem os interesses econômicos, sociais e regionais.

Percebe-se, assim, que a estrutura institucional da União Europeia resultou do próprio processo de formação – longo e progressivo – e da necessidade de adaptação às exigências que as etapas da integração foram evidenciando, inclusive quanto ao aspecto da supranacionalidade.

Cabe destacar que as instituições da União Europeia, em razão de cessão de parcelas dos poderes soberanos, feita pelos Estados-Membros quando da adesão aos Tratados comunitários, são independentes em relação aos governos nacionais, exercendo poderes autônomos que as capacitam a produzir normas que prevalecem sobre as normas internas, bem como a tomar decisões que não representam os interesses dos Estados-Membros, mas, sim, os interesses comuns.

Essa cessão de parcelas de soberanias nacionais não se verificou quando da celebração dos instrumentos constitutivos do Mercosul.

De fato, consoante dispõe o art. 2º do Protocolo de Ouro Preto, o Mercosul conta com três órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental: o Conselho do Mercado Comum, órgão superior do Mercosul, composto por representantes dos Estados-Partes em nível ministerial, com funções de condução política e tomada de decisões políticas que assegurem os objetivos mercosulinos; o Grupo Mercado Comum, órgão executivo do Mercosul, composto por nacionais designados pelos governos dos Estados-Partes, com funções de velar pelo Tratado de Assunção e demais instrumentos firmados em seu âmbito, propor medidas e fixar planos de trabalho; e a Comissão de Comércio do Mercosul, órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, composto por nacionais indicados pelos Estados-Partes, com funções de velar pelos instrumentos de política comercial acordados no âmbito do Mercosul e acompanhar e revisar os temas e matérias ligados às políticas comerciais comuns, ao comércio intra-Mercosul e a terceiros países.

Além desses órgãos, há ainda a Comissão Parlamentar Conjunta, que é o órgão representativo, perante o Mercosul, dos Paramentos nacionais (art. 22 do Protocolo de Ouro Preto) e o Comitê Consultivo Econômico-Social, que constitui, no âmbito do Mercosul, o órgão representativo dos setores econômicos e sociais dos países que o compõem (PROTOCOLO DE OURO PRETO, art. 28).

Como se constata, os órgãos da estrutura institucional do Mercosul são integrados por representantes governamentais, sem qualquer independência funcional em relação aos Estados-Partes, sendo uma extensão da vontade dos governos nacionais. Além disso, não produzem normas que tenham prevalência sobre as normas internas e ressentem-se de órgão jurisdicional e de instrumentos para as vincular no âmbito dos Estados-Partes.

Ressalte-se que, em razão da composição semelhante do Conselho do Mercado Comum e do Conselho da União Européia – em ambos seus membros são representantes em nível ministerial –, chega-se a afirmar que a natureza desses órgãos seria idêntica, isto é, do tipo intergovernamental. No entanto, esse aspecto é mitigado em razão da independência do Conselho da União Européia relativamente aos Estados-Membros, porquanto exerce esse órgão um poder autônomo que o capacita a tomar decisões, inclusive no âmbito legislativo, que nem sempre representam a vontade dos governos nacionais e que traduzem uma vontade distinta da dos seus integrantes (DEL POSO, 1997, p. 191-193).

Finalmente, resta observar que as estruturas institucionais da União Européia (tipo supranacional) e do Mercosul (tipo intergovernamental) parecem consignar a diferença, no âmbito político, do nível de comprometimento dos governos dos Estados-Membros nos respectivos projetos de integração (SOUZA, 2001, p. 172-173).

#### 5.4 ORDEM JURÍDICA

Os processos de integração avançam e produzem sua própria ordem jurídica. Compete aos estudiosos do Direito organizar e sistematizar as normas

oriundas desse fenômeno. No entanto, como os processos de integração podem assumir objetivos e estruturas distintas, as normas jurídicas produzidas no âmbito da integração podem também apresentar natureza e atributos diferenciados. É o que acontece com os processos de integração ocorrentes no âmbito da União Europeia e do Mercosul.

A União Europeia, como referido, é o único exemplo concreto de organização regional que apresenta uma ordem jurídica comunitária. Esta, por sua vez, constitui uma estrutura autônoma, que não se confunde com a ordem jurídica interna dos Estados-Membros, nem com a ordem jurídica internacional, possuindo três características singulares: primazia, aplicabilidade direta e efeito direto.

A estrutura da ordem jurídica comunitária compreende o Direito Comunitário originário (Tratados constitutivos e atos que os modificarem) e o Direito Comunitário derivado (atos normativos emanados das instituições comunitárias, jurisprudência comunitária e princípios gerais de direito).

Na ordem jurídica comunitária, as normas se incorporam automaticamente ao ordenamento jurídico nacional, prevalecendo sobre este, nas matérias de sua competência. Há, assim, a subordinação das ordens jurídicas internas ao interesse comunitário, abdicando os Estados-Membros de parcelas de seus poderes soberanos.

Dentro desse contexto, as normas comunitárias têm a capacidade de gerar direitos e obrigações para os Estados-Membros da União Europeia, bem como para os seus nacionais (pessoas físicas e jurídicas).

Por outro lado, no âmbito do Mercosul, não há uma ordem jurídica comunitária, mas uma ordem jurídica de integração, compreendendo também o Direito originário (Tratados constitutivos) e o Direito derivado (atos emanados dos órgãos do Mercosul com capacidade decisória).

Ao contrário das normas integrantes da União Europeia, as normas do Mercosul não têm primazia sobre os ordenamentos internos dos Estados-Partes. Nem tampouco aplicabilidade direta e efeito direto sobre as ordens jurídicas nacionais, necessitando que sejam recepcionadas pelos procedimentos previstos na legislação de cada Estado-Parte.

Portanto, a ordem jurídica produzida no processo de integração da União Européia, dotada de estrutura supranacional, é diversa da ordem jurídica criada no processo de integração do Mercosul, dotado de estrutura intergovernamental. Trata-se, em ambos os casos, de Direito emanado da integração, mas, como os blocos regionais apresentam objetivos diversos e estão em diferentes fases de evolução, as normas respectivas possuem natureza e características distintas.

A ordem jurídica da União Européia, diferentemente da ordem jurídica do Mercosul, é dotada de normas auto-referentes, como salientado – ou seja: normas comunitárias que se sustentam na própria vontade das instituições supranacionais européias e se afirmam por si mesmas com base na criação auto-referencial ininterrupta.

#### 5.4 SISTEMA DE TOMADA DE DECISÕES

Com relação ao sistema de tomada de decisões, a diferença principal entre a União Européia e o Mercosul reside em dois pontos: o processo de criação de normas de direito derivado e o conjunto de regras estabelecidas para a aprovação de matérias.

No âmbito da União Européia, o processo de criação de normas de direito derivado compreende um conjunto de procedimentos preordenados que envolvem a participação de instituições comunitárias. Conforme os arts. 249 e ss. do TCE, as instituições com funções legislativas são a Comissão Européia, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Européia.

Com efeito, o processo legislativo comunitário desenvolve-se, fundamentalmente, por meio de quatro procedimentos legislativos autônomos e distintos – o procedimento de consulta, o procedimento de cooperação, o

procedimento de co-decisão e o procedimento do parecer favorável – com a participação das três instituições comunitárias referidas.<sup>27</sup>

Nesse contexto é de se observar que:

*Le processus de décision au sein des institutions communautaires suit des règles de procédure complexes. Il est, néanmoins, possible de dégager quelques traits communs à toutes les procédures. D'abord, il n'existe pas de pouvoir législatif unique dans le processus de prise de décision politique de l'Union européenne. Selon les procédures, celui-ci est exercé conjointement par le Conseil et le Parlement européen. Ensuite, il faut souligner la prédominance de la négociation et du compromis, fruit de la grande diversité des acteurs nationaux et communautaires. Un autre trait commun est la complexité du système institutionnel et le caractère technique des problèmes traités, qui se soldent souvent par une mise en oeuvre difficile (GROSSMAN; IRONDELLE; SAURUGGER, 2001, p. 259).*

O procedimento de consulta foi a primeira forma de que se revestiu o processo legislativo da União Européia, mas com a introdução ulterior do procedimento de cooperação e do procedimento de co-decisão foi perdendo significado. Aplica-se aos casos a que estes não estão expressamente sujeitos.<sup>28</sup>

Esse procedimento requer um parecer prévio do Parlamento para a adoção, pelo Conselho, de uma proposta elaborada pela Comissão. O Parlamento manifesta-se sobre essa proposta, não tendo, porém, sua manifestação caráter vinculativo. Significa que o Conselho pode acatá-lo ou não, sendo que, neste último caso, não precisa expor as razões da recusa.

O procedimento de cooperação constituiu, no âmbito da União Européia, o procedimento legislativo habitual do processo de criação de normas de direito derivado até a introdução, em 1987, do procedimento de co-decisão. O procedimento de cooperação apresenta três fases: iniciativa, consulta e adoção de decisão (TCE, art. 252).

A iniciativa é atribuição exclusiva da Comissão que, exercendo seu poder discricionário, decide, na maioria dos casos, o momento adequado para apresentar a

---

<sup>27</sup> Os procedimentos legislativos comunitários estão previstos nos arts. 249 e ss. do TCE. Além desses procedimentos gerais, há outros especiais que se referem, entre outras matérias, ao processo de elaboração do orçamento, à celebração de tratados internacionais pela União Européia, aos processos internos das instituições comunitárias e as decisões internas relativas à política externa e de segurança comum.

<sup>28</sup> O TCE define trinta e três casos em que pode ser adotado o procedimento de consulta.

proposta de norma (projeto de regulamento ou de diretiva). Na elaboração da proposta, são realizadas consultas a especialistas contratados (nacionais dos Estados-Membros) para avaliar o impacto e a reação, em cada país integrante, da proposta de norma a ser apresentada.

Elaborada a proposta de norma, esta é encaminhada ao Parlamento pelo Conselho, que deve adotar uma posição sobre a mesma. Com base na manifestação do Parlamento, o Conselho, por maioria qualificada, adota uma posição comum, que transmite ao Parlamento com os fundamentos de sua adoção. Três hipóteses podem ocorrer com relação à proposta do Conselho: o Parlamento, no prazo de três meses, poderá aprová-la, emendá-la ou rejeitá-la. Nos dois últimos casos, é necessária uma votação por maioria absoluta dos seus membros.

Se o Parlamento aprovar a proposta, o Conselho edita a norma, nos termos contidos na posição comum. Se o Parlamento emendar a proposta, deve informar a decisão ao Conselho e à Comissão. Neste caso, a Comissão reexamina a posição comum e encaminha ao Conselho uma nova proposta que pode contemplar, no todo ou em parte, as emendas do Parlamento. O Conselho, ao examinar a nova proposta da Comissão, pode adotá-la, desde que por maioria qualificada, ou rejeitá-la, se a maioria qualificada não for alcançada. E se desejar alterar a nova proposta da Comissão, o Conselho só poderá fazê-lo por unanimidade.

No caso de o Parlamento rejeitar a posição comum, o Conselho poderá adotá-la, em que pese à rejeição, desde que nesse sentido se manifeste por unanimidade.

Por sua vez, o procedimento de co-decisão constitui a maior conquista do Parlamento Europeu em sede de elaboração normativa, tornando-se, hoje, o mais importante procedimento do processo legislativo comunitário, pois reparte o poder de decisão eqüitativamente entre o Parlamento e o Conselho.

O procedimento de co-decisão consagra dois avanços em relação ao procedimento de cooperação: em primeiro lugar, havendo divergências entre o Conselho e o Parlamento, procede-se à convocação de um comitê de conciliação especial, constituído por igual número de membros, para tentar, na presença da Comissão, obter um compromisso a uma proposta que ambos possam posteriormente aprovar; em segundo lugar, se não houver acordo, o Parlamento tem

o direito de rejeitar a proposta. Neste caso, é necessária a manifestação, por maioria absoluta, dos seus membros (TCE, art. 251).

A importância do procedimento de co-decisão reside no fato de que, além de colocar o Parlamento em pé de igualdade com o Conselho, é aplicável, obrigatoriamente, a uma grande variedade de matérias, como a cultura, a educação, a saúde, a defesa do consumidor, a proteção do meio ambiente e a livre circulação de pessoas e mercadorias.<sup>29</sup>

Finalmente, o procedimento do parecer favorável implica a participação mais de perto do Parlamento Europeu no processo legislativo da União Europeia, no sentido de que a proposta de norma, para ser adotada no espaço comunitário, precisa ser aprovada pelo Parlamento.

No âmbito do procedimento do parecer favorável, o Parlamento não influencia diretamente o teor da proposta, isto é, não pode sugerir nem impor alterações limitando-se a aprová-la ou rejeitá-la.

O procedimento do parecer favorável é utilizado para os atos de natureza constitucional, que se referem à identidade e à estrutura das Comunidades Europeias. É também aplicado aos pedidos de adesão de novos países à União Europeia (art. 49 do TUE) e à celebração de acordos internacionais (TCE, art. 300).

Por outro lado, no âmbito do Mercosul, ainda que o art. 14, II, do Protocolo de Outro Preto, preveja a possibilidade de o Grupo Mercado Comum apresentar projetos de decisão ao Conselho do Mercado Comum, não há procedimentos específicos nem distribuição de competências entre seus órgãos institucionais, no que concerne à criação de normas de direito derivado.

Na verdade, essas normas são produzidas no âmbito interno de cada órgão integrante da estrutura institucional do Mercosul que tenha capacidade decisória. Assim, as decisões são propostas, votadas e aprovadas no Conselho do

---

<sup>29</sup> É inegável que a participação do Parlamento Europeu no processo de criação de normas de direito derivado, no âmbito da União Europeia, vem sendo ampliada com a introdução do procedimento de cooperação pelo Ato Único Europeu, em 1987, e do procedimento de co-decisão pelo Tratado da União Europeia (TUE), em 1993. Mas ainda hoje existem matérias nas quais o Parlamento detém uma função meramente consultiva, como a prevista no art. 245 do TCE. A rigor, o Parlamento Europeu não exerce as funções de um verdadeiro Poder Legislativo, que pode, em última instância, ser superado pelo Conselho da União Europeia. Por mais incoerente que possa parecer, encontra-se destituído da titularidade legislativa comunitária.

Mercado Comum; as resoluções, no Grupo Mercado Comum; e as diretrizes, na Comissão de Comércio do Mercosul.

“O isolamento da produção de normas vinculantes dentro de cada órgão da estrutura institucional, por si só, já indica uma menor coordenação de esforços para a implementação do mercado comum” (SOUZA, 2001, p. 175).

É bem verdade que o Conselho do Mercado Comum, para tomar uma decisão, pode interagir com o Grupo Mercado Comum, trocando informações, estudos e pareceres. Este, por sua vez, para adotar uma resolução, pode receber orientações emanadas do Conselho do Mercado Comum ou informações elaboradas pela Comissão de Comércio do Mercosul. Esta, por fim, pode estabelecer uma diretriz, a partir de uma solicitação feita pelo Grupo do Mercado Comum.

Em resumo: o processo legislativo das normas de direito derivado, no contexto do Mercosul, não se realiza com base em procedimentos próprios e autônomos e nem dentro de um quadro sistêmico de repartição de competências, a exemplo do que ocorre no seio da União Europeia. Essas normas são produzidas no âmbito interno e por meio da interação entre os três órgãos institucionais com capacidade decisória: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul.

É interessante observar que, nessa lógica de tomada de decisões, levando em consideração as estruturas institucionais da União Europeia e do Mercosul, os rumos da integração são estabelecidos predominantemente por instituições e órgãos integrados por representantes nacionais dos Estados-Membros. Não há, efetivamente, a participação e atuação de atores políticos nem da sociedade civil nos respectivos processos decisórios.

Com respeito à aprovação de matérias, a regra geral do processo de votação, no âmbito da União Europeia, é a da maioria simples, que é aplicada para as decisões da Comissão Europeia. No caso do Conselho da União Europeia, além da maioria simples, podem ocorrer duas outras regras de votação: a da maioria qualificada, na qual o voto de cada um dos membros da instituição possui um peso

específico,<sup>30</sup> em conformidade com o Estado-membro que o indicou; e a da unanimidade, nos casos definidos nos Tratados constitutivos, que constituem exceções.

Em relação ao Mercosul, há apenas uma regra para a tomada de decisão compatível com a natureza intergovernamental de sua estrutura institucional: a do consenso entre seus membros, com a presença de todos os Estados-Partes (PROTOCOLO DE OURO PRETO, art. 37).

Essa regra leva os países integrantes do bloco econômico a se colocarem sempre de acordo para adotar uma decisão válida, ou seja, obriga a uma negociação exaustiva de cada ponto relevante da agenda comum.

#### 5.4 SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Quanto ao sistema de solução de controvérsias, a principal diferença consiste na natureza dos mecanismos utilizados por ambos os blocos regionais. Assim, no âmbito da União Européia, há um sistema jurisdicional, integrado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e pelo Tribunal de Primeira Instância, que partilham competências, especialmente no plano contencioso; no âmbito do Mercosul, há um sistema não-jurisdicional, integrado pelas negociações diretas, pela intervenção do Grupo Mercado Comum e pela solução arbitral, que tramitará perante um Tribunal *ad hoc*, com recurso ao Tribunal Permanente de Revisão.

O sistema de solução de controvérsias da União Européia é um exemplo de uma verdadeira jurisdição permanente e independente, visto que os Tratados constitutivos outorgaram aos Tribunais comunitários os poderes decisórios necessários para garantir o respeito pelo Direito Comunitário e fazer valer a norma

---

<sup>30</sup> Assim, Alemanha, França, Inglaterra e Itália têm dez votos; Espanha, oito votos; Portugal, Grécia, Bélgica e Holanda, cinco votos; Áustria e Suécia, quatro votos; Dinamarca, Finlândia e Irlanda, três votos; e Luxemburgo, um voto.

supranacional no espaço integrado comum.

Assim, os órgãos responsáveis pela solução de conflitos na União Européia são o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e o Tribunal de Primeira Instância, sendo que ao primeiro compete decidir as questões que envolvam os Estados-Membros e as instituições comunitárias, além das questões enumeradas no art. 234 do TCE, a título de reenvio prejudicial; ao segundo, sem prejuízo do recurso ao Tribunal de Justiça, compete decidir algumas categorias de ações, que são delimitadas pelo Conselho da União Européia, por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Européia.

É importante salientar que o sistema jurisdicional da União Européia não se baseia exclusivamente na jurisdição comunitária, porque, ao lado desta, estão as jurisdições nacionais, sem que, no entanto, haja qualquer relação hierárquica entre ambas. A relação entre essas jurisdições se dá através do reenvio prejudicial, cabendo à jurisdição comunitária a interpretação e aplicação uniforme do Direito Comunitário e às jurisdições nacionais a sua implementação. Isto porque os Estados-Membros possuem seus ordenamentos próprios, que só se acham submetidos ao Direito Comunitário no que concerne aos assuntos comunitários. Assim, o juiz nacional, em matérias não atinentes ao Direito Comunitário, deve decidir sob o amparo da norma nacional.

Por outro lado, o sistema de solução de controvérsias do Mercosul é um exemplo de verdadeira conjugação de mecanismos não-jurisdicionais, de natureza política e intergovernamental, caracterizada pelas negociações diretas entre os Estados-Partes, pela intervenção do Grupo Mercado Comum e pelo procedimento arbitral perante um Tribunal *ad hoc*, com recurso ao Tribunal Permanente de Revisão.

Com efeito, o Protocolo de Olivos, que substitui e revoga o Protocolo de Ouro Preto, estabelece três procedimentos para a solução de controvérsias no âmbito do Mercosul. O primeiro consiste nas vias diplomáticas: os conflitos entre as partes contratantes são resolvidos mediante negociações diretas; não logrando sucesso, passa-se ao segundo, que consiste na intervenção do Grupo Mercado Comum, não obrigatória e dependente da solicitação direta da parte interessada (PROTOCOLO DE OLIVOS, arts. 4º a 8º).

Não sendo possível a solução da controvérsia com a aplicação dos procedimentos anteriores, passa-se ao terceiro, que consiste no procedimento arbitral, que tramitará perante um Tribunal *ad hoc*, composto por três árbitros. Do laudo emitido, caberá recurso voluntário para o Tribunal Permanente de Revisão, composto por cinco árbitros, que poderá confirmá-lo, modificá-lo ou revogá-lo (PROTOCOLO DE OLIVOS, arts. 9º a 11).

Ainda quanto ao Tribunal Permanente de Revisão, os Estados-Partes envolvidos na controvérsia poderão submeter-lha diretamente, eliminando assim o procedimento anterior do Tribunal Arbitral *ad hoc*. (PROTOCOLO DE OLIVOS, art. 23).

Como se observa das linhas antecedentes, um exame atento dos processos de integração da União Européia e do Mercosul fornece uma percepção clara da assimetria entre as duas realidades integracionistas. Vinculado ao dogma da soberania clássica, o Mercosul permanece ainda fiel ao modelo de intergovernamentalidade, geralmente escolhido pela grande maioria das organizações internacionais tradicionais, fazendo parcas concessões ao conceito de supranacionalidade. Em contrapartida, a União Européia há muito avançou para um modelo predominantemente supranacional, que caracteriza a sua natureza *sui generis* e a distingue dos demais processos de integração de que se tem conhecimento.

O contraste entre as duas experiências de integração pode ser atestado por diversos aspectos – estrutura institucional, ordem jurídica, sistema de tomada de decisões e sistema de solução de controvérsias – sendo que um dos mais evidentes sinais dessa distinção se encontra no fato de o Mercosul possuir um carácter marcadamente econômico e comercial, ao passo que a União Européia caminha gradual, mas progressivamente, em direção a vertentes cada vez mais políticas.

Mas há seguramente simetrias entre o Mercosul e a União Européia. A mais fundamental de todas reside certamente na vontade de seus fundadores de criar organizações que não sejam meras zonas de livre comércio. Considerando que o objetivo do Mercosul é a constituição de um mercado comum (art. 1º do Tratado de Assunção), torna-se evidente que se trata de uma organização internacional semelhante à União Européia quanto ao aspecto de institucionalização, isto é, uma organização de integração criada para tornar um só os quatro mercados nacionais,

sem barreiras tarifárias ou não-tarifárias internas, protegido por uma tarifa externa comum, no qual os bens, os serviços, as pessoas e os capitais possam circular livremente. Enfim, construir um espaço sem fronteiras, através da união de Estados e povos, com instituições comuns e ordenamento jurídico dotado de garantias constituídas pela primazia, pela aplicabilidade direta e pelo efeito direto.

