

# O dilema da incorporação das normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro

Claudia Lyra Nascimento

## Sumário

1. Introdução 2. Natureza jurídica do Mercosul 3. Produção normativa do Mercosul 4. Regime de incorporação: uma questão constitucional 5. Conclusões

### 1. Introdução

O século XX viu o aparecimento das organizações internacionais, época em que se vai deixando o princípio da autotutela para abraçar o da segurança coletiva, em que o mundo, diante do irresistível e irreversível fenômeno da globalização, foi obrigado a reformular seus conceitos de soberania e amparar-se em movimentos de integração regional. Também a América Latina, seguindo essa nova tendência, deu seus primeiros passos.

Fazendo um largo salto na evolução histórica dessa tendência integracionista, o Tratado de Assunção, firmado em 29 de novembro de 1991, criou o Mercosul e, logo em seu primeiro artigo, exprime o compromisso de seus Estados Partes “de harmonizar suas legislações, com vistas ao fortalecimento do processo de integração”, em que a palavra “harmonização” significa suprimir ou atenuar divergências porventura existentes entre as disposições de direito interno, para o estabelecimento de uma certa conformidade nas legislações dos países que integram o bloco.

Além disso, o art. 24 do Tratado previu a existência da Comissão Parlamentar Con-

Claudia Lyra Nascimento é Consultora Legislativa do Senado Federal.

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo. Orientador: Prof. Dr. Jorge Fontoura.

junta do Mercosul (CPCM), tendo sido ela explicitada na Seção IV do Protocolo de Ouro Preto (POP), firmado em 1994. Foi-lhe atribuída competência para realizar estudos com vistas a essa harmonização de legislações e à proposição de normas de direito comunitário.

Se neste particular o Tratado “mostra-se ambicioso a ponto de sinalizar para a uniformização legal dos seus signatários, em diversas áreas de possível interesse comum, na direção da constituição de um verdadeiro direito comunitário de caráter supranacional” (FREITAS JÚNIOR; MERINO, 2004, p. 70), de outra parte, “nada se exteriorizou desde então como compromisso em torno de uma agenda de integração nitidamente supranacional”. (FREITAS JÚNIOR; MERINO, 2004, p. 70).

Administrativamente, como órgãos decisórios, o Tratado estatuiu o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC), seu órgão executivo, competindo-lhes, até o estabelecimento do mercado comum, a 31 de dezembro de 1994, a administração do próprio Tratado, dos Acordos e das Decisões do bloco.

Também compõem a estrutura a Comissão de Comércio (CCM), responsável por zelar pela política comercial comum entre os Estados Partes, o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria do Mercosul com sua Assessoria Técnica. E, no Encontro de Ouro Preto II, em 17 de dezembro de 2004, foi lançado o Parlamento do Mercosul, cuja sessão de instalação ocorreu em dezembro de 2006, conforme a Decisão nº 49, de 2004, do Conselho do Mercado Comum, o disposto Decreto Legislativo nº 408, de 2006, aprovado pelo Legislativo brasileiro em 5 de setembro último, e as normas legislativas correspondentes nos demais países: Paraguai aprovou em 25 de abril; Argentina, em 29 de setembro; e Uruguai, em 21 de novembro últimos.

Entretanto, ao se colocarem em prática os *mandamus* teóricos dos documentos do Mercosul, diversos impasses têm-se apre-

sentado. Tendo em vista a opção da natureza jurídica intergovernamental do bloco e a lacuna existente na legislação mercosulina, ao não conferir à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul poder de iniciativa ou de controle do processo decisório no bloco, assim como tendo em vista também os entraves constitucionais e legislativos à incorporação das normas emanadas pelo Mercosul, no Brasil, o presente trabalho busca levantar um debate sobre esses temas, convidando o leitor a fazer a reflexão, em última análise, sobre a importância da composição da divergência doutrinária em relação à hierarquia dos tratados, como forma de alargar os horizontes da integração regional.

## 2. *Natureza jurídica do Mercosul*

O Mercosul teve seu embrião com a Declaração de Iguazu, assinada em 30 de novembro de 1985, pelos então Presidentes do Brasil, José Sarney, e da Argentina, Raúl Alfonsín, por ocasião da inauguração da ponte Presidente Tancredo Neves, ligando Foz de Iguazu a Puerto Iguazu, na tentativa de fazer nascer uma política de aproximação entre os dois países que viviam em constante atrito. Um ano depois, em julho de 1986, mais um estágio foi concretizado, com o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). E ainda dois anos mais tarde, em novembro de 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TCD), que previa a existência de um espaço econômico comum, no prazo de dez anos, com a suplantação dos conflitos bilaterais.