O Mercosul é, ainda, uma experiência em vias de concretização. Caminha para um mercado comum, cujo único exemplo concreto no mundo é a União Européia.

Mas é razoável reconhecer que:

[...] tanto a União Européia como o Mercosul constituem, hoje, dois exemplos de um regionalismo longamente desejado e apenas recentemente conquistado. Claro está, porém, que o alcance dessas duas conquistas não é comparável. A União Européia mostra-se claramente mais representativa em escala continental do que o Mercosul, limitado à integração sub-regional [...] (VENTURA, p. XXXV, 2003).

Não obstante, deve permanecer neste exame comparativo a questão ainda em aberto, com o alerta de que os ensinamentos oriundos da União Européia são, sem dúvida, de grande valia, mormente se o Mercosul ultrapassar a fase da união aduaneira e, a partir daí, caminhar para a formação do mercado comum. Mas tais ensinamentos deverão ajustar-se à realidade do Mercosul, sua identidade e sua dinâmica, suas peculiaridades e suas idiossincrasias.

Além disso, "a condição de eficácia do projeto de integração europeu pode não ser necessariamente válida para outros processos de integração. Dependerá sempre do modelo de integração adotado e dos objetivos a serem perseguidos" (CELLI JUNIOR, 1999, p. 37).

Mas há de levar-se em conta que o único modelo decorrente da agregação de Estados que parece estar se consolidando no quadro atual é o das Comunidades Européias, hoje integrado à União Européia, que se configura o sistema mais avançado no contexto da integração.

No capítulo seguinte, far-se-á a discussão sobre a dimensão parlamentar dos processos de integração – que envolve o papel desse organismo como motor da integração –, as experiências comparadas sobre Parlamentos regionais, com destaque para a experiência das Comunidades Européia e Andina, nomeadamente

a atuação do Parlamento Europeu e do Parlamento Andino, uma vez que não se pretende neste trabalho simplesmente trasladar este ou aquele modelo de Parlamento para o Mercosul, mas, sim, buscar um modelo que seja, na medida do possível, o mais adequado às motivações, às idiosincrasias e às peculiaridades do processo de institucionalização levado a efeito pelo Mercosul, cuja estrutura atual, como assinalado, é de natureza intergovernamental.

---

### Parte III

## DA CRIAÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

---

### 6 DIMENSÃO PARLAMENTAR DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO

#### 6.1 PARLAMENTO COMO MOTOR DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Se a relevância assumida por um Parlamento é facilmente compreensível na vida de um Estado, a sua ação dentro de um processo de integração não pode ser igualmente depreciada. Na maior parte das situações, a existência de uma instituição parlamentar, a par das instituições executivas e jurisdicionais, significa a chave para o equilíbrio fundamental e o harmonioso desenrolar do processo de integração, pois só o Poder Legislativo parece possuir a aptidão necessária para dar-lhe suporte político e legitimação democrática.

Para melhor compreensão da importância do Parlamento no contexto integracionista, deve-se tentar examinar o seu papel sob diversas perspectivas. Na verdade, vários são os atores em cena num processo de integração, e cada um parece possuir sua própria opinião sobre essa questão. Em termos conceituais, longe estamos da concepção tradicional na qual os governos nacionais – verdadeiros porta-vozes dos interesses dos Estados-Membros – pareciam assumir todo o protagonismo no que concerne à gestão do processo de integração, bem como ao ritmo a imprimir-lhe. Apresentando caráter redutor, essa concepção tende a excluir outros intervenientes no processo de integração, como é o caso das instituições criadas e em funcionamento, os grupos de interesses e até mesmo os cidadãos. Neste sentido, o papel do Parlamento parece adquirir novas vertentes, que devem ser levadas em conta nesse contexto de integração.

No que se refere à atuação das instituições no seio de um processo de integração, o Parlamento, como partícipe desse processo, desempenha funções essenciais, como a de conduzir ou integrar o processo de produção das normas de direito derivado, a de exercer a representação política regional, a de exercer o controle político das instituições comuns, a de zelar pelos interesses comuns, impondo sanções, se necessárias, aos Estados-Membros, e a de servir como *locus* próprio para a discussão e implementação de ações e políticas comuns.

Um dos pilares que sustentam uma sociedade que se pretenda democrática é, inegavelmente, o princípio segundo o qual as escolhas políticas precedem diretamente da vontade popular. O Parlamento encarna precisamente esse princípio, dando ao processo de integração a legitimação democrática necessária para a sua viabilização, à medida que se torna o canal de expressão e cristalização de correntes de opinião da sociedade civil.

O Parlamento constitui, pois, uma das instituições da essência de um processo de integração, e a sua criação representa a mais clara demonstração da vontade política dos governos dos Estados-Membros de aprofundá-lo e consolidá-lo, bem como a afirmação da irreversibilidade desse mesmo processo.

Assim, no aprofundamento e consolidação do espaço integrado comum, o papel do Parlamento, a par dos órgãos executivos e jurisdicionais, põe-se como o terceiro componente da divisão tripartite clássica de poderes, para a configuração definitiva e estável do projeto de integração. No caso do Mercosul, a criação e a presença do Parlamento são tanto mais necessárias por se tratar de estrutura institucional e quadro jurídico ainda em formação, cuja coerência e organicidade devem ser asseguradas, à proporção que se dá sua atuação e consolidação, sob pena de ocorrerem distorções manifestas, colocando-se a instituição parlamentar esvaziada de suas funções institucionais de mecanismo de elaboração das normas de direito derivado, de representação política regional, de controle político das instituições e de legitimação democrática do próprio processo de integração.

*En todo proceso de integración, la creación de un órgano que cumpla con la función de representación política de los Estados Miembros, implica avanzar hacia una etapa de mayor maduración y consolidación. [...] El ámbito legislativo, en el plano nacional, supone la representación de los intereses de los integrantes de un país. Esto se traslada al plano multilateral, cuando existe una asamblea o un parlamento en nivel comunitario, incorporando la dimensión política, y otorgando legitimidad a las decisiones adoptadas para*

*el desarrollo y avance de la integración. [...] Si bien con la firma del Tratado de Asunción en 1991, los Estados Partes incorporaron la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) a la estructura institucional del Mercosur, ésta no fue dotada de competencias legislativas, sino solamente consultivas ya que, dentro de sus funciones no se registra su participación en el proceso de creación normativa. Recién a partir de 1994, con la firma del Protocolo de Ouro Preto, la CPC se constituye como órgano representativo de los Poderes Legislativos de los países miembros del Mercado Común (POMPEO, 2003, p. 4).*

Mais do que uma Comissão Parlamentar Conjunta, o Mercosul real, sob a configuração de um mercado comum, clama por uma instituição parlamentar mais efetiva, em escala supranacional, democraticamente eleita, apta a exercer suas funções institucionais de criação do ordenamento jurídico comum, de defesa dos interesses regionais e de controle político do espaço integrado.

No processo de integração mercosulino, essa questão coloca-se com especial visibilidade no momento presente, tendo a diplomacia brasileira reiterado decididamente seu interesse em alterar os aspectos institucionais do Mercosul, introduzindo na atual estrutura do organismo instituições comuns e mecanismos de tomada de decisões supranacionais, além de abrir espaços para uma maior participação política e social.

Por tudo isso se torna inquestionavelmente evidente o papel de *motor político* que assume o Parlamento em contexto de integração regional, como depositário da vontade popular, cabendo-lhe o impulso propulsor no desenrolar de um percurso, gradual mas progressivo, rumo a uma integração estreita e para o cumprimento dos objetivos estabelecidos nos Tratados constitutivos.

## 6.2 EXPERIÊNCIA EUROPÉIA SOBRE PARLAMENTOS REGIONAIS

### 6.2.1 Assembléias Parlamentares Européias

Sendo as diferentes Comunidades Européias constituídas, desde o seu início, exclusivamente por Estados que adotavam sistemas parlamentares de

governo, em que se destacava o papel do Parlamento, não é de estranhar que os Tratados constitutivos tenham previsto a inclusão, no quadro das instituições comunitárias e no âmbito dessas Comunidades, de um órgão de natureza parlamentar, à semelhança do que ocorria em cada Estado-Membro.

Neste sentido, o Tratado de Paris, que criou a CECA, e os dois Tratados de Roma, que criaram a CEE, hoje CE, e a EURATOM, instituíram, nas respectivas estruturas institucionais, as Assembléias Parlamentares, compostas por representantes dos povos dos Estados-Membros, designados a cada ano pelos diferentes Parlamentos nacionais.<sup>31</sup>

As Assembléias Parlamentares Europeias, instituídas pelos Tratados comunitários, deram uma importante contribuição, fundamentalmente de natureza política, para o sucesso dos esforços de aprofundamento da integração europeia.

O TCECA incluiu, na sua estrutura institucional, uma Assembléia Parlamentar, que, em face da natureza dos poderes que lhe foram atribuídos, ainda que limitados, pode ser considerada a primeira instituição parlamentar do tipo regional.

Com efeito, a Assembléia Parlamentar da CECA, com setenta e oito parlamentares designados pelos Parlamentos nacionais, embora não tivesse atribuição legislativa, exercia a função de fiscalização e de controle político da instituição executiva por excelência da Comunidade: a Alta Autoridade. Esta, pelas normas do TCECA, era obrigada a responder oralmente ou por escrito as perguntas que os parlamentares lhe colocassem. Além disso, tinha o poder de votar uma moção de censura que, quando aprovada por uma maioria de dois terços dos parlamentares, acarretava a demissão coletiva da Alta Autoridade (DIAS, 1995, p. 392-393).

A Assembléia Parlamentar da CECA exercia também uma função consultiva, podendo aprovar pareceres, não vinculativos, sobre diferentes matérias de interesse da Comunidade.

---

<sup>31</sup> Uma particularidade deve ser assinalada: os membros das Assembléias Parlamentares Europeias, numa prática, de resto, que se manteria até 1979, ano em que se realizaram as primeiras eleições por sufrágio universal e por voto direto para o Parlamento Europeu, eram designados anualmente pelos Parlamentos nacionais para exercer as funções que lhes foram reservadas pelos Tratados comunitários.

Como se observa, o TCECA, na sua formulação original (art. 20), não era "particularmente generoso para com a Assembléia Parlamentar que se queria como *representando os povos dos Estados* reunidos na Comunidade, em matéria de competências ou poderes" (DIAS, 1995, p. 394).

O fato de serem limitados os poderes da Assembléia Parlamentar da CECA não impediu, entretanto, que esta revelasse um certo dinamismo e tivesse um papel preponderante em todo o processo que conduziu ao êxito das negociações que culminaram com a criação, pelos Tratados de Roma, de 1957, das duas novas Comunidades – a CEE, hoje CE, e a EURATOM –, que, por sua vez, previram, nas respectivas estruturas institucionais, duas novas Assembléias Parlamentares (DIAS, 1995, p. 397-398).

Como representantes dos povos da Europa e dos cidadãos dos Estados comunitários, foram, então, criadas duas outras instituições: a Assembléia Parlamentar da CEE e a Assembléia Parlamentar da EURATOM, ambas com as características da Assembléia Parlamentar da CECA, possuindo apenas a função de fiscalização e de controle político.

Porém, para evitar uma proliferação de instituições comunitárias e porque algumas delas poderiam perfeitamente ser comuns às três Comunidades – CECA, CEE, hoje CE, e EURATOM –, foi assinada pelos Estados-Membros, na mesma data dos Tratados de Roma – 25 de março de 1957 –, a *Convenção relativa a certas Instituições comuns às Comunidades*, por meio da qual operou-se a fusão orgânica da Assembléia Parlamentar da CECA, da Assembléia Parlamentar da CEE e da Assembléia Parlamentar da EURATOM numa Assembléia Parlamentar única (art. 1º da Convenção), que passou a exercer as competências previstas em cada um dos três Tratados Comunitários (DIAS, 1995, p. 403).

Para caracterizar bem a natureza parlamentar da instituição, em 20 de março de 1958, pouco depois de iniciado seu funcionamento, passou a chamar-se *Assembléia Parlamentar Européia*, designação que, em 30 de março de 1962, mudou para *Parlamento Europeu*.

O Ato Único Europeu, de 1986, e o Tratado de Maastricht, de 1992, acabariam por consolidar institucional e juridicamente esta última denominação.

### 6.2.2 Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu foi o resultado da fusão orgânica das Assembléias Parlamentares das diferentes Comunidades previstas nos Tratados de Paris e de Roma, levada a efeito pela *Convenção relativa a certas instituições comuns às Comunidades Europeias*, de 1957, tornando-se, assim, uma instituição parlamentar única comum às três Comunidades – e, mais tarde, à própria União Europeia, cabendo-lhe representar os povos dos Estados-Membros.

*Cette institution qui représente les peuples des États-membres de l'Union a considérablement évolué. Tout d'abord, L'Assemblée commune CEECA d'origine a été élargie à l'ensemble des trois Communautés par le Traité de Rome du 25 mars 1957 pour devenir l'Assemblée parlementaire européenne. Celle-ci s'est attribuée elle-même par résolution du 30 mars 1962 la dénomination de Parlement européen juridiquement officialisée en 1986 par l'Acte Unique européen (CARTOU et al., 2000, p. 93).*

O Parlamento Europeu, apesar de formalmente designado como tal e de sua estruturação se haver inspirado e dado acolhimento a princípios que se aplicam às instituições parlamentares nacionais, não detém os poderes que a estas são normalmente atribuídos. Daí porque a história do Parlamento Europeu tem sido marcada por uma luta incessante pelo alargamento dos poderes que pelos Tratados comunitários lhe foram outorgados, como uma forma de legitimar os atos e decisões das Comunidades Europeias – e da própria União Europeia, considerando que até hoje as normas comunitárias de direito derivado são produzidas por instituições desprovidas de representatividade popular (os membros da Comissão Europeia e do Conselho da União Europeia não são eleitos pelos nacionais dos Estados-Membros), gerando o que se conhece por *déficit démocratique*, examinado nas linhas antecedentes (DIAS, 1995, p. 430).

Inicialmente, o Parlamento Europeu foi composto por deputados designados anualmente pelos diferentes Parlamentos nacionais. Demorou, porém, vinte anos para que fosse editado o Ato do Conselho das Comunidades Europeias,

de 20 de setembro de 1976, estabelecendo a eleição por sufrágio universal e voto direto dos membros do Parlamento Europeu.

A partir do momento em que passou a ser eleito diretamente pelos cidadãos dos Estados comunitários, com o conseqüente reforço da sua legitimidade democrática, o Parlamento Europeu encetou uma verdadeira luta pela ampliação de seus poderes. Embora a instituição parlamentar comunitária ainda se encontre longe dos poderes que caracterizam os Parlamentos nacionais, a verdade é que, gradualmente, os Tratados constitutivos têm reforçado esses poderes, ainda que não na medida e na proporção desejada pelo próprio Parlamento Europeu (DIAS, 1995, p. 431).

A composição do Parlamento Europeu foi se ampliando com o decorrer do tempo, principalmente em face dos quatro alargamentos das Comunidades Europeias, contando atualmente com seiscentos e vinte e seis membros, com um número de vagas fixo para cada país.<sup>32</sup>

Os eurodeputados são eleitos em cada Estado-membro por sufrágio universal e voto direto para um mandato de cinco anos,<sup>33</sup> com prerrogativas, deveres e imunidades definidas em Estatuto próprio. Não se agrupam no seio da instituição por Estados de origem. Costumam formar grupos políticos em função da filiação político-partidária e ideológica a que pertencem nos países de origem: socialistas, sociais-democratas, democratas-cristãos, liberais, conservadores, verdes-europeus, etc.

Mas a organização do Parlamento Europeu não se limita aos grupos políticos. Sua complexidade resulta, ainda, da quantidade de agentes e órgãos que integram sua estrutura institucional.

---

<sup>32</sup> Inicialmente composto por apenas 78 eurodeputados, com a Assembléia Parlamentar da CECA, o Parlamento Europeu viu esse número progressivamente crescer: para 142, com a criação das Assembléias Parlamentares da CEE e da EURATOM; para 186 com o primeiro alargamento; para 410 por ocasião da primeira eleição do Parlamento Europeu pelo sufrágio universal e pelo voto direto; para 434 com o segundo alargamento; para 518 com o terceiro alargamento; para 567 por ocasião da reunificação alemã; finalmente, para 624 com o quarto alargamento.

<sup>33</sup> Não existe ainda um processo eleitoral uniforme nas eleições dos eurodeputados, embora o TCE, no seu art. 190º, nº 4, veio permitir a elaboração de um regime jurídico-eleitoral baseado em princípios comuns. No que se refere especificamente ao sistema eleitoral em vigor nos quinze Estados-Membros, constata-se que, com algumas diferenças, alguns (a maior parte) optam pelo sistema proporcional, como é o caso da França e da Alemanha, ao passo que outros (a menor parte) optam pelo sistema majoritário, como é o caso da Inglaterra.

O Parlamento Europeu tem um Presidente, eleito por seus pares no início da legislatura, juntamente com quatorze Vice-Presidentes, que, em conjunto, formam a Mesa do Parlamento Europeu. Existem também os *questores*, em número de cinco, que são deputados eleitos para funcionar como Consultores da Mesa em questões de natureza administrativa ou financeira. Dispõe, ainda, o Parlamento Europeu de dezessete comissões permanentes, com importantes funções nos mais variados domínios.

Quanto às competências, têm sido outorgadas ao Parlamento Europeu as seguintes: a competência política, a competência legislativa (ou mais precisamente, a participação no processo legislativo comunitário) e a competência orçamentária.

Destituído desde sua origem dos poderes legislativos próprios de uma típica instituição parlamentar, o Parlamento Europeu sempre tendeu a valorizar sua vertente política. Neste sentido, uma das principais competências que sempre conheceu e desempenhou foi a de controle político do sistema comunitário, particularmente na fiscalização da atuação dos órgãos executivos: a Alta Autoridade, nos primórdios da integração, e a Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia, nos dias de hoje (DIAS, 1995, p. 431).

O Parlamento Europeu exerce esse controle político por meio de expedientes que são típicos e característicos dos Parlamentos nacionais, nomeadamente a votação de moções de censura e a criação de comissões de inquérito temporárias (TCE, art. 201).

Com efeito, é reservada ao Parlamento Europeu a possibilidade de votar moções de censura à Comissão Europeia, que, se aprovadas por uma maioria de dois terços dos votos expressos, conduzirão necessariamente à destituição de seus membros. Por outro lado, o Parlamento Europeu pode constituir comissões de inquérito temporárias para examinar alegações de infração ou de má aplicação das normas comunitárias (TCE, art. 193).

A competência legislativa do Parlamento Europeu se consubstancia na sua participação no processo legislativo comunitário que, como salientado, tem vindo a ampliar-se com o decurso do tempo, como forma de compensar o chamado *déficit democrático* que se abate sobre a União Europeia. Essa participação se manifesta em quatro procedimentos: o procedimento de co-decisão, o procedimento de

consulta, o procedimento de cooperação e o procedimento do parecer favorável (TCE, arts. 249 e ss.).

Cumprido lembrar que o Parlamento Europeu não dispõe do poder de iniciativa legislativa, embora possa suscitá-lo perante a Comissão Europeia.

Por fim, a competência orçamentária do Parlamento Europeu é partilhada com o Conselho da União Europeia através da preparação e votação do orçamento anual e do controle da execução orçamentária. O Parlamento Europeu tem o poder de aprovar, alterar ou rejeitar o orçamento comunitário. Em caso de aprovação ou alteração, o orçamento poderá vir a ser executado; em caso de rejeição, deverá ser-lhe submetido um novo orçamento (TCE, arts. 268 e ss.).

Há ainda que considerar, no domínio das competências, o poder do Parlamento Europeu de nomear, pelo período correspondente ao da legislatura, o Provedor de Justiça da União Europeia, a quem incumbe receber queixas com relação a casos de má administração das instituições comunitárias, excetuando o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e o Tribunal de Primeira Instância no exercício de suas funções jurisdicionais (TCE, art. 195).

Como se observa, o Parlamento Europeu tem, historicamente, encetado uma luta permanente pelo alargamento efetivo de seus poderes. Mas o fato é que tais poderes ainda estão longe daqueles que caracterizam e definem uma verdadeira instituição legislativa. Assim, por não possuir competência legislativa exclusiva nem a prerrogativa de iniciativa de leis e só podendo legislar em conjunto com o Conselho da União Europeia, impõe-se indagar se faz sentido qualificar o Parlamento Europeu como instituição legislativa, tanto mais quando apenas intervém nos procedimentos de criação das normas comunitárias de direito derivado.

### 6.3 EXPERIÊNCIA LATINO-AMERICANA SOBRE PARLAMENTOS REGIONAIS

Como salientado, o processo de integração, na América Latina, inicia-se, historicamente, com a emancipação das colônias espanholas no continente, consolidada, definitivamente, por Bolívar e por seu Exército Libertador.

A proposta de Bolívar (apud ECZURRA, 1989, p. 52) sempre se voltou para a formação de um sistema de integração econômica, social e política, de modo a evitar as divergências internas e o desmembramento desses novos Estados, que tinham acabado de nascer para a vida republicana.

*Ninguna idea más longe va en el vasto arsenal doctrinario del Libertador, que la idea de la unidad latinoamericana [...] La idea de una Latinoamérica unida, aun teniendo en cuenta el ilustre precedente mirandino, es de privativo cunho bolivariano y de vigente y notoria actualidad. Lo es también el encuadre de esta América unida en el escenario mundial. Con visión anticipada de nuestra época, en la cual los grandes políticamente asociados son aquellos que predominan el mundo, Bolívar instó, predicó y presionó en mil formas, a lo largo de su espectacular y heroica carea, porque de nuestra independencia no pasáramos a la insignificancia o retrocediéramos a lo que el mismo llamó un 'nuevo coloniaje' [...] Para Bolívar, era clarísimo que la guerra emancipadora y el proceso de la confederación resultaban inseparables, pues, no había independencia segura sin una confederación.*

Como se observa, Bolívar demonstrava ter uma concepção clara sobre a necessidade da integração como solução para os problemas enfrentados pelos países do continente americano, na qualidade de Estados recém-emancipados. Na Carta de Jamaica (1815), Bolívar demonstrava também a necessidade de contar com instituições e com atores políticos para viabilizar essa integração.

*"Esta tendencia ha resultado finalmente rectificadada y así han ido surgiendo en América Latina diversas modalidades institucionales que testimonian un creciente protagonismo de los actores políticos en los procesos de integración"* (VACCHINO, 1990, t. 1, p. 37).

Como consequência, surgiram instituições parlamentares regionais, que têm dado uma importante contribuição política para o processo de integração latino-americano, como o Parlamento Latino-Americano, o Parlamento Andino e o Parlamento Centro-Americano. Nesse rol, inclui-se também a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, por constituir o órgão representativo dos Parlamentos nacionais no âmbito do Mercosul.

### 6.3.1 Parlamento Latino-Americano

*"El Parlamento Latinoamericano es el primer órgano creado para defender la democracia y promover la integración y la cooperación entre los pueblos y países latinoamericanos"* (VACCHINO, 1990, t. 1, p. 37).

O Parlamento Latino-Americano começou a reunir-se em 7 de setembro de 1964, na cidade de Lima, por decisão de cento e seis parlamentares de quatorze Estados latino-americanos. Segundo a Declaração de Lima, subscrita nessa oportunidade, "é uma instituição democrática de caráter permanente, representativa de todas as tendências existentes em nossos corpos legislativos, e está encarregada de promover, harmonizar e canalizar o movimento em direção à integração".

Em 1965, aprovaram-se, na Primeira Assembléia Ordinária, o Estatuto e o Regulamento do Parlamento Latino-Americano, passando a definir-se como um organismo regional, permanente e unicameral, integrado pelos representantes dos Parlamentos nacionais da América Latina, eleitos democraticamente por sufrágio universal e direto. Em 1987, foi firmado, em Lima, o Tratado de Institucionalização do Parlamento Latino-Americano, com a presença de representantes plenipotenciários de dezoito países do continente – Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Mais tarde, outros países latino-americanos se acrescentaram para formar o *Parlatino*.<sup>34</sup>

Os órgãos integrantes da estrutura institucional do Parlamento Latino-Americano são a Assembléia, órgão supremo, a Junta Diretiva, as Comissões Permanentes e a Secretaria-Geral. Sua sede permanente é São Paulo, onde ocorrem as sessões comuns e as extraordinárias, inclusive as de suas Comissões

---

<sup>34</sup> Segundo o Tratado Constitutivo do Parlamento Latino-Americano, integram o órgão os Congressos e as Assembléias Legislativas das Antilhas Holandesas, Argentina, Aruba, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname e Uruguai, que se farão representar por delegações pluralmente constituídas, com caráter permanente.

Permanentes. É composto por representantes pluripartidários, eleitos em igual número por Parlamento nacional, com mandato de uma legislatura (TRATADO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO LATINO-AMERICANO, arts. 4º e 5º).

O Parlamento Latino-Americano não tem poderes legislativos típicos: apenas difunde a atividade legislativa dos Parlamntos nacionais, de modo a incrementar a coesão regional e o conhecimento mútuo entre os parlamentares que o integram. Exerce, porém, outras atribuições como a defesa da democracia e da autodeterminação dos povos, a defesa da pluralidade política e ideológica como base de uma comunidade latino-americana democraticamente organizada, a promoção e o fomento da integração latino-americana e da cooperação regional, a igualdade jurídica dos Estados, a solução pacífica e negociada das controvérsias, o respeito aos direitos humanos fundamentais e o fortalecimento dos Parlamntos nacionais (TRATADO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO LATINO-AMERICANO, arts. 1º e 2º).

O Parlamento Latino-Americano poderá vir a ser, cada vez mais, o grande *forum* permanente de debates sobre o desenvolvimento e a consolidação do processo de integração do continente, bem como o grande impulsionador da chamada *diplomacia parlamentar*, como modalidade complementar das formas tradicionais de diplomacia.

### 6.3.2 Parlamento Andino

A primeira manifestação sobre o Parlamento Andino surgiu com a Declaração de Caracas, de 27 de setembro de 1979, na qual foi proposta, expressa e formalmente, sua criação como uma instituição representativa das diversas tendências ideológicas dos corpos legislativos dos Estados-Membros, atuando como instrumento comum para lograr a integração política dos povos andinos. Seria, ademais, um zeloso vigilante tanto na proteção dos direitos humanos quanto na defesa do sistema democrático.

Em 25 de outubro de 1979, foi firmado, em La Paz, o Tratado Constitutivo do Parlamento Andino, com a finalidade de permitir a participação dos povos andinos no processo de integração, inicialmente por meio de cinco representantes principais e dez suplentes designados pelos Parlamentos nacionais, na forma dos respectivos regimentos internos e, a partir de janeiro de 1994, eleitos mediante sufrágio universal e direto para um mandato de dois anos, permitida a reeleição, segundo os procedimentos e os critérios de representação de cada Estado-Membro estabelecidos em Regulamento.

Os principais objetivos do Parlamento Andino<sup>35</sup> são: coadjuvar a promoção e orientação do processo de integração sub-regional; garantir o império da liberdade, da justiça social e da democracia no seu mais amplo exercício participativo; velar pelos respeitos aos direitos humanos; promover a participação dos povos andinos como atores políticos no processo de integração e fomentar o desenvolvimento de uma consciência comunitária andina (TRATADO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO ANDINO, art. 12).

O Parlamento Andino não tem funções legislativas típicas: apenas participa na orientação do processo legislativo de integração, propondo medidas e sugestões que permitam a aproximação das legislações nacionais. As demais atribuições são: examinar a marcha do processo de integração sub-regional por meio de informes anuais e manter relações de cooperação com os Parlamentos nacionais e de terceiros países relativamente às matérias constantes do Tratado Constitutivo (TRATADO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO ANDINO, art. 13).

A organização e o funcionamento do Parlamento Andino são definidos em Estatuto próprio. Tem sede em Bogotá. Reúne-se e delibera validamente com a presença de um terço de seus membros e sempre que estiverem presentes, pelo menos, representantes de três Estados-Membros, pronunciando-se por meio de recomendações e pareceres. A Mesa do Parlamento Andino compõe-se de um Presidente, de quatro Vice-Presidentes e de um Secretário-Geral, eleitos pelo período de um ano.

Em que pese à importância do Parlamento Andino como órgão deliberante comum e representativo dos povos andinos no processo de integração

sub-regional, não se pode caracterizá-lo como instituição parlamentar típica, dotada de poderes legislativos e de controle político. Sua atuação se expressa em recomendações e decisões que, embora dirigidas aos governos e Parlamentos nacionais, não têm força vinculativa.

Na verdade, o Parlamento Andino foi concebido como órgão restrito ao desenvolvimento de atividades de orientação e cooperação políticas para auxiliar no processo de integração andina. Aparentemente, não estava na mente dos que propiciaram sua criação estabelecer, na estrutura institucional da Comunidade Andina, um órgão legislativo e de controle político.

### 6.3.3 *Parlamento Centro-Americano*

O Parlamento Centro-Americano surgiu em 2 de outubro de 1987, com a assinatura, pelos presidentes da Guatemala, El Salvador, Honduras e Nicarágua, do seu Tratado Constitutivo. É o órgão de representação política dos povos dos países signatários e tem por objetivo promover a sua participação no processo de integração centro-americana. Está sediado na Guatemala.

Os membros do Parlamento Centro-Americano são os congressos e as assembléias legislativas nacionais, democraticamente eleitos, que são representados por delegações parlamentares pluralmente constituídas. Atualmente, tem por integrantes vinte deputados titulares por cada Estado-Membro, eleitos por sufrágio universal e direto para um mandato de cinco anos, bem como os presidentes e os vice-presidentes das Repúblicas centro-americanas, ao concluir os respectivos mandatos.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Segundo o art. 2º do Tratado Constitutivo do Parlamento Andino, integram o órgão os representantes dos povos da Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

<sup>36</sup> Segundo o preâmbulo do Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano, os Estados que o compõem são: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá. Há também dois Estados observadores, que são a República Dominicana e o México, e um Estado livre associado, que é a China.

Os órgãos do Parlamento Centro-Americano são a Assembléia Plenária, o órgão supremo, que se reúne em sessões ordinárias e extraordinárias; a Junta Diretiva, que tem um presidente, quatro vice-presidentes e cinco secretários, eleitos anualmente pela Assembléia Plenária entre seus membros; e a Secretaria-Geral (TRATADO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO, art. 9º).

As principais atribuições do Parlamento Centro-Americano são as de servir como *forum* deliberativo dos assuntos políticos, econômicos, sociais e culturais que afetam os países integrantes; impulsionar e orientar o processo de integração regional; propiciar a convivência pacífica e a segurança da região; promover a consolidação do sistema democrático, pluralista e participativo nos países integrantes; e recomendar aos governos centro-americanos as soluções mais viáveis e efetivas em relação aos assuntos que dentro de suas atribuições deve conhecer (TRATADO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO, art. 5º).

Analogamente ao Parlamento Latino-Americano e ao Parlamento Andino, o Parlamento Centro-Americano não detém os poderes legislativos e de controle político característicos de instituições parlamentares típicas. Trata-se apenas de um órgão consultivo e opinativo, que serve como foro político permanente para a discussão e análise dos assuntos de interesse regional, impulsionando e orientando o processo de integração centro-americana, por meio de opiniões e recomendações, sem qualquer eficácia vinculativa.

#### *6.3.4 Comissão Parlamentar Conjunta*

A Comissão Parlamentar Conjunta tem como origem a Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, criada pelo art. 8º do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado pelo Brasil e Argentina, em 29 de novembro de 1988.

Nos termos do referido Tratado, a Comissão Parlamentar Conjunta de Integração era composta por doze parlamentares, designados pelos respectivos

Poderes Legislativos, para cumprir mandato de dois anos. Tinha caráter consultivo e sua função principal consistia na análise dos acordos firmados pelos Estados-Partes, antes de serem submetidos aos Paramentos nacionais para ratificação.

A Comissão Parlamentar Conjunta foi prevista, genericamente, no art. 24 do Tratado de Assunção, com a finalidade principal de "facilitar a implementação do mercado comum". Sua estrutura, funções e composição só foram efetivamente definidas pelo seu Regimento Interno e pelo Protocolo de Ouro Preto (arts. 22 a 30).

A Comissão Parlamentar Conjunta é o órgão representativo dos Paramentos nacionais no âmbito do Mercosul. Tem caráter consultivo, deliberativo e de formulação de propostas. Suas principais funções, a teor do art. 25 do Protocolo de Ouro Preto, consistem em acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados-Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul com poder decisório – o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão do Comércio do Mercosul – e coadjuvar na harmonização das legislações nacionais, tal como requerido pelo avanço do processo de integração. Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitar-lhe-á o exame de temas prioritários.

Outras funções da Comissão Parlamentar Conjunta são: acompanhar o processo de integração do Mercosul, constituir subcomissões para análise de temas específicos da integração, desenvolver ações para a criação do Parlamento do Mercosul, emitir recomendações e encaminhá-las a outros órgãos do Mercosul e realizar estudos para a harmonização das legislações nacionais (REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, art. 3º).

A Comissão Parlamentar Conjunta é composta por sessenta e quatro parlamentares, dezesseis por Estado-Parte, com igual número de suplentes, eleitos de acordo com os regimentos internos dos órgãos legislativos nacionais. A duração do mandato também será determinada por cada Parlamento nacional, não podendo ser inferior a dois anos (REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, art. 2º).

A Mesa da Comissão Parlamentar Conjunta é composta por quatro presidentes e por quatro Vice-Presidentes, pertencentes a cada Estado-Parte, que se alternam a cada seis meses. É composta ainda por um Secretário-Geral e por

três Secretários, também pertencentes a cada Estado-Parte, que se alternam da mesma forma que os Presidentes e Vice-Presidentes. O Presidente e o Secretário-Geral devem pertencer ao mesmo Parlamento nacional (REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, arts. 20 a 23).

As reuniões da Comissão Parlamentar Conjunta devem ocorrer no território de cada um dos Estados-Partes, de forma sucessiva e alternada, ordinariamente, pelo menos duas vezes ao ano, e, extraordinariamente, quando convocadas por seus quatros Presidentes. Serão válidas apenas as sessões que tiverem a presença das delegações de todos os Estados-Partes (REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, arts. 9º e 10).

As decisões da Comissão Parlamentar Conjunta são sempre tomadas por consenso, expresso pelo voto da maioria de seus integrantes designados pelos respectivos Parlamentos nacionais (REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, art. 17).

A Comissão Parlamentar Conjunta se manifesta mediante recomendações a serem encaminhadas ao Conselho do Mercado Comum, por intermédio do Grupo Mercado Comum, sem caráter vinculativo para os demais órgãos do Mercosul e para os Estados-Partes (REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, art. 18).

Como se observa, a Comissão Parlamentar Conjunta tem caráter meramente consultivo e opinativo no processo negociador, nos moldes das Assembléias Parlamentares Europeias criadas pelos Tratados de Paris e de Roma. Na verdade, as funções que lhe foram atribuídas não representaram avanço significativo, no que tange à efetiva participação parlamentar no processo de integração do Mercosul, embora, curiosamente, o art. 3º, alínea g, do seu Regimento Interno preveja, entre suas atribuições, "propor normas de direito comunitário referentes ao processo de integração". Trata-se de uma disposição para o futuro, posto que, no atual estágio do Mercosul, não existe ainda um ordenamento jurídico supranacional.

Em suma, a Comissão Parlamentar Conjunta é destituída de capacidade decisória, além de não exercer controle político sobre os demais órgãos do Mercosul. Não tem também poder de iniciativa, visto que somente se pronuncia

mediante provocação do Conselho do Mercado Comum e por meio de consultas, sem qualquer força obrigatória. Mas se trata de órgão vital para o funcionamento e o avanço do Mercosul, por envolver os Parlamentos nacionais no processo de integração regional.

A institucionalização do Mercosul rumo ao mercado comum não pode, pois, prescindir de uma verdadeira instituição parlamentar, onde aconteçam a representação e a participação políticas da sociedade civil e dos cidadãos, assim como o exercício do controle político do sistema e a elaboração do direito derivado do bloco regional.

Os pressupostos necessários para a criação do Parlamento do Mercosul, nos moldes propostos neste trabalho, quais sejam a constituição do mercado comum, a existência de uma ordem supranacional e a existência de uma ordem jurídica comunitária, serão examinados no próximo capítulo.

## 7 PRESSUPOSTOS PARA CRIAÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

### 7.1 CONSTITUIÇÃO DO MERCADO COMUM

Pelo Tratado de Assunção, firmado em 1991, os Estados-Partes do Mercosul decidiram constituir um mercado comum. Como salientado, a expressão *mercado comum* refere-se a um processo de integração mais avançado do que a zona de livre comércio e a união aduaneira.

Com efeito, a zona de livre comércio implica a transformação dos mercados nacionais num mercado regional, por meio da supressão de tarifas que incidem sobre o comércio intra-área de bens e serviços e pela unificação das normas de controle de qualidade e de padronização de produtos. A união aduaneira constitui a fase de integração imediatamente superior à zona de livre comércio, já que, além da abolição das tarifas alfandegárias, ocorre a adoção de uma tarifa exterior comum para os Estados-Partes, evitando-se a questão dos desvios do comércio e importando um mínimo de harmonização das políticas fiscal, monetária e creditícia.

O mercado comum é a fase ainda mais complexa do que a união aduaneira, posto que implica outras variáveis além da comercial, avançando nas concessões, ao permitir a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais entre os mercados integrados, eliminando todos os obstáculos existentes, no tocante ao intercâmbio dessas liberdades.

O objetivo do Tratado de Assunção encontra-se exposto no seu art. 1º: a constituição de um mercado comum, caracterizado pela conformação de quatro liberdades fundamentais, quais sejam, a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais entre os Estados-Partes, mediante a supressão de qualquer obstáculo à criação desse espaço sem fronteiras.

O Tratado de Assunção previu um período de transição, que se estendeu desde a sua entrada em vigor até 31 de dezembro de 1994, servindo esse período para preparar a formação da zona de livre comércio e da união aduaneira, que antecedem ao mercado comum. Era uma fase provisória, posto que a estrutura institucional e o sistema de solução de controvérsias previstos no Tratado de Assunção não eram definitivos, estando prevista sua mudança, que se deu pelo Protocolo de Ouro Preto. Na verdade, a instituição de um período de transição segue de perto a evolução do processo de integração europeu, em que cada fase tem o propósito de permitir a adaptação das economias nacionais à nova realidade com que se deparam.

Para atingir a zona de livre comércio, estava previsto, no Tratado de Assunção, um programa de liberação comercial, que consistiria em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da abolição de restrições não-tarifárias ou medidas equivalentes (art. 5º, letra a). A meta inicialmente prevista seria a de atingir tarifa zero em 31 de dezembro de 1994, prazo este não inteiramente cumprido.

Findo o prazo previsto para o término do período de transição, atingiu-se, em 1º de janeiro de 1995, a zona de livre comércio imperfeita (não completa) entre os Estados-Partes. Em 31 de dezembro de 1995, as barreiras à livre circulação dos produtos dos quatro países desapareceriam completamente, tornando-se o Mercosul uma zona de livre comércio perfeita (Tratado de Assunção, Anexo I, art. 7º). A fase seguinte – união aduaneira – ainda passaria por alguns ajustes com relação às *Listas de Exceções à Tarifa Externa Comum* até 2006.

Destarte, no momento atual, o Mercosul pode ser descrito como uma união aduaneira imperfeita (não completa), posto que a TEC completa deverá estar formada somente em 2006, sendo que, até lá, foram previstos tratamentos diferenciados. Com efeito, o Conselho do Mercado Comum aprovou, através da Decisão nº 7, de 5 de agosto de 1994, o Projeto de Tarifa Externa do Mercosul, na qual a alíquota sobre bens de capital deveria convergir à TEC de 14% para o Brasil e Argentina até 1º de janeiro de 2001 e para o Paraguai e Uruguai até 1º de janeiro de 2006. No caso dos bens de informática e telecomunicações, o prazo de convergência à TEC de 16% seria até 1º de janeiro de 2006 para todos os Estados-Partes. O Conselho do Mercado Comum aprovou, em seguida, por meio da Decisão

nº 22, de 17 de dezembro de 1994, a criação definitiva da TEC, com base no Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias.

Com a TEC, portanto, deveria incidir sobre produtos estrangeiros a mesma alíquota de imposto de importação nos Estados-Partes. Há, porém, várias exceções, principalmente no que diz respeito aos bens de capital, de informática e telecomunicações. Os produtos das Listas de Exceções convergirão, no futuro, para uma tarifa externa comum, sendo, por essa razão, o atual período denominado Período de Convergência. A TEC completa deverá estar formada apenas em 2006, quando o Mercosul se tornará uma área aduaneira perfeita (completa), não se formando, contudo, o mercado comum.

O Tratado de Assunção prevê ainda outros instrumentos para a constituição do mercado comum, além do programa de liberação comercial e o estabelecimento de uma tarifa externa comum, como a coordenação de políticas macroeconômicas, que se realizaria de forma gradual e convergente com os programas de desgravação tarifária e abolição das restrições não-tarifárias (art. 5º, letra *b*), e a adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e a mobilidade dos fatores produtivos e alcançar ganhos de escala eficientes (art. 5º, letra *d*).

O Tratado de Assunção não estabeleceu prazo para a formação do mercado comum, determinando apenas a constituição da zona de livre comércio e da união aduaneira. A primeira já foi alcançada, ao passo que a segunda o foi apenas parcialmente, e o prazo final para sua formação é 2006. De modo idêntico, o Protocolo de Ouro Preto não trouxe prazos fixos. O objetivo último, porém, é a constituição do mercado comum, sendo este, inclusive, a razão do próprio nome: o Mercado Comum do Sul – Mercosul.

O crescimento do Mercosul exige, portanto, que se complete a união aduaneira, para se chegar ao mercado comum, tornando um só os quatro mercados nacionais, no qual os bens, os serviços, as pessoas e os capitais circulem livremente. Essa exigência constitui pressuposto para acolher a organização e o funcionamento de um órgão de representação da sociedade e de criação do direito aplicável ao espaço de integração – o Parlamento do Mercosul.

É de se observar que a integração desejada rumo ao mercado comum passa pela evolução da institucionalização do Mercosul, importando tal aspiração a realização de alguns pontos fundamentais, quais sejam a criação de órgãos institucionais independentes em relação aos governos nacionais, de natureza supranacional, entre os quais, o Parlamento, e a construção de uma ordem jurídica comunitária.

## 7.2 EXISTÊNCIA DE UMA ORDEM SUPRANACIONAL

A existência de uma ordem supranacional constitui também pressuposto para a criação do Parlamento do Mercosul. Isso implica, do ponto de vista da institucionalização do bloco regional, o salto para a adoção da supranacionalidade, o que deverá ocorrer com a formação do mercado comum.

Essa questão apresenta grandes dificuldades intrínsecas, uma vez que diz respeito à possibilidade da cessão de parcelas de poderes políticos a essas instituições comuns, e a conseqüente partilha de soberanias, conferindo-lhes maior autonomia na busca dos objetivos comuns, não dependendo apenas da vontade dos governos dos Estados-Membros.

Daí porque a essência da supranacionalidade é:

*A real and autonomous power placed at the service of objectives common to several States. In this definition the concept of 'objective' is intended to sum up one word the idea of order determined by the existence of common values and interests (PESCATORE, 1974, p. 51).*

A supranacionalidade implica uma limitação voluntária de parte dos direitos soberanos, com a atribuição de competências a instituições supranacionais, o que significará a possibilidade de estas emitirem normas de carácter obrigatório. Destarte, os processos de integração que alcançam a supranacionalidade envolvem uma ligação mais forte entre os Estados-Membros.

Conquanto se possa dizer que a atual estrutura institucional do Mercosul, de natureza intergovernamental, é consentânea com o estágio em que se encontra o processo de integração regional, parece, no entanto, que a constituição do mercado comum, com os objetivos mais ambiciosos que envolve, torna-se-á praticamente impossível se não contar com instituições supranacionais.

Neste sentido, a autonomia do Parlamento do Mercosul, enquanto instituição revestida de elementos de caráter supranacional, permitirá maior liberdade e flexibilidade para desempenhar de forma autônoma e eficiente suas funções de elaboração normativa e de controle político dos demais órgãos institucionais do bloco, e para ser órgão de ação, por intermédio dos representantes eleitos pelo sufrágio universal e pelo voto direto dos cidadãos dos Estados-Membros, em lugar de ser mais um canal intergovernamental de comunicação e de eventual tomada de decisão.