A essas tratativas entre Brasil e Argentina, com vistas à criação de um bloco regional, aderiu o Uruguai e, pouco depois, o Paraguai, culminando com a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, em vigor no círculo internacional aos vinte e nove dias de novembro desse mesmo ano, com o depósito das ratificações dos quatro países. Em 25 de junho de

1996, Chile e Bolívia somam-se ao grupo e, em 25 de agosto de 2003, o Peru assina um acordo de livre-comércio com o Mercosul. Esses três últimos Estados não têm o mesmo *status* que os outros quatro sócios, encontrando-se no primeiro estágio de integração, a zona de livre-comércio.

Pelo Tratado de Assunção, busca-se o respeito ao princípio da reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai –, bem como ao da não-discriminação entre eles e ao da *pacta sunt servanda*, pelo qual os Estados soberanos que venham a aderir a um acordo em direito internacional devem cumpri-lo e acatá-lo.

Logo em seu Capítulo Primeiro, estão presentes os propósitos, princípios, instrumentos e objetivos do bloco; no Segundo, sua estrutura orgânica, os idiomas

oficiais – português e espanhol – e, no art. 18, a previsão de que os Estados Partes do bloco que iria ser constituído deveriam definir-se por uma estrutura institucional, bem como pela adoção de um regime baseado na idéia de supranacionalidade<sup>1</sup> ou de intergovernamentalidade<sup>2</sup>. A delimitação dada revelaria o modelo escolhido. O Tratado foi instituído para vigorar durante uma fase provisória, que se concluiu a 31 de dezembro de 1994, quando foi firmado o Protocolo de Ouro Preto, estipulando órgãos definitivos ao Mercosul.

No Capítulo Terceiro, o Tratado cuida de deixar claro sobre a duração indeterminada do bloco, com entrada em vigor trinta dias após a data do depósito do terceiro instrumento de ratificação, o que ocorreu em 29 de novembro de 1991; no Quarto, refere-se à adesão de novos sócios; no Quinto, ao contrário, dispõe sobre a possibilidade de desejo de desvinculação de algum membro; e, no Sexto, cuida das disposições gerais, instituindo, no art. 24, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum. Já sob a égide do Protocolo de Ouro Preto (POP), nomenclatura dada ao Adicio-

nal do Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, assinado em 17 de dezembro de 1994, na cidade de Ouro Preto, com vistas a dar cumprimento ao disposto no art. 18 do Tratado, o Mercosul teve sua estrutura orgânica definitiva definida, com os seguintes órgãos:

1. Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior do Mercosul, responsável pela condução política e pelas decisões que asseguram o cumprimento de seus objetivos, exerce a titularidade da personalidade jurídica do bloco. Composto pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia ou seus equivalentes, sua Presidência se alterna com obediência à ordem alfabética dos Estados Partes, a cada seis meses;

2. Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo do Mercosul, composto por dezesseis membros, quatro de cada país. Suas atribuições estão enumeradas no art. 14, XIV, do POP;

3. Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), integrado por quatro membros titulares e quatro alternos por Estado Parte, é o órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, velando pela aplicação de instrumentos que levem ao funcionamento da união aduaneira, entre outras tarefas que lhe são conferidas pelos arts. 16, 18 e 21 do POP;

4. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM) é o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes, cuja função precípua é acelerar os procedimentos internos em seus respectivos Estados, para a entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos com capacidade decisória do Mercosul, ou seja, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul. De caráter meramente opinativo, é coadjuvante na tarefa de harmonização da legislação. Nos termos do art. 25 do POP, o CMC solicita que a Comissão Parlamentar examine temas relevantes. É composta de dezesseis membros de cada país, eleitos de acordo com os regulamentos internos de cada Estado Par-

te. Certamente o Parlamento do Mercosul dará nova feição ao aspecto legislativo do bloco;

5. Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) é órgão auxiliar, de representação dos setores econômicos e sociais. De composição paritária entre os Estados Partes, sua função é meramente consultiva, como sua própria nomenclatura adianta. No Brasil, é formado por representantes da CUT, Força Sindical e CGT, confederações de Comércio, da Indústria, da Agricultura e dos Transportes, do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) e entidades que reúnam profissionais liberais;

6. Secretaria Administrativa (SA) sediada em Montevidéu, no Uruguai, está a cargo de um Diretor, nacional de um dos Estados Partes, eleito rotativamente para mandato de dois anos, vedada reeleição, pelo Grupo Mercado Comum, e designado pelo Conselho do Mercado Comum.