Indubitavelmente, a atividade legislativa ganha extraordinária importância nas organizações regionais dotadas de supranacionalidade, constituindo-se um dos principais instrumentos para consolidação e estabilidade da integração. Por meio dessa atividade, são criadas as normas de direito derivado, vinculantes à própria organização, aos Estados-Membros e, em determinados casos, aos particulares dos Estados-Membros.

Além disso, a existência de uma ordem supranacional permite que a formação das decisões da organização ocorra de modo superior à vontade dos Estados-Membros, mediante a aplicação da regra da maioria, qualificada ou simples, ponderada ou não, permitindo a defesa dos interesses comuns de forma mais efetiva e ampla, já que a decisão por maioria, simples ou qualificada, garante certa autonomia a essa organização.

A opção continuada do Mercosul, da fase de transição encerrada em 31 de dezembro de 1994 até o presente, por uma estrutura de tipo intergovernamental, submetida à regra da tomada de decisão por consenso e com a presença de todos os Estados-Partes (POTOCOLO DE OURO PRETO, arts. 2º e 37), pode até ser considerada adequada na fase atual do processo de integração, na qual a eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias, a instituição da tarifa externa comum e a adoção de acordos setoriais parecem ainda não exigir instituições e procedimentos supranacionais suscetíveis de partilhar soberanias. No entanto, o

crescimento do Mercosul rumo ao mercado comum, com a coordenação das políticas macroeconômicas, a harmonização das legislações nacionais e a implementação das quatro liberdades (a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais), importará, necessariamente, a criação de uma estrutura institucional do tipo supranacional.

Nessa perspectiva, o Mercosul deixará de ser um mero bloco econômico, passando a envolver todas as comunidades nacionais num só projeto de desenvolvimento integrado, "representando um processo mais complexo que mera integração econômica ou comercial entre quatro países irmãos" (FIGUEIRAS, 1996, p. 18).

Mas a existência de uma ordem supranacional no âmbito do Mercosul que decorra da cessão de parcelas de poderes soberanos, encontra alguns obstáculos nas Constituições dos Estados-Partes, dificultando a efetivação do mercado comum.

Como se verá adiante, as Constituições nacionais apresentam algum grau de dificuldade à integração política e à supranacionalidade no Mercosul. As Constituições da Argentina e do Paraguai parecem ser as mais adaptadas à evolução do processo de integração mercosulino, visando à formação do mercado comum e a conseqüente existência de instituições supranacionais. Mas há, ainda, obstáculos a vencer, no que toca à hierarquia infraconstitucional conferida por essas Constituições às normas advindas do bloco regional.

Por sua vez, as Constituições do Brasil e do Uruguai parecem ser as menos preparadas para enfrentar o processo de criação de instituições comuns, principalmente por não conterem qualquer expressa previsão da adoção da ordem supranacional, bem como por admitirem o controle de constitucionalidade dos tratados internacionais, inclusive os de integração. Têm-se, pois, verdadeiros obstáculos constitucionais, somente vencíveis por meio de alterações das Constituições dos Estados-Partes.

A dinâmica do processo de integração exigirá dos construtores do Mercosul um apurado senso de realidade para perceber o momento em que esses obstáculos devem ser superados. Sua eliminação afigura-se inevitável e inafastável para a formação do mercado comum. Uma inércia injustificada pode determinar, por completo, o destino desse empreendimento regional.

Assim, insuficiente se mostra a atual estrutura institucional do bloco regional para a atuação do Parlamento do Mercosul, já que traz ínsito o modelo intergovernamental, composto por órgãos cujas decisões ficam submetidas às vontades dos Estados-Partes. A existência de instituições supranacionais é também condição indispensável para a configuração definitiva e estável do projeto de integração do Mercosul.

Para além do modelo atualmente vigente, de natureza intergovernamental, o Parlamento do Mercosul, como instituição dotada de elementos de supranacionalidade, pode ser o grande canal de representação política regional, de formação e consolidação da opinião pública e de participação dos cidadãos como atores do processo de integração.

### 7.3 EXISTÊNCIA DE UMA ORDEM JURÍDICA COMUNITÁRIA

A criação do Parlamento do Mercosul, de igual modo, não pode prescindir da existência de uma ordem jurídica comunitária, composta por normas que apresentem as características de primazia, aplicabilidade direta e efeito direto, conforme examinado precedentemente.

Atualmente, a União Européia constitui o único exemplo concreto neste mundo globalizado de organização dotada de uma ordem jurídica comunitária. Esta, por sua vez, não se confunde com a ordem jurídica internacional, nem com a ordem jurídica interna.

No primeiro caso, as ordens jurídicas não se confundem, porque, embora a União Européia tenha origem nos tratados internacionais de integração, estes criam uma subordinação das ordens jurídicas estatais ao interesse comunitário, cedendo os Estados-Membros parcelas de seus poderes soberanos às instituições comuns.

Com efeito, a União Européia representa um novo tipo de organização internacional, na qual os Estados-Membros não se encontram mais em situação de

absoluta igualdade, sendo permitida a ingerência em seus assuntos internos, e a relação entre a organização e os Estados-Membros deixa de ser de coordenação e passa a ser de subordinação destes àquela, implicando a cessão de competências legislativas, executivas e jurisdicionais por parte dos Estados-Membros em favor da União Européia.

No segundo caso, há distinção entre as ordens jurídicas, porque o exercício das competências atribuídas às instituições comunitárias dá origem a uma ordem jurídica autônoma, que prevalece e tem aplicabilidade direta sobre a ordem jurídica interna. Deste modo, havendo conflito entre a norma comunitária e a norma interna, a primazia será sempre da norma comunitária, ainda que a norma interna conflitante seja de índole constitucional.

A estrutura da ordem jurídica comunitária é integrada pelo Direito Comunitário originário, que compreende os Tratados constitutivos, seus anexos e os atos ulteriores que os modificaram, e o Direito Comunitário derivado, que compreende os atos normativos emanados das instituições comunitárias, quais sejam, os regulamentos, as diretivas, as decisões, as recomendações e os pareceres, bem como a jurisprudência dos Tribunais comunitários.

Para a existência de uma ordem jurídica comunitária no âmbito do Mercosul, devem estar presentes, obrigatoriamente, alguns elementos, dentre eles: a harmonização das legislações nacionais nos domínios pertencentes à integração; a existência de reciprocidade, igualdade e cooperação entre os países integrantes do Mercosul; a previsão de cessão de parcelas de poderes soberanos a órgãos do Mercosul nas Constituições dos Estados-Partes; a admissão da obrigatoriedade dos atos normativos emanados de órgãos do Mercosul; o reconhecimento da hierarquia supraconstitucional das normas do Mercosul relativamente às normas nacionais, vale dizer, da supremacia do direito comunitário sobre o direito interno; e, por fim, a vontade política de cada um dos Estados-Partes somada à credibilidade econômica.

É na fase do mercado comum que se formam as condições para a existência de uma ordem jurídica comunitária. Com efeito, "a criação de um ordenamento jurídico uniforme é apropriado a regular as relações sociais que derivam da livre circulação dos fatores produtivos no mercado integrado e sem barreiras", posto que as quatro liberdades fundamentais passam "pela uniformização

das normas internas" nos domínios pertinentes à integração (DA ROSA, 1997, p. 110-111).

Em sendo, pois, o objetivo do Mercosul a constituição de um mercado comum, é a partir de sua configuração nessa forma de integração econômica que se fundamenta o entendimento aqui preconizado de que a criação do Parlamento do Mercosul não pode prescindir de uma ordem supranacional e de uma ordem jurídica comunitária.

Na verdade, dentro do atual contexto do Mercosul, caracterizado por uma união aduaneira imperfeita (não completa), a criação de um Parlamento, de caráter permanente, dotado de elementos de supranacionalidade, com funções típicas dos Parlamentos nacionais, quais sejam, de controle político e de criação das normas jurídicas, se constituiria numa iniciativa fadada ao mais completo fracasso.

Como poderia o Parlamento do Mercosul atuar como órgão de representação da vontade popular e de canal de expressão e cristalização da opinião pública, se não houvesse a livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas num espaço único, sem fronteiras?

Como poderia o Parlamento do Mercosul realizar a função de controle político dos demais órgãos institucionais do bloco, se não dispusesse de autonomia e liberdade de atuação na busca dos objetivos traçados por seu instrumento constitutivo, independente da vontade dos Estados-Partes?

Como poderia o Parlamento do Mercosul desempenhar a competência legislativa de elaborar as normas de direito derivado, com eficácia vinculativa, se não houvesse a primazia dessas normas em face das normas de direito interno – constitucionais ou infraconstitucionais – e a obrigatoriedade de sua aplicabilidade direta?

O Parlamento do Mercosul criado à revelia desses pressupostos teria um limitado poder de atuação, não sendo capaz de cumprir a contento as competências de uma instituição digna desse nome, num contexto de integração regional.

Essas condições *sine qua non* para a criação do Parlamento do Mercosul sintetizam-se, pois, na formação do mercado comum, na existência de uma ordem supranacional e na existência de uma ordem jurídica comunitária, que, por sua vez, têm por fundamento de validade identificado com a expressa previsão, nas

Constituições dos Estados-Partes, da possibilidade da cessão de parcelas de poderes soberanos nacionais para os órgãos da estrutura institucional do Mercosul nas matérias pertinentes à integração.

Como salientado, somente a vontade política de cada um dos Estados-Partes será capaz de vencer a barreira imposta pelo apego à cultura da soberania clássica e possibilitar a alteração das respectivas Constituições, buscando atingir novos patamares de integração no âmbito do Mercosul.

Além desses pressupostos, há ainda que se levar em conta determinados procedimentos preliminares, sem os quais seria também inócua a criação de um Parlamento no âmbito do Mercosul, como se verá no capítulo seguinte.

O primeiro procedimento a ser adotado consiste na alteração das Constituições dos Estados-Partes, visando a criar as condições necessárias para que surjam, no âmbito do Mercosul, instituições supranacionais e uma ordem jurídica comunitária. Essas alterações serão mais profundas nas Constituições do Brasil e do Uruguai, posto que não há nos seus textos qualquer previsão da possibilidade de cessão de parcelas de poderes soberanos a órgãos supranacionais, a exemplo das Constituições da Argentina e do Paraguai.

O segundo procedimento preliminar à criação do Parlamento do Mercosul refere-se à revisão do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, nomeadamente nos aspectos atinentes à estrutura institucional do Mercosul, ao processo de criação das normas de direito derivado e à incorporação dessas normas nos ordenamentos nacionais.

O terceiro procedimento a ser adotado consiste na criação do Parlamento do Mercosul, mediante protocolo constitutivo a ser negociado entre os Estados-Partes, que definirá sua estrutura, atribuições, composição, funcionamento e forma de eleição, bem como os atos de sua competência e os privilégios e imunidades de seus membros.

## 8 PROCEDIMENTOS PARA CRIAÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

### 8.1 ALTERAÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS-PARTES

#### *8.1.1 Constituição brasileira*

A Constituição brasileira de 1988 tra,z no inciso I do art. 1º, a afirmação da soberania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, no plano interno. No inciso I do art. 4º, consagra o princípio da independência nacional, no plano externo.

Em seguida, traz, no parágrafo único do art. 4º, como princípio de suas relações internacionais e como programa a ser alcançado, a integração econômica, política, social e cultural, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

À primeira vista, esse dispositivo constitucional parece autorizar o Brasil a participar de blocos regionais que visem a objetivos mais amplos, do ponto de vista da integração da América Latina, inclusive no patamar político, legitimando até mesmo uma possível atribuição de competências a órgãos capazes de gerir o Mercosul. Na verdade, esse não é o verdadeiro sentido da norma do parágrafo único do art. 4º numa interpretação lógico-sistemática, isto é, quando analisado em conjunto com os demais preceitos constitucionais, entre estes os que afirmam expressamente os princípios da soberania e da independência nacional.

O parágrafo único do art. 4º do texto constitucional brasileiro não seria, então, o preceptivo autorizativo da cessão de parcelas de poderes soberanos a órgãos do Mercosul.

Mais adiante, a Constituição brasileira de 1988, no art. 49, inciso I, submete à aprovação definitiva do Congresso Nacional todos os tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Esse comando afasta a possibilidade de que qualquer norma oriunda de algum instrumento internacional, ou, por analogia, de que qualquer norma proveniente de algum órgão do Mercosul tenha aplicabilidade direta, isto é, seja incorporada aos ordenamentos jurídicos dos Estados-partes independente de ratificação.

Finalmente, o art. 102, III, alínea *b*, da Constituição brasileira de 1988, sujeita os tratados internacionais ao controle de constitucionalidade por meio de Recurso Extraordinário, a cargo do Supremo Tribunal Federal. Esse preceptivo consagra a supremacia da Constituição, no sentido de que, no caso de confronto entre a norma internacional, ou, analogamente, a norma emanada dos órgãos institucionais do Mercosul, e a norma constitucional, prevalece esta sobre aquelas. Equivale dizer que os tratados e os acordos de integração de que o Brasil seja parte possuem hierarquia inferior à Constituição brasileira, sendo passíveis de controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 80004-SE, em 1977, já concluía pela paridade entre atos internacionais e leis ordinárias, sendo a norma internacional, por conseguinte, passível de revogação pela norma nacional que lhe seja posterior (*lex posterior derogat priori*). Mais recentemente, essa orientação foi reafirmada no julgamento da ADIN nº 1480-DF, realizado em 4 de setembro de 1997, sendo relator o Ministro Celso de Melo, cujo voto está vazado nos seguintes termos:

No sistema jurídico brasileiro, os tratados ou convenções internacionais estão hierarquicamente subordinados à autoridade normativa da Constituição da República. Em conseqüência, nenhum valor jurídico terão os tratados internacionais, que, incorporados ao sistema de direito positivo interno, transgredirem, formal ou materialmente, o texto da Carta Política [...]. O Poder Judiciário - fundado na supremacia da Constituição da República - dispõe de competência, para, quer em sede de fiscalização abstrata, quer no âmbito do controle difuso, efetuar o exame de constitucionalidade dos tratados ou convenções internacionais já incorporados ao sistema de direito positivo interno. [...] Os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em conseqüência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa [...] No sistema jurídico brasileiro, os atos internacionais não

dispõem de primazia hierárquica sobre as normas de direito interno. A eventual precedência dos tratados ou convenções internacionais sobre as regras infraconstitucionais de direito interno somente se justificará quando a situação de antinomia com o ordenamento doméstico impuser, para a solução do conflito, a aplicação alternativa do critério cronológico ("lex posterior derogat priori") ou, quando cabível, do critério da especialidade" (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 1997).

Pelo que se constata, têm-se, no Brasil, nítidos obstáculos constitucionais ao estabelecimento da ordem supranacional do Mercosul. Além de não haver no texto da Constituição brasileira de 1988 expressa admissão da possibilidade de cessão de parcelas de poderes soberanos a órgãos comuns, os dispositivos referidos constituem verdadeiras resistências ao salto supranacional. Há, pois, necessidade de alterações do texto constitucional brasileiro para a consolidação da plena inserção do país no Mercosul.

O trabalho legislativo deverá ser empreendido com vistas a alterar as normas constitucionais hoje vigentes, para possibilitar o fortalecimento e o aprofundamento da integração, visando a constituir o mercado comum, com a delegação de competências para criação de instituições supranacionais, entre as quais o Parlamento do Mercosul.

Daí é razoável entender que:

A criação de uma instituição de natureza legislativa, na estrutura formal do Mercosul, com maiores atribuições do que aquelas concernentes à atual Comissão Parlamentar Conjunta, pressupõe ingentes mudanças em nossos países, não somente no direito constitucional material, mas, sobretudo, de cultura política e, conseqüentemente, de cultura jurídica. Elaborar uma reforma no bojo do Mercosul-Legislativo, com alguma substância, implica árduo trabalho prévio de adequação constitucional, permitindo *insights* de supranacionalidade. Isso quer significar a adoção de tratamento constitucional receptivo à possibilidade de cessão de soberania a órgãos supranacionais, o que não deve ser tomado como heresia, pois se trata de delegação concedida "se e quando" o Estado desejar (FONTOURA, 2003, p. 222).

É bem verdade que a criação da comunidade latino-americana de nações já tem sua *pedra angular* no atual texto constitucional brasileiro. O referido parágrafo único do art. 4º da Constituição brasileira de 1988 foi, sem dúvida, um ato de vontade soberana do constituinte, que, diante da realidade que se apresentava no mundo, inseriu tal disposição para possibilitar, em futuro próximo, a criação de um mercado comum, na forma preconizada pelo Tratado de Assunção. Cabe, agora,

encontrar meios para compatibilizá-lo com o processo de integração iniciado e que pretende alcançar uma integração mais ampla, o que demandará, obrigatoriamente, alterações na Constituição brasileira de 1988.

Sem dúvida, trata-se de quadro delicado e complexo. Mas a constatação que se faz é animadora. Assim se entende, considerando, sobretudo, que:

No Brasil, as barreiras constitucionais à perfeita integração existem, mas, da mesma forma, existem caminhos inseridos na própria Constituição Federal que enunciam, expressamente, o fim que deve buscar o Estado brasileiro (através de reformas em seu próprio texto), no que tange às relações econômicas, políticas, sociais e culturais brasileiras com outros Estados latino-americanos (BASTOS; FINKELSTEIN, 1998, p. 20).

Portanto, para que se realizem as condições para a criação do Parlamento do Mercosul, quais sejam a constituição do mercado comum, a existência de instituições supranacionais e a existência de uma ordem jurídica comunitária, mister se torna promover as referidas alterações constitucionais, de modo a prever expressamente a possibilidade de cessão de parcelas de poderes soberanos a órgãos supranacionais.

Assim, sugere-se uma proposta de emenda constitucional, com o fito de acrescentar ao texto da Constituição brasileira de 1988 o art. 4º-A e seu parágrafo único, com a seguinte redação (APENDICE B, art. 1º):

Art. 4º-A. Para realizar objetivo de que trata o artigo anterior, a República Federativa do Brasil poderá celebrar tratados de integração que deleguem poderes soberanos nos domínios da administração, legislação e jurisdição a organizações supranacionais, em condições de reciprocidade e igualdade, desde que assegurada a observância dos princípios desta Constituição e a proteção dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana.

Parágrafo único. Os tratados de integração a que se refere este artigo serão aprovados pelo Congresso Nacional na forma do disposto no § 2º do art. 60.

Esse acréscimo seria complementado, no mesmo texto da proposta de emenda à Constituição, com as alterações do art. 49, inciso I; do art. 59, com a inclusão de um parágrafo, que seria enumerado como §1º, passando o atual parágrafo único para § 2º; e do art. 102, inciso III, alínea *b*, nos seguintes termos (Apêndice B, arts. 2º, 3º e 4º):

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, observado o disposto no parágrafo único do art. 4º-A.

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

.....

§1º Além das normas mencionadas nos incisos I a VII deste artigo, integram o ordenamento nacional as decorrentes dos tratados de integração previstos no art. 4º-A, que, uma vez recepcionadas, terão natureza de emenda constitucional.

§ 2º Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis".

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda Constituição, cabendo-lhe:

.....

III – julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única e última instância, quando a decisão recorrida:

.....

b) declarar a inconstitucionalidade de tratado, exceto os de que trata o art. 4º-A, ou de lei federal;

.....

Como se observa, as alterações que teriam que ser feitas no texto da Constituição brasileira de 1988 visando à existência e funcionamento do Parlamento do Mercosul, nos moldes aqui referidos, dizem respeito à previsão expressa da admissibilidade de cessão de direitos soberanos a organizações supranacionais nos domínios pertinentes à integração (inclusão do art. 4º-A); ao processo de aprovação dos tratados de integração que deleguem competências supranacionais pelo Congresso Nacional, o qual deverá ser idêntico ao processo de aprovação de

emendas à Constituição (inclusão do parágrafo único do art. 4º-A e alteração do inciso I do art. 49); à determinação expressa sobre a inclusão das normas advindas dos tratados de integração no ordenamento nacional, que, uma vez recepcionadas, terão hierarquia constitucional (inclusão de um parágrafo no art. 59, a ser enumerado como §1º, passando o atual parágrafo único para § 2º); e, finalmente, à proibição da possibilidade do controle de constitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, de tratados de integração (alteração do art. 102, inciso III, alínea b).

Por fim, ressalte-se que as alterações constitucionais acima referidas visam a concretizar o princípio programático inserto no parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal, pelo qual “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Trata-se, pois, firmado na idéia de soberania partilhada, de viabilizar o objetivo integracionista, autorizado e exigido pelo constituinte de 1988, que inclui a integração plena, alcançada no plano político. Esse objetivo está consubstanciado no processo de integração do Mercosul, com a constituição do mercado comum, como previsto no art. 1º do Tratado de Assunção, que implica a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais, como salientado.

A partir daí, apresentam-se duas alternativas.

A primeira alternativa é a de que a exegese construtiva do parágrafo único do art. 4º do texto constitucional albergaria condições para que, por meio de emenda à Constituição, se proceda à cessão de parcelas de poderes soberanos a órgãos institucionais do Mercosul.

Consoante esse entendimento, pela criação do Parlamento do Mercosul não se estaria abolindo qualquer direito ou garantia fundamental ou vulnerando qualquer norma ou princípio constitucional, mas apenas cedendo parcela de soberania a uma instituição supranacional, já autorizada pelo mencionado dispositivo constitucional, que se encarregaria de realizar a função legislativa e o controle político no âmbito do Mercosul – atribuições que seriam definidas em Protocolo Constitutivo, de que os Estados-Partes participariam diretamente negociando sua estrutura, composição, limites, áreas e delimitação de competências.

A segunda alternativa é a de que o parágrafo único do art. 4º do texto constitucional não conteria essa permissão para o constituinte reformador, em face dos princípios previstos nos arts. 1º, inciso I (princípio da soberania), e 4º, inciso I (princípio da independência nacional nas relações internacionais), bem como dos limites materiais explícitos constantes do art. 60, § 4º, incisos I a IV, com destaque para o constante do inciso I.

Assim, tendo em vista a impossibilidade da convocação de uma assembléia constituinte unicamente para deliberar sobre essa matéria e a possibilidade de indagações quanto à constitucionalidade das alterações que seriam feitas por meio de emendas à Constituição para a criação do Parlamento do Mercosul, na forma preconizada neste trabalho, torna-se mister que essas alterações sejam condicionadas à realização de plebiscito, que autorizaria previamente as mudanças no texto constitucional brasileiro, tanto quanto ao sentido, como quanto ao conteúdo.

Para tanto, sugere-se, ao final, um projeto de Decreto Legislativo para convocar um plebiscito, em âmbito nacional, com o objetivo de consultar o eleitorado sobre alterações na Constituição brasileira de 1988 que autorizem a celebração de tratados de integração visando à delegação de poderes soberanos a organizações supranacionais em que o Brasil seja parte, especialmente o Mercosul (Apêndice A, arts. 1º e 2º).

### *8.1.2 Constituição argentina*

A Constituição da Argentina, promulgada em 1994, consta como a mais avançada dentre as Constituições dos quatro países integrantes do Mercosul, no tratamento da questão da integração, nomeadamente para a formação do mercado comum e, por conseguinte, para a criação de instituições supranacionais e de uma ordem jurídica comunitária.

Segundo o art. 75, inciso 24 do texto constitucional argentino, o Congresso pode "*aprobar tratados de integración que deleguen competencias y*

*jurisdición a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad y igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos*", o que possibilita a criação de órgãos supranacionais no âmbito do Mercosul, entre os quais o Parlamento.

No entanto, reza esse dispositivo, na seqüência, que as normas editadas por essas organizações "*tienen jerarquía superior a las leyes*" e inferior à Constituição, sendo que a aprovação dos tratados de integração com países latino-americanos demandará a maioria absoluta da totalidade dos membros presentes de cada Câmara do Congresso. Essa regra de votação aplica-se também no caso de denúncia desses mesmos tratados. Assim, as normas advindas dos tratados internacionais que versarem sobre as organizações supranacionais, em condições de reciprocidade e igualdade e respeitando a ordem democrática e os direitos humanos, serão incorporadas automaticamente ao ordenamento argentino com hierarquia supralegal, ainda que infraconstitucional.<sup>37</sup>

Ao contrário do Brasil, a Constituição argentina veio facilitar sobretudo o processo de integração do Mercosul. No entanto, obstáculos ainda existem, posto que a delegação de competências e jurisdição a organizações supraestatais, conforme prevista, somente poderá ocorrer por tratados cujas normas tenham hierarquia superior às leis internas, mas não à Constituição, o que não satisfaz, portanto, o princípio da primazia do Direito Comunitário sobre os ordenamentos nacionais, de modo a assegurar a existência e o funcionamento de uma organização supranacional nos moldes conhecidos, como a União Européia.

### 8.1.3 Constituição paraguaia

---

<sup>37</sup> A Constituição argentina outorga apenas a alguns tratados relativos aos direitos humanos o valor de norma constitucional. Para gozar desse status, o tratado confronta-se, inicialmente, com um limite material: deve ter por objeto os direitos humanos. Em seguida, ou o tratado figura expressamente no rol do art. 75, inciso 22, ou será incorporado ao ordenamento nacional mediante um procedimento especial, que não se aplica ao direito internacional geral. Os primeiros, integrantes do rol, são chamados "tratados constitucionalizados"; os segundos, "tratados a constitucionalizar".

A Constituição do Paraguai, promulgada em 1992, admite, expressamente, no seu art. 145, a existência de uma ordem jurídica supranacional, em condições de igualdade com outros Estados, que "*garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico y cultural*". Contudo, as decisões oriundas de órgãos supranacionais só podem ser adotadas pelo voto da maioria absoluta de cada Câmara do Congresso paraguaio, o que corresponde a uma verdadeira condição de exeqüibilidade, dificultando a formação do mercado comum.

Outro dispositivo constitucional, o art. 144, compatibiliza o exercício da soberania do Paraguai com sua participação como membro em organizações internacionais como a ONU e a OEA e como parte em tratados de integração. Estes, a teor do art. 137, gozam de hierarquia supralegal, mas infraconstitucional, à semelhança da Constituição argentina.

Na verdade, o art. 137 do texto constitucional paraguaio consagra o princípio da supremacia da Constituição, estabelecendo uma hierarquia decrescente entre as normas constitucionais, os tratados, convênios e acordos internacionais, as leis ditadas pelo Congresso e outras disposições jurídicas de inferior hierarquia, impossibilitando nitidamente que normas oriundas de órgãos institucionais do Mercosul tenham eficácia de leis constitucionais.

Com efeito, os tratados internacionais validamente aprovados pelo Congresso são reconhecidos como parte do ordenamento paraguaio (art. 141), sendo-lhes conferida hierarquia superior às leis internas, porém inferior à Constituição, que é suprema (art. 137).

#### *8.1.4 Constituição uruguaia*

Finalmente, a Constituição do Uruguai, de 1967, sucessivamente reformada em 1989 e 1994, não está também preparada no que concerne à possibilidade da admissão da ordem supranacional. Não há, a exemplo da

Constituição brasileira, qualquer expressa previsão quanto à supranacionalidade das normas do Mercosul. O art. 6º apenas aduz vagamente que *"la República procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas."*

Trata-se de dispositivo que só contempla a integração social e econômica, excluindo a política, podendo ser interpretada no sentido de não admitir a vigência de eventuais mecanismos e órgãos supranacionais que surjam em decorrência da evolução do Mercosul rumo ao mercado comum. Ademais, o art. 4º reza que *"la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará."* Essa valorização da soberania, pela qual se reconhece ao Uruguai a prerrogativa de ditar as leis que regerão seu território, constitui, sem dúvida, um obstáculo à instituição da ordem supranacional no âmbito do Mercosul.

Mais adiante, o art. 82 dispõe que a soberania nacional *"será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma"*.

Da mesma forma que a Constituição brasileira, o texto constitucional uruguaio não traz previsão expressa sobre a hierarquia de normas. Apenas o art. 239, inciso 1, preceitua que compete à Suprema Corte de Justiça julgar *" todos los infractores de la Constitución, sin excepción alguna"*, inclusive *"en las cuestiones relativas a tratados, pactos y convenciones con otros Estados"*. Esse dispositivo, que, na verdade, estabelece o controle de constitucionalidade dos tratados internacionais, tem sido utilizado para invocar a supremacia da Constituição sobre as normas internacionais.

Pela leitura dos respectivos textos, conclui-se, portanto, que as Constituições dos Estados-partes apresentam algum grau de dificuldade à integração política e à supranacionalidade no Mercosul. As Constituições da Argentina e do Paraguai parecem ser as mais preparadas no que concerne à evolução do processo de integração mercosulino, visando à formação do mercado comum e a conseqüente existência de instituições supranacionais e de uma ordem jurídica comunitária. Mas há, ainda, obstáculos a vencer, no que toca à hierarquia infraconstitucional conferida às normas advindas do bloco regional.

As normas, quando integrantes de uma ordem jurídica supranacional, não podem ficar submetidas à ulterior ratificação pelos Estados-Membros, nem tampouco submetidas, hierarquicamente, às Constituições nacionais. Essas normas devem, de plano, ter o poder de alterar disposições internas divergentes, bem como de irrogar responsabilidade do Estado-membro e de seus nacionais, no caso de não serem observadas.

Também, pela leitura dos respectivos textos, as Constituições do Brasil e do Uruguai parecem ser as menos preparadas para enfrentar o processo de constituição do mercado comum e de criação de instituições comunitárias, principalmente por não conterem qualquer expressa previsão da possibilidade da adoção da ordem supranacional, bem como por admitirem o controle de constitucionalidade dos tratados internacionais, inclusive os de integração.

Há, pois, verdadeiros obstáculos constitucionais, somente vencíveis pelo estabelecimento de um regime especial para as normas relativas ao Mercosul, mediante alterações das Constituições dos Estados-partes, como referido, e que, tal como se entende, não são necessariamente de monta e alta complexidade; antes, são tópicas, e se fazem de forma restrita ao Mercosul, para consecução de seus objetivos, observado o processo de integração em curso.

Nesse contexto, torna-se imprescindível resolver o dilema fundamental da hierarquia constitucional dos tratados, sem o que restarão paralisados os esforços de institucionalização do Mercosul, em face dos limites pétreos das Constituições dos Estados-Partes.

A dinâmica do processo de integração exige dos construtores do Mercosul um apurado senso de realidade para perceber o momento em que esses obstáculos devem ser superados. Sua eliminação afigura-se inevitável e inafastável para a formação do mercado comum. Uma inércia injustificada pode determinar por completo o destino desse formidável empreendimento regional.

Assim, insuficiente se mostra a atual estrutura institucional do Mercosul para a atuação do Parlamento do Mercosul, já que traz ínsito o modelo intergovernamental, composto por órgãos cujas decisões ficam submetidas às vontades dos Estados-Partes. A existência de instituições supranacionais é também

condição indispensável para a configuração definitiva e estável do projeto de integração do Mercosul.

Para além do modelo atualmente vigente, de natureza intergovernamental, o Parlamento do Mercosul, nos moldes preconizados neste trabalho, poderá ser o grande canal de representação política regional e de formação e consolidação da opinião pública no âmbito da integração do Cone Sul.

## 8.2 REVISÃO DO TRATADO DE ASSUNÇÃO E DO PROTOCOLO DE OURO PRETO

O segundo procedimento atinente à criação do Parlamento do Mercosul consiste na revisão do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, de modo a modernizá-lo e a viabilizar os instrumentos e a estrutura institucional indispensáveis ao aprofundamento do processo de integração para a constituição do mercado comum e, em conseqüência, para o surgimento de instituições supranacionais e de uma ordem jurídica comunitária.

Com efeito, os instrumentos constitutivos ainda não o individualizaram como organização de integração supranacional. Há, por assim dizer, uma evidente contradição entre o objetivo do Tratado de Assunção – constituir um mercado comum denominado Mercosul – e a escolha dos instrumentos e da estrutura institucional para a sua concretização. O modelo intergovernamental que ainda perdura no Mercosul repousa sobre a soberania nacional dos Estados-Partes, e se ajusta às organizações de cooperação, que dispensam cessões de parcelas de poderes soberanos.

Além disso, as funções e atribuições dos órgãos institucionais do Mercosul não estão adequadas à construção de uma organização do tipo supranacional, posto que não têm o poder de execução de suas decisões almejando o cumprimento do fim comum e dependem das vontades dos governos nacionais. Seus componentes são representantes dos Estados-Partes, sujeitos à sua hierarquia interna, nomeados e exonerados livremente pelos respectivos governos. Sem a

garantia de autonomia dos membros dos órgãos comuns, suas decisões ficam submetidas às vontades de cada Estado-Parte. Ainda, adotam-se as decisões, em seu caráter geral, por consenso, e não por maioria, simples ou qualificada, como seria mais efetivo para a busca e consecução dos objetivos do bloco.

Vê-se, portanto, que a insuficiência da atual estrutura institucional do Mercosul reflete diretamente na conformação das ações e políticas comuns e, por conseguinte, na aplicação das normas de direito derivado nos ordenamentos internos dos Estados-Partes.

É evidente, assim, a falta de ajustamento dos órgãos e das normas atuais do Mercosul à realidade de um futuro mercado comum e às funções de uma organização de integração do tipo supranacional. Reitere-se apenas o fato de que a vontade dos órgãos investidos de capacidade decisória (o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul, a teor do art. 2º do Protocolo de Ouro Preto) traduz, em regra, a vontade comum dos governos nacionais. Quando se trata de organização supranacional, a separação entre esta e os Estados-Membros deve ser suficientemente acentuada, mormente pela produção de normas com força obrigatória e alcance geral, que se imponham aos Estados-Membros e aos seus nacionais. Essas normas prevalecem sobre as leis internas, inclusive de índole constitucional (princípio da primazia), e devem prescindir de qualquer medida de recepção pelos ordenamentos nacionais (princípio da aplicabilidade direta). Devem, ainda, ser suscetíveis de criar direitos e obrigações em favor das pessoas, físicas e jurídicas (princípio do efeito direto), e capazes de distinguir-se dos ordenamentos internos dos Estados-Membros.

Levando em consideração que a realização do mercado comum é o objetivo do Mercosul, pode-se afirmar que o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto descrevem o Mercosul como uma organização internacional semelhante à União Européia do ponto de vista de sua institucionalização, vale dizer, uma organização de integração criada para unificar os mercados nacionais, no qual os bens, os serviços, as pessoas e os capitais circulem livremente. A construção do mercado comum implica, porém, a existência de instâncias supranacionais autônomas, dotadas de competências próprias e distintas dos Estados-Membros, bem como de uma ordem jurídica comunitária que prevaleça e tenha aplicabilidade direta em relação aos ordenamentos nacionais.

Destarte, a revisão dos instrumentos constitutivos do Mercosul deverá implicar alterações nos respectivos textos, principalmente no que concerne aos aspectos relativos à estrutura dos órgãos institucionais, sua natureza, funções e atribuições específicas (arts. 9º a 18 do Tratado de Assunção; arts. 1º a 32 do Protocolo de Ouro Preto); ao sistema de tomada de decisões, no que concerne às regras para a aprovação de matérias (art. 16 do Tratado de Assunção; art. 37 do Protocolo de Ouro Preto); às fontes jurídicas do Mercosul (art. 41 do Protocolo de Ouro Preto); ao processo legislativo das normas de direito derivado (arts. 9º, 15, 20, 26 e 29 do Protocolo de Ouro Preto); e à incorporação das normas supranacionais aos ordenamentos internos dos Estados-Partes (Protocolo de Ouro Preto, art. 42).

A possibilidade dessa revisão está expressamente prevista no art. 47 do Protocolo de Ouro Preto e deverá ser objeto de uma conferência diplomática especialmente convocada pelos Estados-Partes para essa finalidade.

### 8.3 DEFINIÇÃO DA ESTRUTURA, ATRIBUIÇÕES, COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO

O terceiro procedimento relativo à criação do Parlamento do Mercosul consiste na definição de sua estrutura, atribuições, composição e funcionamento.

Com efeito, o Parlamento do Mercosul, nos moldes preconizados neste trabalho e tendo como pressupostos a formação do mercado comum e a existência de instituições comuns e de uma ordem jurídica comunitária, será dotado de elementos de supranacionalidade e exercerá plenamente as atribuições legislativas e de controle político sobre os demais órgãos institucionais do Mercosul. Será criado por meio de Protocolo Constitutivo específico, a ser negociado e firmado entre os Estados-Partes.

O Parlamento do Mercosul, conforme dispõe o respectivo Projeto de Protocolo Constitutivo (APÊNDICE C), será o órgão democrático de deliberação comum do processo de integração regional e de representação dos povos dos

Estados-Partes, de caráter supranacional, com organização unicameral, (APÊNDICE C, art. 1º), que terá por princípios a defesa da democracia, da liberdade e da paz; a prevalência dos direitos humanos e da justiça social; a integração latino-americana; a igualdade entre os Estados-Partes; a solidariedade e a cooperação entre os povos; a não-intervenção e a busca de solução pacífica de conflitos; o pluralismo político e ideológico; e, por fim, o repúdio ao racismo e ao terrorismo (APÊNDICE C, art. 2º)

Os membros do Parlamento do Mercosul serão eleitos por sufrágio universal e voto direto, em conformidade com regras e procedimentos uniformes, a serem definidos em Regulamento que incluirá os critérios de proporcionalidade, segundo o número de habitantes de cada Estado-Parte, de forma que nenhum terá menos de dezesseis e mais de trinta e dois representantes (APÊNDICE C, art. 3º).

A definição das regras e dos procedimentos eleitorais, uniformes para todos os Estados-Partes, bem como dos critérios de proporcionalidade, constitui tarefa extremamente delicada e complexa e deverá ser objeto de um Regulamento, a ser discutido e aprovado pelo próprio Parlamento do Mercosul.

Até a aprovação e entrada em vigor do referido Regulamento, as eleições para a escolha dos membros do Parlamento do Mercosul obedecerão às disposições de Protocolo específico firmado entre os Estados-Partes.

No que concerne à proporcionalidade, levando-se em conta as profundas assimetrias existentes entre os países integrantes do Mercosul, assegurar-se-á, desde logo, um piso para o país menos populoso e um teto para o país mais populoso, de modo a remover dúvidas quanto à exclusão de um Estado-Parte ou quanto à prevalência de um Estado-Parte, no âmbito parlamentar.<sup>38</sup>

De todo modo, por se tratar de tema sensível, prevê-se que, no caso de ingresso de novo Estado, poderão ser estabelecidas novas regras sobre a proporcionalidade, conforme dispuser o regimento interno do Parlamento do

---

<sup>38</sup> Numa breve análise da composição atual do Parlamento Europeu e dos critérios de proporcionalidade que presidem a fixação do número de deputados, pode-se constatar que esse número varia de forma desigual entre os diferentes Estados comunitários, em função de índices demográficos. Não há, entretanto, uma proporcionalidade direta e rigorosa entre o número de habitantes de cada Estado e o número de deputados europeus a que esse Estado tem direito. Só assim se explica porque o número de deputados por Estado varie de 99 da Alemanha; 87 da França, Itália e Reino Unido; 25 de Portugal; e 6 de Luxemburgo.

Mercosul. A legislatura terá duração de quatro anos, e cada parlamentar será eleito com um suplente (APÊNDICE C, art. 3º)

O Parlamento do Mercosul, do ponto de vista de suas atribuições institucionais, terá três grandes competências, na forma do disposto no respectivo Projeto de Protocolo Constitutivo: uma consultiva, uma política e uma legislativa (APÊNDICE C, art. 4º).

A competência consultiva consistirá na emissão de parecer, de caráter não-vinculativo, sobre tratados ou acordos inter-regionais ou internacionais em negociação no âmbito do Mercosul.

A competência política incluirá as grandes linhas sobre as quais repousam a integração regional, o regime democrático e o controle político. Neste sentido, compete ao Parlamento do Mercosul acompanhar a marcha do processo de integração e estabelecer as relações de cooperação com os parlamentos nacionais e de outros países sobre matérias pertinentes à integração, bem como zelar pela preservação da democracia e da liberdade e velar pelo respeito aos direitos humanos no âmbito dos Estados-Partes (APÊNDICE C, art. 4º, incisos I, II, III e IV)

Quanto ao controle político, o Parlamento do Mercosul o exercerá por meio de expedientes que são típicos e característicos dos Parlamentos nacionais: a convocação de autoridades dos órgãos institucionais do Mercosul e de autoridades nacionais dos Estados-Partes envolvidas na integração para participar de audiência pública ou prestar, pessoalmente, esclarecimentos ou informações sobre aspectos ou matérias de interesse do processo integracionista; a votação de moções de censura dirigidas às autoridades e aos órgãos institucionais do Mercosul; e, por fim, a criação de comissões de inquérito para investigar fato determinado que se relacione com a atuação das autoridades e dos órgãos institucionais do Mercosul (APÊNDICE C, art. 4º, inciso V, letras "a", "b", "c", "d", "e" e "f").

Finalmente, a competência legislativa – no verdadeiro sentido da palavra – será exercida plenamente com relação às matérias pertinentes à integração, bem como quanto à iniciativa propositiva. Neste sentido, compete ao Parlamento do Mercosul a elaboração de atos normativos, cuja tipologia consiste em pareceres, recomendações, decisões e regulamentos. Os pareceres e as recomendações não vinculam os Estados-partes e os seus nacionais. As diretivas vinculam o Estado-

Parte destinatário na consecução do resultado nela objetivado, deixando à competência dos órgãos nacionais a forma e os meios de o alcançar. Os regulamentos têm caráter geral e são obrigatórios no conjunto de suas disposições, sendo diretamente aplicáveis em todos os Estados-Partes (APÊNDICE C, art. 4º, inciso VII, e art. 7º).

Já no que concerne à estrutura institucional, o Parlamento do Mercosul terá os seguintes órgãos: a Mesa, as Comissões Permanentes e a Secretaria-Geral (APÊNDICE C, art. 5º).

A Mesa, a quem incumbirá a direção dos trabalhos legislativos e administrativos do Parlamento do Mercosul, será composta por um Presidente e quatro Vice-Presidentes, eleitos entre os próprios parlamentares, de modo a permitir a representação de todos os Estados-Partes. O mandato dos integrantes da Mesa será de dois anos, sendo defesa a recondução para qualquer dos cargos. Em havendo a vacância nos últimos noventa dias do período presidencial, será realizada nova eleição (APÊNDICE C, art. 5º).

As Comissões Permanentes serão constituídas segundo as matérias pertinentes à integração, na forma e com as atribuições previstas no regimento interno, observada, tanto quanto possível, a regra da proporcionalidade.

A Secretaria-Geral terá por incumbência a execução dos trabalhos legislativos e administrativos e funcionará na sede do Parlamento do Mercosul, cujos funcionários serão nomeados por meio de concurso público e regidos por estatuto jurídico próprio, a teor da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 18 de abril de 1961 (APÊNDICE C, art. 5º).

Com relação às reuniões, prevê-se que o Parlamento do Mercosul se reunirá, ordinariamente, a cada dois meses e, extraordinariamente, quando convocado pela Mesa ou por qualquer dos governos dos Estados-Partes; a Mesa, ordinariamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, quando convocada por seu Presidente; por fim, as Comissões Permanentes se reunirão durante as reuniões parlamentares e sempre que convocadas por seus respectivos Presidentes. (APÊNDICE C, art. 6º).

Quanto à regra para deliberação, abandona-se a exigência do consenso entre os Estados-Partes, como exigido pelo art. 16 do Tratado de Assunção e pelo

art. 37 do Protocolo de Ouro Preto, porque não se ajusta à instituição do tipo supranacional e não reflete o pluralismo democrático e ideológico existente no interior dos Parlamentos nacionais. Buscam-se, assim, o *quorum* de reunião de um quinto dos membros e o *quorum* de deliberação por maioria de votos, estes computados individualmente por parlamentar, presente a maioria absoluta de seus membros, salvo disposição regimental em contrário (APÊNDICE C, art. 8º).

À semelhança do que ocorre com a generalidade dos membros dos Parlamentos nacionais dos Estados-Partes e de modo a assegurar a representatividade dos membros do Parlamento do Mercosul e as condições para o efetivo exercício dos respectivos mandatos, ser-lhes-ão outorgados os direitos, as prerrogativas e as imunidades concedidas aos agentes diplomáticos, nos termos da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 18 de abril de 1961. Ademais, serão invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, e a perda do mandato nacional não extinguirá o mandato no Parlamento do Mercosul, exceto na hipótese de cassação, nos termos e condições fixados nas Constituições dos Estados-Partes (APÊNDICE C, art. 9º).

Estabelece-se, assim, a garantia da independência e da autonomia dos membros do Parlamento do Mercosul para atuarem não como meros representantes dos governos nacionais, mas como verdadeiros mandatários das vontades dos eleitorados nacionais legitimamente representados.

O Parlamento do Mercosul terá personalidade jurídica de direito internacional, o que lhe permitirá praticar todos os atos necessários ao desempenho de suas atribuições, na forma prevista no Projeto de Protocolo Constitutivo. Terá também orçamento próprio, sendo-lhe assegurada autonomia administrativa e financeira (APÊNDICE C, arts. 10 e 12).

Já com respeito à sede do Parlamento do Mercosul, sugere-se uma negociação entre os Estados-Partes para defini-la, sendo que o Estado anfitrião deverá celebrar um Acordo de Sede, como sói acontecer nas relações internacionais, no qual serão fixadas as normas atinentes aos privilégios, imunidades, inviolabilidades, franquias e isenções tributárias para a sede e para os que nela venham a prestar serviços, de acordo com a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 18 de abril de 1961 (APÊNDICE C, art. 11).

Com respeito às controvérsias que surgirem sobre a interpretação e aplicação do Protocolo em apreço, estas serão dirimidas segundo as regras e os procedimentos estabelecidos no Protocolo de Olivos, de 1992 (APÊNDICE C, art. 13).

Finalmente, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul terá vigência indeterminada e entrará em vigor quando todos os Estados-Partes o ratificarem, revogando-se, em consequência, as normas do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto que colidirem com suas disposições (APÊNDICE C, arts. 16 e 17).

Como se observa, o modelo de Parlamento para o Mercosul examinado neste trabalho insere-se num quadro institucional e procedimental que lhe permite caminhar e decidir autonomamente, sem a interferência dos eventuais influxos políticos dos governos nacionais, representando e fazendo valer a vontade dos eleitorados dos Estados-Partes. Essa representatividade da sociedade regional como um todo confere ao Parlamento do Mercosul a legitimação política para contrapor-se, quando necessário, às posições intergovernamentais na formação da ordem jurídica comunitária derivada e no exercício do controle político sobre os demais órgãos do sistema, proporcionando o equilíbrio necessário às relações do conjunto do bloco regional.

#### 8.4 DEFINIÇÃO DO REGIME ELEITORAL

A definição do regime eleitoral, no âmbito do Mercosul, que estabeleça disposições uniformes referentes ao sistema proporcional, à forma e à obrigatoriedade do sufrágio, ao direito do voto, suas restrições, à organização do eleitorado, à capacidade eleitoral, ativa e passiva, às técnicas, aos procedimentos e às campanhas eleitorais será objeto de um Regulamento, nos termos do que dispõe o art. 3º do Projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (APÊNDICE C).

Esse fato se justifica por ser a definição do regime eleitoral uma questão política extremamente delicada e complexa e até porque escapa aos objetivos e dimensões deste trabalho a explicitação de modelos e fórmulas precisas; antes, pretende-se lançar provocação e reflexão, deixando que o processo eleitoral siga seu curso, com suas dinâmicas peculiares e procedimentos próprios.

Ao abordar esse tema nos processos de integração regional, uma realidade salta imediatamente à vista: passados quase cinquenta anos desde a assinatura dos Tratados de Roma, os Estados-Membros da União Europeia ainda não conseguiram, completamente, construir um regime uniforme que vigore em todo o espaço comunitário relativamente à regulamentação dos atos e procedimentos eleitorais para a escolha dos membros do Parlamento Europeu. Não há, pois, regras comunitárias para as eleições europeias, salvo as restrições quanto às despesas de campanha e os partidos políticos não recebem verbas públicas para custear seus gastos com campanhas.

O art. 190, nº 4, do TCECA, que prevê a elaboração, pelo Parlamento Europeu, de projeto de normativa comunitária destinado a permitir a eleição por sufrágio universal e direto, segundo processo uniforme e princípios comuns a todos os Estados-Membros, ainda não foi devidamente implementado.

Daí, é conseqüente a existência de divergências entre os Estados-Membros da União Europeia relativamente aos sistemas eleitorais, embora a imensa maioria tenha optado por sistemas de representação proporcional. Mesmo nesses países que adotaram esse sistema, é possível encontrar diferenças acentuadas.<sup>38</sup>

Também se pode constatar a existência de assimetrias entre os Estados comunitários na divisão dos diferentes territórios nacionais em circunscrições eleitorais, bem como a extensão e o peso demográfico dessas mesmas circunscrições eleitorais. Enquanto uma parte dos Estados-Membros constituiu uma única circunscrição eleitoral abrangendo todo seu território nacional, correspondendo

---

<sup>38</sup> Segundo Reiner (2003, p. 6), dos quatorze Estados-Membros que adotam o sistema proporcional, oito usam o método da média mais alta de Hondt para a conversão dos votos em mandatos (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda e Portugal). O método Hare-Niemayer é o usado na Alemanha. Já em Luxemburgo, adota-se uma variante do método de Hondt: o Hagenbach-Bischoff. Na Itália, utiliza-se o quociente eleitoral e o método de resto maior, enquanto que, na Irlanda, se usa o método de Mill do voto único transferível. Na Grécia, emprega-se o método de representação proporcional conhecido por Eniskhimeni Analogiki. A Suécia adota o método Saint-Lagué, que opera mediante divisão por sucessivos números ímpares modificado para 1,4 no maior divisor comum oficial.

a uma única lista nacional, a exemplo de Portugal, Espanha, França, Holanda e Luxemburgo, vários outros Estados-Membros da União Europeia dividiram os respectivos territórios nacionais em diversas circunscrições eleitorais, como é o caso da Bélgica, Alemanha, Itália e Reino Unido (DIAS, 1995, p. 424).

Parece que um dos poucos aspectos onde se observa uma uniformidade entre os quinze Estados-Membros da União Europeia refere-se à capacidade eleitoral ativa na sua vertente etária: a idade mínima para ser eleitor em todos os Estados comunitários é de 18 anos. Já com respeito à capacidade eleitoral passiva, também na sua vertente etária, as divergências são evidentes. Assim, enquanto a Dinamarca, a Alemanha, a Espanha, Portugal e Holanda exigem a idade de 18 anos para que alguém possa candidatar-se ao Parlamento Europeu, outros Estados-Membros fixaram limites distintos: 21 anos na Bélgica, na Grécia, na Irlanda, no Reino Unido e em Luxemburgo; 23 anos na França e 25 anos na Itália (DIAS, 1995, p. 426).

Ainda com relação à capacidade eleitoral passiva, há o problema da legitimidade para apresentação de candidaturas à eleição do Parlamento Europeu. Com efeito, enquanto em alguns Estados comunitários, como a Dinamarca e a Alemanha, a apresentação de candidaturas constitui prerrogativa dos partidos políticos, nos demais Estados-Membros da União Europeia, é outorgada aos cidadãos a possibilidade de apresentar listas de candidatos ao sufrágio eleitoral, desde que atendido um determinado número de assinaturas, que varia de Estado para Estado conforme a população, podendo, em alguns países, como a França e o Reino Unido, ser exigido, ainda, o pagamento ou o depósito de uma caução em dinheiro (DIAS, 1995, p. 426).

Outra questão que também suscita divergências entre os Estados comunitários refere-se à compatibilidade do mandato do Parlamento Europeu com o exercício concomitante daquele do Parlamento nacional, o que é ainda proibido expressamente em quatro países: Bélgica, Grécia, Espanha e Áustria.

No que tange à fiscalização do processo eleitoral, essa função cabe ao Poder Legislativo na Alemanha (repartida com o Poder Judiciário), na Dinamarca e em Luxemburgo. Incumbe ao Poder Judiciário na Áustria, na Bélgica, na Finlândia, na França, na Itália, na Irlanda e na Inglaterra. Na Espanha, essa competência é da

"Junta Electoral Central". Em Portugal e na Suécia, essa atribuição é outorgada às denominadas "Comissões Verificadoras" (REINER, 2003, p. 6).

Não havendo, pois, um regime eleitoral comunitário, nas eleições para o Parlamento Europeu, ocorridas em 11, 12 e 13 de junho de 1998, quando votaram 298 milhões de eleitores, aplicou-se a legislação de cada Estado-Membro, dentro de um princípio de territorialidade, já quase banido da Europa, de instituições comunitárias. Enquanto, por exemplo, na França utilizou-se um sistema normativo específico, nos demais Estados comunitários utilizaram-se sistemas diversos, sem que isso, não obstante, tenha comprometido o bom funcionamento e o resultado do processo eleitoral para a escolha dos membros do Parlamento Europeu.

Esse *status quo* eleitoral prevaleceu nas últimas eleições para o Parlamento Europeu, ocorridas em junho de 2004, com a União Européia expandida, em virtude da adesão, levada a efeito em 1º de maio de 2004, de dez novos países: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca.

Todas essas situações reais demonstram que a União Européia, até agora, não conseguiu estruturar um regime eleitoral uniforme, nas suas várias vertentes, para as eleições ao Parlamento Europeu, que continuam a basear-se em atos e procedimentos díspares e pautar-se por acentuadas dessemelhanças e assimetrias entre as legislações nacionais dos Estados-Membros.

Destarte, examinar o Direito Eleitoral europeu significa, curiosamente, examinar cada um dos ordenamentos nacionais dos Estados-Membros – distintas leis eleitorais que se aplicam a um específico processo eleitoral de escolha dos membros de uma instituição parlamentar supranacional.

A ausência de um Direito Eleitoral no âmbito da União Européia, com disposições comuns a todos os Estados-Membros, constitui o reflexo do recorrente impasse da Europa no seio de uma comunidade internacional em constante mutação: por um lado, anseia pelo aperfeiçoamento de suas instituições, pelo seu aprofundamento; por outro lado, conserva ainda incólume, infenso a mudanças, o velho dogma nacional.

Aí está, como referida, uma questão política extremamente delicada e complexa para os processos de integração regional em geral e, muito particularmente, para o Mercosul.

Não se pretende, pois, neste trabalho, formular a proposição de um regime eleitoral com disposições comuns para as eleições do Parlamento do Mercosul, até pelo fato de não ter sido possível, até hoje, apesar de previsto no art. 190, nº 4, do TCECA, fazer aprovar e adotar um regime eleitoral uniforme para a União Européia.

Quer-se menos: a definição dos pressupostos e dos procedimentos para a criação de uma instituição parlamentar capaz de operacionalizar o Mercosul com maior desenvoltura e maior capacidade de encaminhar e, até mesmo, de resolver os conflitos internos entre os Estados-Partes, além de viabilizar a criação de um Direito Comunitário, cujas normas, discutidas e aprovadas pelo Parlamento do Mercosul, ganhem aplicabilidade imediata e efeito direto nos territórios de todos os países que o integram, consagrando, ainda, a prevalência dessas normas nas matérias e situações de interesse comum, relativamente aos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados-Partes.

No entanto, propõe-se, ao final, como Apêndice D, um projeto de Protocolo sobre as eleições para os membros do Parlamento por sufrágio universal e voto direto, que vigorará até a entrada em vigor do Regulamento previsto no artigo 3º do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

Assim, sugere-se que o número de representantes eleitos em cada Estado-Parte, para um período de quatro anos, seja fixado em dezesseis, com igual número de suplentes (APÊNDICE D, art. 2º). A qualidade de membro do Parlamento do Mercosul será compatível com a de membro do Parlamento do Estado-parte, sendo que a perda do mandato nacional não extinguirá a do mandato regional, salvo no caso de cassação, nos termos e condições que dispuser a Constituição de cada Estado-parte (APÊNDICE D, art. 3º).

Prevê-se, também, que, até a aprovação e entrada em vigor do referido Regulamento, a forma e organização do sufrágio, o direito de voto, a organização do eleitorado, a capacidade eleitoral, a campanha eleitoral e os atos e procedimentos do processo eleitoral para a escolha dos membros do Parlamento do Mercosul serão

regulados, em cada Estado-Parte, pelas disposições nacionais pertinentes (APÊNDICE D, art. 4º).

Finalmente, prescreve-se que as eleições para o Parlamento do Mercosul serão realizadas em data fixada por cada Estado-Parte dentro de um mesmo período compreendido entre quinta-feira e domingo. Para a eleição dos seus representantes, a cada eleitor só é permitido votar uma única vez (APÊNDICE D, art. 4º).

---

## Conclusões

### DEMOCRACIA E REPRESENTATIVIDADE NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

---

Em síntese conclusiva, fica claro que a integração entre países constitui decisão política, fundada sobre uma realidade econômica, mas sempre embasada num arcabouço jurídico. Os objetivos e as formas de integração dependem da vontade dos Estados-Membros, das suas instituições e dos seus cidadãos: sem um manifesto e deliberado querer político, o processo de integração fica estagnado, não avança.

Passados treze anos de seu lançamento, o Mercosul, tanto como realidade regional quanto como idéia estratégica, não sucumbiu; ao revés, mantém sua força, sua vitalidade e sua base de sustentação.

É sempre oportuno assinalar os propósitos, os princípios e os instrumentos estabelecidos no art. 1º do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, os quais dão fundamento para uma integração robusta dos Estados-Partes do bloco econômico:

Art. 1º Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que [...] se denominará Mercado Comum do Sul. Este mercado comum implica: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países [...]; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados [...]; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações [...]; o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

O processo de integração desenvolvido no âmbito do Mercosul é um esforço permanente dos quatro países que o compõem. Nesse sentido, têm os Estados-Partes dado demonstrações concretas e alvissareiras de pretender alargá-lo e aprofundá-lo. Exemplos disso foram as assinaturas, em 2002, do Protocolo de Olivos sobre o novo sistema de solução de controvérsias do Mercosul, do Acordo sobre residência para nacionais dos Estados-Partes do Mercosul e do Acordo sobre

regularização migratória interna dos cidadãos do Mercosul. Esses dois Acordos pretendem implementar uma política de livre circulação de pessoas no âmbito do Mercosul e resolver a situação migratória dos cidadãos dos Estados-Partes.

Outras demonstrações recentes dessa natureza foram o ingresso do Peru no Mercosul na qualidade de membro associado, além do Chile e da Bolívia, e a intenção do México de também se associar ao bloco econômico, assim como a elaboração do documento denominado *Objetivo 2006*, patrocinada pelo governo brasileiro, que estabelece esse ano como limite para completar a união aduaneira, com o fim da *Lista de Exceções à TEC* no âmbito do Mercosul, e para efetivar a formação do mercado comum no bloco.

Ademais, merece destaque o fato de que:

Com a recente escolha de novos presidentes, no Brasil e na Argentina, a valorização da integração regional passou claramente à condição de agenda primordial. O vértice das negociações com a ALCA e o notório discurso panlatino das novas forças políticas, a propor mais Mercosul, parecem expressar raro momento de consenso sincero entre Brasília e Buenos Aires (FONTOURA, 2003, p. 220).

Nesse contexto, mencione-se também o I Encontro de Presidentes de Câmaras dos Poderes Legislativos dos Estados-Partes do Mercosul, levada a efeito nos dias 25 e 26 de setembro de 2003, em Montevideu, que discutiu o tema e o incluiu na agenda oficial do bloco.

No entanto, como salientado, a atual estrutura institucional do Mercosul apresenta notórias deficiências. Neste sentido, tendo transposto as portas do século XXI, o Mercosul, para além do período de convergência da tarifa externa comum (TEC), terá de decidir entre dois caminhos: ou teima em continuar atrelado à soberania clássica e aos instrumentos insuficientes e obsoletos da intergovernabilidade ou opta por partilhar a soberania e dar o salto de qualidade para a supranacionalidade, que o Tratado de Assunção está a anunciar (art. 1º) e que os novos tempos estão a exigir.

A vontade política dos condutores do Mercosul não pode mais circunscrevê-lo num mero mecanismo intergovernamental, pois resta evidente que somente se alcançará o mercado comum se tingido o modelo com as cores da supranacionalidade.

Nessa perspectiva, o Parlamento do Mercosul torna-se uma das instituições da essência do processo de integração regional, e a sua criação significa a mais clara e autêntica demonstração da vontade política dos Estados-Partes de aprofundá-lo e consolidá-lo, assim como a afirmação da irreversibilidade desse mesmo processo.

A abordagem da criação do Parlamento do Mercosul, por meio da demonstração da necessidade da definição de pressupostos e da adoção de procedimentos para atingir esse objetivo, permitiu estabelecer um balanço dos desafios dessa criação, em face do processo de integração regional que se opera no Cone Sul.

Assim, essas reflexões conclusivas impõem resumir os desafios para a criação do Parlamento do Mercosul em duas grandes vertentes: os pressupostos e os procedimentos necessários para criação da instituição parlamentar mercosulina.

Assim, a primeira vertente consiste na necessidade da definição de pressupostos para atuação do Parlamento do Mercosul, quais sejam, a constituição do mercado comum, a existência de uma ordem supranacional e a existência de uma ordem jurídica comunitária.

Pelo Tratado de Assunção, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai decidiram constituir um mercado comum. A expressão *mercado comum* refere-se a uma fase do processo de integração mais avançada do que a zona de livre comércio e a união aduaneira. O mercado comum é instituído por dois ou mais Estados, visando a criar um espaço sem fronteiras no qual as mercadorias, os serviços, as pessoas e os capitais circulem livremente, graças à eliminação dos obstáculos existentes.

O Protocolo de Ouro Preto menciona os avanços alcançados e a implementação da união aduaneira, como etapa para a formação do mercado comum. Reafirma, portanto, o objetivo expressamente previsto art. 1º do Tratado de Assunção.

O Tratado de Assunção não fixou prazo para a constituição do mercado comum, determinando apenas a criação da zona de livre comércio e da união aduaneira como etapas preliminares. A primeira já foi alcançada, enquanto a segunda foi atingida apenas parcialmente, e o prazo final para sua formação é 2006,

quando a tarifa externa comum completa, sem lista de exceções, deverá estar formada. Também o Protocolo de Ouro Preto não trouxe prazos fixos. O objetivo último, porém, é a constituição do mercado comum, sendo este, inclusive, a razão do próprio nome: o Mercado Comum do Sul – Mercosul.

Há que se completar, portanto, a união aduaneira para se chegar ao mercado comum, tornando um só os quatro mercados dos países que integram o bloco. Essa exigência constitui pressuposto para acolher a organização e o funcionamento do Parlamento do Mercosul.

Em se verificando a implantação das liberdades típicas do mercado comum, a delegação de competências à autoridade supranacional se torna inevitável, para o que surge a soberania partilhada. Daí que não basta que sejam harmonizadas as legislações e as políticas nacionais. É preciso que sejam estruturadas no Mercosul instituições comuns, colocadas acima dos conflitos dos interesses nacionais, assim como criada uma ordem jurídica, vinculante à organização e aos Estados integrantes, que exerça a primazia sobre o direito nacional e tenha aplicabilidade direta e efeito direto.

Com efeito, os atuais órgãos institucionais do Mercosul, do tipo intergovernamental, criados pelo Protocolo de Ouro Preto, tornam-se, pelos vários motivos destacados precedentemente, incoerentes e imperfeitos para o mercado comum, que passa a reclamar por órgãos do tipo supranacional, que detenham poderes legislativos, administrativos e judiciais e atuem com independência e vontade própria, de forma a garantir a aplicação e a execução dos interesses comuns sobre os interesses dos Estados-Membros individualizados.

A opção política intergovernamental adotada para a criação do Mercosul e de todo o seu arcabouço jurídico, sob medida para os estágios iniciais de integração, não contempla a possibilidade de instituições supranacionais – entre as quais o Parlamento, como proposto neste trabalho – nas quais as decisões deixam de ser tomadas por consenso, passando a valer aquelas tomadas por maioria dos países integrantes, com a cessão de parcelas de soberania a órgãos comuns.

Destarte, a atuação do Parlamento do Mercosul pressupõe a existência de uma ordem supranacional, rompendo com a fragilidade e a insuficiência do sistema intergovernamental e garantindo a estabilidade da integração.

De igual modo, a atual ordem jurídica do Mercosul se mostra inadequada para a atuação da instituição parlamentar mercosulina. Com efeito, como demonstrado, as normas emanadas dos órgãos com capacidade decisória do Mercosul – o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão do Comércio do Mercosul – integram o Direito da Integração, sendo recepcionadas nos ordenamentos nacionais e conformadoras de estágios incipientes dos processos de integração, em que a estrutura institucional é do tipo intergovernamental.

Torna-se, pois, imprescindível a existência de uma ordem jurídica comunitária, isto é, uma ordem jurídica autônoma em relação aos ordenamentos nacionais e que possua três características essenciais, que marquem sua distinção em relação às normas de Direito Internacional Público, que são a primazia, a aplicabilidade direta e o efeito direto.

Sem dúvida, a superação da ordem jurídica de integração, prevalecente atualmente no âmbito do Mercosul, para se chegar a uma ordem jurídica comunitária, à semelhança do que ocorre com a União Européia, é condição *sine qua non* para a criação do Parlamento do Mercosul, nos moldes propostos no presente trabalho.

Por sua vez, a segunda vertente consiste na necessidade da adoção de procedimentos para a criação do Parlamento do Mercosul, quais sejam, a alteração das Constituições da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai; a revisão do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto; a definição da estrutura, atribuição, composição e funcionamento da instituição parlamentar por meio de Protocolo Constitutivo; e, por fim, a definição de um regime eleitoral uniforme, por meio de Regulamento, a ser editado pelo Parlamento do Mercosul.

O primeiro procedimento diz respeito ao estabelecimento de um regime constitucional especial para as normas relativas ao Mercosul, mediante alterações das Constituições dos Estados-Partes – no caso do Brasil, condicionada a plebiscito – permitindo a partilha da soberania e a cessão de parcelas de seus poderes a órgãos comuns, que possam aprofundar e consolidar o processo de integração regional.

Assim, no caso da Constituição da Argentina, é preciso modificar seu texto, de forma a conferir às normas oriundas dos órgãos institucionais do Mercosul hierarquia constitucional, para que prevaleçam sobre as normas internas, inclusive a Constituição. O texto constitucional argentino já prevê expressamente a delegação de competências soberanas a organizações supranacionais, embora não confira hierarquia ao direito do Mercosul sobre os direitos nacionais.

Em se tratando das Constituições do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, é necessário inserir nelas dispositivos que autorizem, de maneira expressa, a cessão de parcelas de poderes soberanos a órgãos integrantes da estrutura do Mercosul. No caso brasileiro, essa mudança do texto constitucional estaria condicionada à realização de plebiscito, em âmbito nacional. Além disso, deve-se outorgar às normas supranacionais do Mercosul hierarquia constitucional e aplicabilidade direta, independente de incorporação por procedimentos internos.

O segundo procedimento refere-se à revisão do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, de forma a viabilizar os instrumentos e a estrutura institucional indispensáveis à consolidação do espaço integrado, permitindo a constituição do mercado comum e, em consequência, a criação de uma ordem supranacional e de uma ordem jurídica comunitária no âmbito do Mercosul.

O terceiro procedimento concerne à definição da estrutura, atribuições, composição e funcionamento do Parlamento do Mercosul por meio de Protocolo Constitutivo, a ser negociado e assinado entre os Estados integrantes do bloco regional, viabilizando sua inserção num contexto institucional e procedimental que lhe permita atuar de modo autônomo e eficiente, como verdadeira instituição deliberativa, por meio de representantes eleitos por sufrágio universal e voto direto.

Finalmente, o quarto procedimento respeita à definição de um regime eleitoral uniforme, estabelecendo disposições comuns sobre os atos e procedimentos eleitorais para a escolha dos membros do órgão legislativo regional. Essa definição será objeto de um Regulamento, a teor do que dispõe o artigo 3 do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Em face da necessidade de um amadurecimento institucional, prevê-se um período de transição no qual o ingresso na instituição parlamentar se dará na forma do disposto em Protocolo específico.

Mas quem diz Parlamento, necessariamente, diz agrupamentos políticos e partidários, por meio dos quais atue esse Parlamento, e sejam representadas as diferentes correntes e tendências existentes na sociedade regional. Daí porque um dos princípios que regem a atuação do Parlamento do Mercosul é precisamente o do pluralismo político e ideológico, na sua mais alta expressão, permitindo a formação dos diversos grupos políticos, ideologicamente coesos e homogêneos, compostos por parlamentares dos quatro países integrantes do bloco.

São esses grupos políticos que assumirão, no interior do Parlamento do Mercosul, uma parcela significativa do protagonismo parlamentar, pois estarão representados na Mesa e nas Comissões Permanentes, expressando suas posições ideológicas ou partidárias sobre as diferentes questões em discussão e deliberação nas reuniões plenárias, de forma autônoma, democrática e legítima.

Na verdade, os agrupamentos políticos de âmbito parlamentar e regional, à semelhança da União Européia,<sup>39</sup> deverão exercer importante papel como fator da integração regional promovida pelo Mercosul e constituirão o canal de expressão e cristalização da vontade política da sociedade civil.

O equacionamento do Parlamento do Mercosul que se propõe neste trabalho, como se observa, não é o de uma simples tribuna para a representação dos povos dos Estados-Partes, particularmente para debates inócuos. Trata-se de um órgão deliberante, provido de fortes elementos de supranacionalidade e de representatividade, que deverá exercer plenamente as funções de elaboração normativa e de controle político do sistema institucional mercosulino, permitindo a transparência do processo decisório e a legitimidade de seus atos, vale dizer, das normas de direito derivado do Mercosul. Não haverá, aqui, a ocorrência do *déficit democrático*, que tanto afeta as instituições da União Européia, como examinado.

Portanto, a criação do Parlamento do Mercosul é crucial não só para o aprofundamento e a consolidação do processo de integração do Cone Sul, como também para a sua legitimação democrática. Neste momento, não se pode mais admitir qualquer recuo por parte dos Estados que integram o bloco regional. Ou se concretiza o objetivo do Tratado de Assunção expresso no seu art. 1º, qual seja a

---

<sup>39</sup> O art. 191 do TCE prevê que "os partidos políticos ao nível europeu desempenham um importante papel como fator de integração da União. Contribuem para a criação de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União".

constituição de um mercado comum, caracterizado pela livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais entre os Estados-Partes, ou se deve rever os seus termos, definindo metas menos ambiciosas e mais em sintonia com aqueles que ainda defendem o dogma da soberania absoluta e incondicionada.

A continuidade do Mercosul é fundamental tanto para os Estados-partes individualmente como para o bloco regional no seu conjunto, no sentido de melhorar suas posições, tanto em matéria econômica, como em matéria política, no contexto internacional, mormente frente a outros países e blocos econômicos, como os Estados Unidos e a União Européia, que, a todo momento, como líderes do processo de globalização, vêm exercendo pressões sobre as nações emergentes para fazerem valer seus interesses. O sucesso do Mercosul coloca-se, assim, como imperativo categórico de sobrevivência e inserção total dos países integrantes no mundo atual globalizado.

*Mercosur has before it the opportunity to improve the well being of the societies in the member countries by contributing to renewed sustainable growth in the region. This challenge should be answered in large measures by the national governments, but the potential that Mercosur possesses for generating economic and social cooperation should not be ignored. In economic terms, gains can be expected from not only specialization in production and economies of scale but also technical cooperation agreements, joint ventures, and stable rules. In the social area, because integration is a political project. Mercosur can be a vehicle for strengthening democratic societies in the region (PEREIRA, 1999, p. 19).*

Por maior que tenha sido o abalo provocado pela desvalorização do real de 1999 e por maior que seja nossa inexperiência em gerir confrontos comerciais, o Mercosul vem seguindo incólume em seus sinais vitais e em nenhum momento foram abandonadas as negociações entre os Estados-Partes. Hoje se encontra prestigiado nos programas partidários vitoriosos, valendo-se da maior ingerência dos órgãos parlamentares, dos quais se anseia por maior participação em favor da legitimidade democrática do processo de integração do Cone Sul.

Mais que uma Comissão Parlamentar, o Mercosul real clama por uma instituição mais efetiva, de natureza legislativa, apta a produzir e fazer valer um ordenamento jurídico comum, a argamassa indispensável para a construção comunitária.

Não estaríamos diante de uma mera reprodução do modelo europeu: é notório que o Parlamento Europeu, apesar da legitimidade que possui, por ser escolhido pelo voto universal e direto de toda a população dos quinze

países comunitários, de fato não legisla, sendo os regulamentos e diretivas comunitárias decididas pela burocracia apolítica, nos meandros obscuros dos gabinetes de Bruxelas.

É o que se tem criticamente designado *déficit democrático* da União Européia, não solucionado nos últimos tratados comunitários, Amsterdã e Nice, em que se pretendeu dar ao único órgão eleito das Comunidades Europeias um mero poder de *co-decisão*. É preciso não reproduzir tão colossal equívoco (BASTOS; FONTOURA, 2003, p. 2).

As questões políticas de representação e participação dos cidadãos no processo de institucionalização do Mercosul serão sobremodo enriquecidas e fortalecidas com a criação do Parlamento do Mercosul – instituição supranacional dotada das funções de representação política da sociedade mercosulina e de participação da comunidade regional nesse processo, além das competências de um verdadeiro Poder Legislativo, à semelhança dos Parlamentos nacionais, nos assuntos relativos à elaboração das normas de direito derivado e ao controle político do sistema integrado, mantendo assim identidade, característica e cultura próprias e não se constituindo, como acontece no Parlamento Europeu, em mera figura institucional destituída de capacidade decisória, visto que não exerce funções legislativas exclusivas, antes repartidas com a Comissão Européia – que tem o monopólio da iniciativa legislativa – e com o Conselho da União Européia.

A dimensão de supranacionalidade do Parlamento do Mercosul está presente nos seguintes elementos, já examinados precedentemente: na autonomia e independência em relação aos governos nacionais; na percepção que os parlamentares passariam a ter da região integrada como um todo, ao se reagruparem em partidos políticos regionais; na existência de eleições por sufrágio universal e voto direto; no *locus* de expressão e materialização de correntes de opinião da sociedade regional; e no voto individual em vez do consenso.

Por tudo isso, da criação do Parlamento do Mercosul, como proposto no presente trabalho, poderão emergir a legitimação das normas comunitárias, a transparência do processo decisório, a participação dos cidadãos na integração regional e a reafirmação dos valores da democracia.

A prudência indica, pois, que é necessário fortalecer e aprofundar o Mercosul, de modo que supere a mera integração econômica, para ser uma obra em permanente construção e mutação, uma nova forma de organização política e social

que poderá mudar radicalmente a vida dos povos da região integrada – e quem sabe até mesmo do continente latino-americano.

Com efeito, é no e com o Mercosul que se podem reduzir as assimetrias entre os Estados-Partes e aumentar assim o bem-estar e a felicidade dos povos da região na luta contra o desemprego, na melhoria da qualidade de vida e na defesa da democracia. É também no e com o Mercosul que os países integrantes estarão mais bem protegidos das pressões de outros países e de outros blocos econômicos, como o NAFTA e a União Européia.

Sem dúvida, a dimensão política e a dimensão estratégica do Mercosul, frutos de um processo contínuo de conhecimento mútuo propiciado pelo número crescente de encontros de alto nível realizados entre as autoridades dos governos e dos parlamentos nacionais, constituem uma realidade, o que possibilita aos Estados-Partes a articulação de posições comuns frente às grandes questões internacionais, bem como a aglutinação de outros países da região em torno do bloco, como a Bolívia e o Chile.

Ninguém, em sã consciência, poderá opor-se que as diversidades sociais existentes no Mercosul se fizessem representar democraticamente numa instituição eleita por sufrágio universal e voto direto. O Parlamento será a síntese da sociedade mercosulina e o embrião de uma verdadeira cidadania do bloco.

Não resta dúvida de que o Parlamento do Mercosul, como instituição democrática e representativa dos povos dos Estados-Partes, poderá significar o elemento matricial entre o hoje e o amanhã de um Mercosul institucionalizado, consolidado e legitimado. Afinal, só os órgãos legislativos realmente integram, enquanto aos órgãos executivos só lhes é possível anexar, porque é da interação entre os representantes e estes e os representados que surgem os pontos de contato e ajustes que significam a integração real. Não se integra por decreto, mas por decisão e participação políticas.

Ninguém nasce num vazio histórico e não há, no curso do processo civilizatório, a necessidade de se reinventar a roda. Diante disso, vislumbram-se muitos caminhos, no que concerne à criação de um Parlamento para o Mercosul, como órgão dotado de poderes legislativos e de controle político, podendo os estudiosos abeberar-se de fontes diversas para instituir seus modelos de instituições

parlamentares, atentando para os mais avançados, que podem funcionar limitadamente em regime de co-decisão, como o Parlamento Europeu, ou simplesmente não funcionar, como o Parlamento Andino, na acepção iluminista da idéia de instância de elaboração legislativa.

No entanto, não se pode olvidar que, se doravante os avanços do Mercosul forem desejáveis – e parecem ser –, dever-se-á criar uma instituição parlamentar regional com *quid* que a distinga de outras, apta a exercer as funções de representação política da sociedade integrada, de controle político do sistema e de elaboração do direito derivado, sem repetir, por exemplo, os erros e os paradoxos da integração europeia, que se referem, como assinalado, tanto ao passado como ao presente institucional da União Europeia, conduzindo ao denominado *déficit democrático*.

A criação de um Parlamento, no âmbito do Mercosul, dotado dessas funções, passa, necessariamente, como ficou demonstrado, pela definição dos pressupostos expressos na formação do mercado comum, na existência de uma ordem supranacional e na existência de uma ordem jurídica comunitária, assim como na adoção dos procedimentos expressos na alteração das Constituições dos Estados-Partes, na revisão do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto e na negociação e implementação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul que estabeleça sua estrutura, atribuições, composição e funcionamento, bem como do Regulamento que defina o regime eleitoral uniforme, com disposições comuns para a escolha de seus membros.

O Mercosul não precisa esperar cinquenta anos, como a União Europeia, para fixar como uma de suas prioridades a busca da legitimidade popular. Trata-se, mais do que nunca, de instalar um verdadeiro debate entre os governos, os parlamentos e os cidadãos nacionais, a fim de lançar o Mercosul sobre novas bases, através da criação de uma instituição parlamentar democrática e representativa dos povos dos Estados-partes, responsável pelo controle político dos órgãos institucionais e pela criação do direito derivado.

Um Parlamento fundado nessas premissas, indubitavelmente, é de suma importância e faz muita falta ao processo de institucionalização do Mercosul rumo ao mercado comum. Jamais se poderá negar a importância que uma efetiva instância

legislativa terá para a consolidação e o aperfeiçoamento da integração regional do Cone Sul.

No aspecto estritamente jurídico-dogmático, a constituição do Parlamento do Mercosul implicará a criação de um novo foro para a elaboração do Direito, apto a produzir normas concernentes a matérias de interesse comum dos Estados-Partes e capazes de criar impacto considerável sobre as relações econômicas, financeiras e comerciais dos países e ainda sobre o dia-a-dia das populações. Tais matérias, subtraídas à esfera nacional, passarão a receber tratamento normativo em âmbito supranacional, ocasionando o deslocamento da influência nesse particular para o Poder Legislativo, em detrimento dos organismos administrativos com poder legiferante.

A verdade é que a maior ou menor velocidade que se pretenda imprimir na institucionalização do Mercosul rumo ao mercado comum constitui indubitosa decisão política, da qual, porém, não poderá estar divorciado o arcabouço jurídico, como salientado.

Nesse sentido, a construção e a consolidação de um bloco econômico são tarefas nomeadamente do domínio do Direito, desde a fase inicial – a zona de livre comércio – até a fase avançada do processo de integração – a união econômica e monetária –, sempre e necessariamente por meio de instrumentos como tratados, acordos e protocolos.

Outro aspecto a considerar é que o surgimento de um foro político permanente e orgânico, com a criação do Parlamento do Mercosul, nos moldes aqui propostos, além de retirar a sobrecarga dos Poderes Executivos dos Estados-Partes, implicará a remessa das discussões de índole política, e suas respectivas soluções, ao *locus* certo e adequado: uma instituição parlamentar democrática e representativa.

---

---

---

## REFERÊNCIAS

---

### LIVROS

ACCIOLY, Elisabeth. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 1999.

ADEODATO, João Maurício Leitão. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1998.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Estado nacional e política internacional na América Latina*. São Paulo: Ensaio, 1995.

BASTOS, Celso; FINKELSTEIN, Cláudio. A institucionalização do Mercosul e a harmonização das normas. In: BASTOS, Celso Ribeiro; FINKELSTEIN, Cláudio (Coord.). *Mercosul: lições do período de transitoriedade*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998. p. 9-27.

BAYARD, Rubens; LACARRIEU, Monica. *Globalización e identidad cultural*. Buenos Aires: Ciccus, 1998.

BEÇAK, Peggy. *Mercosul: uma experiência de integração regional*. São Paulo: Contexto, 2000.

BIETTE, David. *Toward a North American Community?* Washington: Woodrow Wilson Center for Scholars, 2001.

BLANCO-FOMBONA, Rufino. *El pensamiento vivo de Bolívar*. Buenos Aires: Losada, 1983.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BODIN, Jean. *Los seis libros de la Republica*. Madrid: Aguilar, 1973.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros, 1995.

CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gubenkian, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Lisboa: Almedina, 2002.

CARTOU, Louis et al. *L'Union Européenne*. Paris: Dalloz, 2000.

CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: exigências e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1996.

\_\_\_\_\_. *União Européia: instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 2002.

CELLI JUNIOR, Umberto. *Regras de concorrência no direito internacional moderno*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

CHACON, Vamireh. *O Mercosul: a integração econômica da América Latina*. São Paulo: Scipione, 1996.

CRESPO, Aurélio. *O Federalismo: um modelo para a Europa?* Lisboa: Cosmos, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. *O futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001.

DA MAIA, Alexandre. *Ontologia jurídica: o problema de sua fixação teórica com relação ao garantismo jurídico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

DA ROSA, Luís Franceschini. *Mercosul e função judicial: realidade e superação*. São Paulo: LTr, 1997.

DEL POSO, Carlos F. Molino. *Manual del derecho de la Comunidad Europea*. Madrid: Trivium, 1997.

DIAS, João Pedro Simões. *O Conselho Europeu e a ideia da Europa*. Aveiro: Fedrave, 1995.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. *Introducción al derecho comunitario latinoamericano*. Buenos Aires: Depalma, 1994

EZCURRA, Andrés Townsend. *La nación de repúblicas: proyecto latinoamericano del Libertador*. Caracas: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1988.

FARIA, José Ângelo Estrella. *O Mercosul: princípios, finalidades e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e do Comércio Exterior, 1993.

FARIA, José Eduardo. *Direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003.

FIGUEIRAS, Marcos Simão. *Mercosul no contexto latino-americano*. São Paulo: Atlas, 1006.

FRAGA, Ana. *Os parlamentos nacionais e a legitimidade da construção europeia*. Lisboa: Edições Cosmo, 2001.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre impasse político e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GONÇALVES, Guilherme Figueiredo Leite; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. Direito e política na União Européia: uma análise sistêmica da integração regional. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 349-365.

GROSSMAN, Emiliano; IRONDELLE, Bastien; SAURUGGER, Sabine. *Les mots de l'Europe: lexique de l'intégration européenne*. Paris: Sciences PO, 2000.

HAAS, Ernst. *The uniting of Europe*. London: P.O., 1958.

HABERMAS, Jürgen. *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Pensadores).

JAEGER JUNIOR, Augusto. *Temas de direito da integração e comunitário*. São Paulo: LTR, 2002.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1995.

KUNSLER, Jacob Paulo; MACIEL, João Carlos. *O Mercosul e o mercado internacional*. Porto Alegre: Ortiz, 1995.

JUCÁ, Francisco Pedro. *Parlamento do Mercosul: alterações necessárias à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: LTr, 2002.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Granada: Comares, 2000.

LOBO, Maria Teresa de Cárcomo. *Manual de direito comunitário*. Curitiba: Juruá, 2001.

MENCK, José Theodoro Mascarenhas. *A liberdade religiosa e o parlamento imperial brasileiro*. Brasília: Ser, 1996.

MYRDAL, Gunnar. *An international economy: problems and prospects*. New York: Harper & Brothers, 1956.

NEUSTEIN, Fernando Dantas M.; SILVA, Beatriz Pereira da. O princípio da primazia no Direito Comunitário e o déficit democrático da União Européia. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 367-383.

PASQUINO, Gianfranco. Integração. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1995. p. 632.

PEREIRA, António Pinto. *O Tribunal de justiça das Comunidades Europeias*. Lisboa: Rei dos Livros, 2000.

PIRES, Francisco Lucas. *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*. Lisboa: Almedina, 1997.

PITTA E CUNHA, Paulo de. *Integração europeia*. Estudos de economia política e direito comunitário. Lisboa: Almedina, 1993.

\_\_\_\_\_. *A integração europeia no dobrar do século*. Lisboa: Almedina, 2003.

PESCATORE, Pierre. *Le droit de l'integration: emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés Européennes*. Genève: Sijthoff-Leiden/IHUEL, 1972.

\_\_\_\_\_. *The law of integration*. Leiden: A. W. Sijthoff International, 1974.

QUADROS, Fausto de. *Direito das Comunidades Europeias e direito internacional público*. Lisboa: Almedina, 1991.

REIS, Márcio Monteiro. *Mercosul, União Européia e Constituição: a integração dos estados e os ordenamentos jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RÖPKE, Wilhelm. *L'Économie aux XIX et XX Siècles*. Genebra: l'Institute Universitaire de Hautes Études Internationales, 1959.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*. São Paulo: M. Fontes, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Roberto Luiz. *Direito comunitário e da integração*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

SLAUGHTER, Anne-Marie. A verdadeira ordem mundial. In: FOREIGN AFFAIRS. Rio de Janeiro: Gazeta Mercantil, 1997. Edição brasileira.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. *Constituição brasileira & Tribunal de Justiça do Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2001.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TOSTES, Ana Paula B. *União Européia: o poder político do direito*. Rio de Janeiro, Renovar, 2004.

VACCHINO, Juan Maria. *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*. Buenos Aires: Depalma, 1990.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003.

\_\_\_\_\_. Avaliação da estrutura institucional definitiva do Mercosul. In: DIREITO COMUNITÁRIO DO MERCOSUL. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

VERÍSSIMO, José. *Cultura, literatura e política*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In: ROHN, Gabriel (Org.). *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1986.

## **ARTIGOS**

ADEODATO, João Maurício L. A legitimação pelo procedimento juridicamente organizado. *Revista Brasileira de Filosofia*, São Paulo, v. 38, n. 153, p. 19-34, jan./mar. 1989.

ALVIM, Joaquim Leonel Rezende. Direitos e integração econômica: será a livre circulação do fator trabalho o embrião de uma cidadania comum? *Revista da Faculdade de Direito da UFF*, Porto Alegre, v. 2, p. 47, 1999.

BALASSA, Bela. Teoría de la integración económica. In: CONESA, Eduardo. Conceptos fundamentales de la integración económica. *Cadernos estudos econômicos*, [S.], n. 71, p. 3, ago. 1982.

BASTOS, Carlos Eduardo Caputo; FONTOURA, Jorge. Doze anos de Mercado Comum do Sul. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 26. mar. 2003. Centro-Oeste, p. 2.

BASTOS JUNIOR, Luiz Magno. Recepção do direito comunitário europeu pelo ordenamento jurídico dos Estados-Membros: análise comparativa das Constituições da Alemanha e da Holanda. *Revista de Informação Legislativa*, v. 36, n. 144, p. 217-238, out./dez. 1999.

BULMER-TOMAS, Victor. El Área de Libre Comercio de las Américas. *Revista de la CEPAL*, Santiago, p. 252-272, out. 1998.

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. A prejudicialidade de direito comunitário nos tribunais supranacionais. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 24, n. 69, p. 16-41, mar. 1997.

FEATHERSTONE, Kevin. Jean Monet and the democratic deficit in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, v. 32, n. 2, p. 149-170, June 1994.

FONTOURA, Jorge. Limites constitucionais a parlamentos regionais e à supranacionalidade: o dilema dos blocos econômicos intergovernamentais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 40, n. 159, p. 219-224, jul./set. 2003.

HABERMAS, Jürgen. O Estado-Nação frente aos desafios de globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 43, p. 87-101, nov. 1995.

MARTÍN-MARCHESINI, Gualtiero. La supranacionalidad en la integración latinoamericana. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 21, n. 85, p. 148-156, jan./mar. 1998.

PEREIRA, Lia Valls. Toward the Common Market of the South: Mercosur's origins, evolution, and challenges. In: ROETT, Riordan. *Mercosur: regional integration, world markets*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 7-23.

REINER, Lúcio. Parlamento Europeu: história, composição objetivos. *Estudos e notas técnicas da Consultoria Legislativa*. Disponível em: <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em: 19. dez. 2003.

PITTA E CUNHA, Paulo de. O projecto de Constituição europeia. *Diário de Notícias*, Lisboa, 24. jul. 2003, p. 13.

POMPEO, Fulvio. Parlamento del Mercosur: lineamentos para su conformación. *Diariohoy* [on line]. Disponível em: <<http://www.diariohoy.net/v5/verNoticia.phtml/html/61615/>>. Acesso em: 19. dez. 2003.

## **DOCUMENTOS JURÍDICOS**

ACORDO DE CARTAGENA. Disponível em: <[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)>. Acesso em: 22 set. 2003.

ACORDO NAFTA. Disponível em: <[www.naftaworks.org](http://www.naftaworks.org)>. Acesso em: 22 set. 2003.

ARGENTINA. *Constituição da República da Argentina*. Disponível em: <[www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)>. Acesso em: 22 set. 2003.

ATO ÚNICO EUROPEU. Disponível em: <[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)>. Acesso em: 21 fev. 2003.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 e 40/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIN 1408-DF. Rel. Min. Celso de Mello, j. 04-09-1997. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2003.

CARTA DA SAARC. Disponível em: <[www.saarc-sec.org](http://www.saarc-sec.org)>. Acesso em: 19 dez. 2003.

COMUNIDADES EUROPÉIAS. Tribunal de Justiça das Comunidades Européias. *Processo nº 26/62, 5 de fevereiro de 1962*. [S.l.: s.n.], 1962.

COMUNIDADES EUROPÉIAS. Tribunal de Justiça das Comunidades Européias. *Processo nº 6/64, 15 de julho de 1964*. [S.l.: s.n.], 1964.

COMUNIDADES EUROPÉIAS. Tribunal de Justiça das Comunidades Européias. Relatório anual de 1999. Disponível em: <<http://www.curia.eu.int.pt>>. Acesso em: 21 fev. 2003.

COMUNIDADES EUROPÉIAS. Tribunal de Justiça das Comunidades Européias. Relatório anual de 2000. Disponível em: <<http://www.curia.eu.int.pt>>. Acesso em: 21 fev. 2003.

DECLARAÇÃO DE BALI. Disponível em: <[www.aseansec.org](http://www.aseansec.org)>. Acesso em: 19 dez. 2003.

DECLARAÇÃO DE BANGCOC. Disponível em: <[www.aseansec.org](http://www.aseansec.org)>. Acesso em: 19 dez. 2003.

DECLARAÇÃO DE KUALA LUMPUR. Disponível em: <[www.aseansec.org](http://www.aseansec.org)>. Acesso em: 19 dez. 2003.

PARAGUAI. Constituição da República do Paraguai. Disponível em: <[www.presidencia.gov.py](http://www.presidencia.gov.py)>. Acesso em: 22 set. 2003.

PROTOCOLO DE BRASÍLIA. Disponível em: <[www.mercosul.gov.br](http://www.mercosul.gov.br)>. Acesso em: 22 set. 2003.

PROTOCOLO DE OLIVOS. Disponível em: <[www.mercosul.gov.br](http://www.mercosul.gov.br)>. Acesso em: 22 set. 2003.

PROTOCOLO DE OURO PRETO. Disponível em: <[www.mercosul.gov.br](http://www.mercosul.gov.br)>. Acesso em: 22 set. 2003.

REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA. Disponível em: <[www.camara.gov.br/mercosul](http://www.camara.gov.br/mercosul)>. Acesso em: 22 set. 2003.

TRATADO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO ANDINO. Disponível em: <<http://www.parlamentoandino.org/>>. Acesso em: 22. set. 2003.

TRATADO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO LATINO-AMERICANO. Disponível em <<http://www.parlatino.org.br/>>. Acesso em: 22. set. 2003

TRATADO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO: Disponível em: <<http://www.parlacen.org.gt/>>. Acesso em: 22. set. 2003.

TRATADO DA COMUNIDADE EUROPÉIA. Disponível em: <[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)>. Acesso em: 22 set. 2003.

TRATADO DA UNIÃO EUROPÉIA. Disponível em: <[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)>. Acesso em: 22 set. 2003.

TRATADO DE AMSTERDÃ. Disponível em: <[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)>. Acesso em: 21 fev. 2003.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. Disponível em: <[www.mercosul.gov.br](http://www.mercosul.gov.br)>. Acesso em: 22 set. 2003.

TRATADO DO BENELUX. Disponível em: <[www.benelux.be](http://www.benelux.be)>. Acesso em: 21 fev. 2003.

TRATADO DE MAASTRICHT. Disponível em: <[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)>. Acesso em: 21 fev. 2003.

TRATADOS DE MONTEVIDÉU. Disponível em: <[www.aladi.org](http://www.aladi.org)>. Acesso em: 22 set. 2003.

TRATADO DE NICE. Disponível em: <[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)>. Acesso em: 21 fev. 2003.

TRATADO DE PARIS. Disponível em: <[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)>. Acesso em: 21 fev. 2003.

TRATADOS DE ROMA. Disponível em: <[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)>. Acesso em: 21 fev. 2003.

URUGUAI. Constituição da República Oriental do Uruguai. Disponível em: <[www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)>. Acesso em: 22 set. 2003

**APÊNDICE A – PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 200**

Convoca plebiscito para que o eleitorado opine sobre alterações no texto da Constituição Federal de 1988, visando à celebração, pela República Federativa do Brasil, de tratados de integração que deleguem poderes soberanos a organizações supranacionais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É convocado plebiscito de âmbito nacional, nos termos do art. 3º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para consultar o eleitorado sobre alterações no texto da Constituição Federal de 1988, que autorizem a República Federativa do Brasil a celebrar tratados de integração, visando à delegação de poderes soberanos a organizações supranacionais das quais participe.

Art. 2º O plebiscito a que se refere o artigo anterior constará de consulta, a que o eleitor responderá sim ou não, versando sobre a seguinte questão: o Brasil deve delegar poderes soberanos a organizações supranacionais em que seja parte?

Art. 3º O Presidente do Congresso Nacional dará ciência da aprovação deste ato convocatório ao Tribunal Superior Eleitoral, para que sejam

adotadas as providências determinadas pelo art. 8º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Art. 4º As despesas com a realização do plebiscito de que trata esta Lei correrão à conta do orçamento do Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 5º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

**APÊNDICE B - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 200**

Acrescenta o art. 4º-A à Constituição Federal; altera o inciso do art. 49; acrescenta parágrafo ao art. 59; e altera a alínea *b* do inciso III do art. 102 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art.

4º-A:

**"Art. 4-A** Para realizar o objetivo de que trata o artigo anterior, a República Federativa do Brasil poderá celebrar tratados de integração que deleguem poderes soberanos nos domínios da administração, legislação e jurisdição a organizações supranacionais da qual participe, em condições de reciprocidade e igualdade, desde que asseguradas a observância dos princípios consagrados nesta Constituição e a proteção dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana.

*Parágrafo único.* Os tratados a que se refere este artigo serão aprovados pelo Congresso Nacional, na forma do disposto no § 2º do art. 60". (NR)

Art. 2º O inciso I do art. 49 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

**"Art. 49.....**  
 I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, observado o disposto no parágrafo único do art. 4º-A". (NR)

Art. 3º É acrescentado um parágrafo, a ser enumerado como § 1º, com a redação seguinte, passando o atual parágrafo único para § 2º, no art. 59 da Constituição Federal:

**"Art. 59. ....**  
 § 1º Além das normas mencionadas nos incisos I a VII deste artigo, integram o ordenamento nacional as decorrentes dos tratados de integração previstos no art. 4º-A, que, uma vez recepcionadas, terão natureza de emenda constitucional.  
 § 2º Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis". (NR)

Art. 4º A alínea *b* do inciso I do art. 102 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 102.....**  
 III – .....  
 b) declarar a inconstitucionalidade de tratado, exceto os de que trata o art. 4º-A, ou lei federal;  
 .....". (NR)

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## **APÊNDICE C - PROJETO DE PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL**

A REPÚBLICA ARGENTINA, a REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, a REPÚBLICA DO PARAGUAI e a REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI, doravante denominadas “Estados Partes”;

CONSIDERANDO o objetivo comum dos Estados Partes de aprofundar e consolidar o processo de integração promovido pelo Mercosul com a formação do mercado comum;

TENDO EM VISTA o disposto no Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, e no Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 47 do Protocolo de Ouro Preto sobre a revisão da estrutura institucional do Mercosul;

CONSCIENTES da importância dos avanços alcançados no processo de integração promovido pelo Mercosul e das novas demandas institucionais surgidas nesse contexto;

VERIFICANDO que a importância da participação dos cidadãos dos Estados Partes no processo de integração regional em seus diversos níveis e as conseqüentes demandas políticas e sociais decorrentes desse processo exigem a criação da instituição parlamentar do Mercosul;

CONSCIENTES da importância do aprimoramento das instituições representativas para a legitimação democrática do processo de integração regional, bem como para a consecução dos objetivos fundamentais do Mercosul;

VERIFICANDO que o aperfeiçoamento e a consolidação do processo de integração regional promovido pelo Mercosul requerem a existência e o funcionamento de órgãos supranacionais;

REAFIRMANDO o compromisso de zelar pela transparência e pela legitimidade do processo decisório do Mercosul;

REITERANDO os princípios e os objetivos do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, de 24 de julho de 1998,

ACORDAM o seguinte:

**Artigo 1º**  
**(Criação)**

Fica criado o Parlamento do Mercosul, órgão democrático de deliberação comum do processo de integração promovido pelo Mercosul e de representação dos povos dos respectivos Estados Partes, de caráter supranacional, passando a integrar sua estrutura institucional.

O Parlamento do Mercosul terá organização unicameral e sua estrutura, atribuições, composição e funcionamento reger-se-ão segundo o disposto no presente Protocolo.

## **Artigo 2º**

### **(Princípios)**

A atuação do Parlamento do Mercosul reger-se-á pelos seguintes princípios:

- I – defesa da democracia, da liberdade e da paz;
- II – prevalência dos direitos humanos e da justiça social;
- III – integração latino-americana, por meio do fortalecimento do Mercosul;
- IV – igualdade entre os Estados Partes;
- V – solidariedade e cooperação entre os povos;
- VI – não-intervenção e busca de solução pacífica dos conflitos;
- VII – pluralismo político e ideológico;
- VIII – repúdio ao racismo e ao terrorismo.

## **Artigo 3º**

### **(Composição )**

O Parlamento do Mercosul será composto por representantes dos povos dos Estados Partes, eleitos por sufrágio universal e voto direto, em conformidade com regras e procedimentos uniformes a serem estabelecidos mediante Regulamento, que incluirá os critérios de proporcionalidade, segundo o número de habitantes de cada Estado Parte, de modo que nenhum tenha menos de dezesseis e mais de trinta e dois representantes.

Os critérios de proporcionalidade serão revistos sempre que ocorrer a adesão de um novo Estado ao Mercosul.

A legislatura do Parlamento do Mercosul terá duração de quatro anos e cada membro será eleito com um suplente.

## **Artigo 4º** **(Atribuições)**

São atribuições do Parlamento do Mercosul:

I – acompanhar a marcha do processo de integração regional;

II – estabelecer relações de cooperação com os Paramentos nacionais dos Estados Partes e de outros países sobre as matérias previstas nos instrumentos constitutivos do Mercosul;

III – zelar pela preservação da democracia e da liberdade e velar pelo respeito aos direitos humanos no âmbito dos Estados Partes;

IV – promover a participação dos povos dos Estados Partes como atores do processo de integração regional;

V – realizar reuniões de audiência pública com entidades da sociedade civil para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes ao processo de integração regional;

VI – promover, perante quaisquer autoridades ou órgãos institucionais do Mercosul, os interesses públicos ou reivindicações coletivas de âmbito regional ou das comunidades representadas;

VII – exercer o controle político no âmbito do Mercosul, podendo:

a) requerer informações aos órgãos institucionais do Mercosul sobre o processo de integração regional;

b) convocar autoridades dos órgãos institucionais do Mercosul para participar de reunião de audiência pública ou prestar, pessoalmente, esclarecimentos sobre aspectos do processo de integração regional;

c) convocar autoridades nacionais dos Estados Partes envolvidas na integração para prestar, pessoalmente, informações sobre matérias que afetem o processo de integração regional;

d) votar moções de censura sobre as atividades desenvolvidas pelas autoridades e órgãos institucionais do Mercosul;

e) instituir comissões de inquérito para investigar fato determinado pertinente à atuação das autoridades dos órgãos institucionais do Mercosul;

VIII – criar comissões e subcomissões, permanentes e temporárias, que entender necessárias para o exercício de suas funções, na forma de seu regimento interno;

IX – exercer a função legislativa plena em relação às matérias pertinentes à integração, inclusive quanto à iniciativa de projetos de atos de sua competência;

X – emitir parecer, de caráter não-vinculativo, sobre tratados ou acordos inter-regionais ou internacionais em negociação no âmbito do Mercosul;

XI – elaborar seu regimento interno;

XII – dispor sua organização, funcionamento e polícia administrativa;

XII – exercer outras atribuições decorrentes da representação dentro dos marcos institucionais do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto.

## **Artigo 5º** **(Estrutura)**

São órgãos integrantes da estrutura do Parlamento do Mercosul a Mesa, as Comissões Permanentes e a Secretaria-Geral.

A Mesa, a quem cabe a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos do Parlamento do Mercosul, será composta por um Presidente e quatro Vice-Presidentes, eleitos entre os seus membros, na forma que dispuser o regimento interno.

O mandato dos integrantes da Mesa será de dois anos, sendo defesa a reeleição para qualquer dos cargos.

Em caso de impedimento ou vacância do cargo, o Presidente será substituído por um dos quatro Vice-Presidentes, conforme dispuser o regimento interno.

Ocorrendo a vacância nos últimos noventa dias do período presidencial, será realizada nova eleição.

Para o desempenho de suas funções legislativas, o Parlamento do Mercosul poderá constituir Comissões Permanentes, na forma e com as atribuições previstas no regimento interno, observada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Estados Partes.

Para a execução dos trabalhos legislativos e administrativos, o Parlamento do Mercosul disporá de uma Secretaria-Geral, que funcionará em sua sede, em caráter permanente.

O Parlamento do Mercosul disporá de um quadro de funcionários, nomeados em virtude de concurso público e regidos por estatuto jurídico próprio, ao qual se aplicará a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 18 de abril de 1961.

### **Artigo 6º** **(Reuniões)**

O Parlamento do Mercosul reunir-se-á, ordinariamente, a cada dois meses e, extraordinariamente, quando convocado pela Mesa ou por qualquer dos governos nacionais dos Estados Partes, em dias e horas prefixados.

As reuniões, ordinárias e extraordinárias, acontecerão na sede do Parlamento do Mercosul e durarão o tempo necessário ao exame das pautas respectivas, a juízo do Presidente.

A Mesa reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, quando convocado pelo Presidente, em dias e horas prefixados.

As Comissões Permanentes reunir-se-ão durante as reuniões ordinárias do Parlamento e sempre que convocadas por seus respectivos Presidentes.

Todas as reuniões do Parlamento do Mercosul e de suas Comissões Permanentes serão públicas, salvo as convocadas com caráter sigiloso, nos termos e condições que dispuser seu regimento interno.

## **Artigo 7º**

### **(Atos)**

São atos do Parlamento do Mercosul:

- a) pareceres;
- b) recomendações;
- c) decisões;
- d) regulamentos.

Os pareceres e as recomendações não são vinculativos.

As decisões vinculam o Estado Parte destinatário quanto ao resultado a alcançar, assegurando aos órgãos nacionais a competência discricionária quanto à forma e aos meios.

Os regulamentos têm caráter geral e força obrigatória na totalidade de suas disposições, sendo diretamente aplicáveis em todos os Estados Partes.

## **Artigo 8º**

### **(Quorum)**

As reuniões do Parlamento e de suas Comissões Permanentes serão abertas com a presença de, no mínimo, um quinto de seus membros e, salvo disposição regimental em contrário, as deliberações serão tomadas por maioria dos votos, computados individualmente por parlamentar, presente a maioria absoluta de seus membros.

**Artigo 9º**  
**(Direitos, Prerrogativas e Imunidades)**

Os membros do Parlamento do Mercosul gozarão dos direitos, prerrogativas e imunidades concedidos aos agentes diplomáticos, nos termos da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 18 de abril de 1961.

Os membros do Parlamento do Mercosul serão invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

A qualidade de membro do Parlamento do Mercosul será compatível com a de membro do Parlamento do Estado Parte.

A perda do mandato nacional não extinguirá o mandato de membro do Parlamento do Mercosul, salvo no caso de cassação, nos termos e condições que dispuser a Constituição de cada Estado Parte.

**Artigo 10**  
**(Personalidade Jurídica)**

O Parlamento do Mercosul terá personalidade jurídica de direito internacional.

**Artigo 11**  
**(Sede)**

A sede do Parlamento do Mercosul será localizada na cidade de (a ser negociada entre os Estados Partes).

O Estado Parte que sediar o Parlamento do Mercosul celebrará o Acordo de Sede no qual serão estabelecidas as normas relativas aos privilégios, imunidades, inviolabilidades, franquias e isenções tributárias, de acordo com a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 18 de abril de 1961.

**Artigo 12**  
**(Orçamento)**

O Parlamento do Mercosul terá orçamento próprio, sendo-lhe assegurada autonomia administrativa e financeira.

Cada Estado Parte contribuirá para o orçamento proporcionalmente à sua participação na composição do Parlamento do Mercosul.

**Artigo 13**  
**(Controvérsias)**

As controvérsias que surgirem sobre a interpretação e a aplicação do presente Protocolo serão dirimidas segundo as regras e os procedimentos estabelecidos no Protocolo de Olivos, de 19 de fevereiro de 2002.

**Artigo 14**  
**(Alteração)**

O presente Protocolo poderá ser alterado em conferência diplomática especialmente convocada por todos os Estados Partes para esse fim.

**Artigo 15**  
**(Adesão e Denúncia)**

A adesão e denúncia de qualquer Estado Parte ao presente Protocolo observarão as normas estabelecidas nos artigos 20 e 21 do Tratado de Assunção e no artigo 50 do Protocolo de Ouro Preto.

**Artigo 16**  
**(Vigência)**

O presente Protocolo, parte integrante do Tratado de Assunção, terá vigência indeterminada e entrará em vigor quando todos os Estados Partes tiverem concluído todos os atos e procedimentos internos para a sua ratificação.

O presente Protocolo e seus instrumentos de ratificação serão depositados na Secretaria Administrativa do Mercosul, na forma do artigo 32, item 1, do Protocolo de Ouro Preto, que notificará os governos nacionais dos Estados Partes sobre a data do depósito e de sua entrada em vigor.

**Artigo 17**  
**(Revogação)**

Ficam revogadas todas as normas do Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, e do Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994, que colidirem com as disposições do presente Protocolo.

**APÊNDICE D – PROJETO DE PROTOCOLO SOBRE AS ELEIÇÕES DOS MEMBROS DO PARLAMENTO DO MERCOSUL POR SUFRÁGIO UNIVERSAL E VOTO DIRETO**

A REPÚBLICA ARGENTINA, a REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, a REPÚBLICA DO PARAGUAI e a REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI, doravante denominadas “Estados Partes”;

CONSIDERANDO o objetivo comum dos Estados Partes de aprofundar e consolidar o processo de integração regional com a criação do Parlamento do Mercosul;

REAFIRMANDO os princípios e objetivos que norteiam a atuação do Parlamento do Mercosul;

CONSIDERANDO a necessidade do aprimoramento das instituições representativas para a legitimação democrática do processo de integração regional, bem como para a consecução dos objetivos fundamentais do Mercosul;

RECONHECENDO a importância da escolha dos membros do Parlamento do Mercosul por sufrágio universal e voto direto;

ACORDAM o seguinte:

**Artigo 1º**

Os membros do Parlamento do Mercosul, órgão democrático de deliberação comum e de representação dos povos dos Estados Partes, serão eleitos por sufrágio universal e voto direto.

## **Artigo 2º**

Até a aprovação e entrada em vigor do Regulamento a que se refere o artigo 3º do Protocolo Constitutivo do Mercosul, o número de representantes eleitos em cada Estado Parte, para um período de quatro anos, será fixado em dezesseis, com igual número de suplentes.

## **Artigo 3º**

Os membros do Parlamento do Mercosul gozarão dos direitos, privilégios e imunidades concedidos aos agentes diplomáticos, nos termos da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 18 de abril de 1961.

Os membros do Parlamento do Mercosul serão invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

A qualidade de membro do Parlamento do Mercosul será compatível com a de membro do Parlamento do Estado Parte.

A perda do mandato nacional não extinguirá o mandato de membro do Parlamento do Mercosul, salvo no caso de cassação, nos termos e condições que dispuser a Constituição de cada Estado Parte.

## **Artigo 4º**

Até a aprovação e entrada em vigor do Regulamento a que se refere artigo 3º do Protocolo Constitutivo do Mercosul, e sem prejuízo das disposições constantes do presente Protocolo, a forma e organização do sufrágio, o direito de voto, a organização do eleitorado, a capacidade eleitoral, ativa e passiva, a campanha eleitoral, os atos e procedimentos eleitorais serão regulados, em cada Estado parte, pelas disposições nacionais.

As eleições para o Parlamento do Mercosul realizar-se-ão em data fixada por cada Estado Parte dentro de um mesmo período compreendido entre quinta-feira e domingo.

Para a eleição dos representantes, a cada eleitor só será permitido votar uma única vez.

### **Artigo 5º**

Os Estados Partes adotarão as providências legais, regulamentares e administrativas para a execução do disposto no presente Protocolo.

### **Artigo 6º**

As disposições do presente Protocolo terão vigência imediata e vigorarão até a entrada em vigor do Regulamento a que se refere o artigo 3º do Protocolo Constitutivo do Mercosul.