Juridicamente, o POP conferiu ao Mercosul personalidade jurídica de Direito Internacional, dando-lhe poder-dever de ser titular de direitos e estar sujeito a obrigações, bem como optou pela estrutura intergovernamental, explicitamente em seu art. 2º, *verbis*:

“Art. 2º, São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL”;

Em decorrência da escolha feita pela intergovernabilidade, que reflete o não compartilhamento da soberania nacional, é forçoso concluir que, em seu art. 40<sup>3</sup>, vem aceita a necessidade de incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados Partes, como a forma de entrada em vigor das normas mercosulinas em cada um dos países. Após essas incorporações, a Secretaria Administrativa comunica o fato a cada um deles e, trinta dias depois, simultaneamente, entram tais normas em vigor. Essa alternativa da simultaneidade foi a saída

encontrada para substituir o princípio da aplicação imediata até o presente momento impossível, para se evitar a incerteza daqueles que pretendem criar vínculos jurídicos nos Estados Partes quanto à efetiva vigência das normas mercosulinas. Isso porque, além da necessidade de incorporação, a própria duração desse processo era variável entre os países e, mais, dentro de um mesmo país.

Esse sistema não deixa dúvida alguma sobre o caráter intergovernamental do bloco, segundo o qual os Estados envolvidos no processo de integração, apesar de verificarem as vantagens da cooperação, buscam resguardar a soberania nacional, priorizando o interesse interno do país acima da visão regional.

Diante desse panorama, parece contraditório o mandamento do art. 42, quando dispõe que “as normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no art. 2º deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país”.

Daí se infere a mescla – ousadia declarar? – de desejo e medo de supranacionalidade. Esse é um debate sempre presente entre os doutrinadores e os estudiosos do tema.

O Prof. Jorge Fontoura (2003) se posiciona no sentido de que “todo seu arcabouço jurídico, sob medida para a realidade latino-americana, sempre presidencialista e ciosa de suas conquistas soberanas, não contempla a possibilidade de instituições supranacionais, em que as decisões deixam de ser tomadas pela unanimidade, pelo consenso, direito internacional público clássico, passando a valer a decisão da maioria dos países-sócios, com a transferência ou cessão de soberania à ‘alta-autoridade’”

De outra parte, Solange Mendes de Souza (2001) caminha “na esteira das teses favoráveis à evolução do estádio atual do Mercosul”.

Hoje, o Mercosul, nos limites em que se encontra, não traz traço algum de supranacionalidade. O Parlamento pode vir a ser um passo nesse sentido.

O fato é que há que se levar em conta que a integração econômica, principalmente, não se realiza com um arcabouço jurídico instável. Ela exige harmonização das legislações pátrias, uma interpretação uniforme, seja em que sistema for.

### *3. Produção normativa do Mercosul*

Diante de toda uma estrutura de integração, faz-se necessário um conjunto de normas para criar o bloco, regulamentá-lo e orientá-lo.

Fazendo um cotejo desses dois documentos essenciais para o Mercosul – o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto –, verifica-se que o segundo manteve em grande parte o arcabouço do primeiro e, expressamente em seu art. 41, define como direito originário ou primário do Mercosul aquele Tratado, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; os acordos celebrados no âmbito daquele Tratado e seus protocolos, aí incluídos o POP e o Protocolo de Brasília, acordos e convenções; e, compondo o direito derivado ou secundário, as normas provenientes dos órgãos decisórios, que encontram validade nos respectivos tratados constitutivos, ou seja, as decisões do Conselho do Mercado Comum, as resoluções do Grupo Mercado Comum, as diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, as propostas e as recomendações. O direito originário seria uma “constituição” do Mercosul, enquanto o direito derivado, normas infraconstitucionais.

Ainda devem ser incluídas como fontes acessórias e complementares os princípios gerais do direito, de equidade e de justiça, e os laudos do Tribunal Arbitral, previstos no Protocolo de Brasília.

Antes do Protocolo de Ouro Preto, não se tinha por certa a obrigatoriedade das normas emanadas pelos órgãos com capacida-

de decisória, uma vez que o Tratado de Assunção não dispunha a respeito das Decisões e Resoluções. O POP veio, então, sanar essas dúvidas, explicitando que as manifestações dos órgãos com capacidade decisória serão normas obrigatórias para os Estados Partes e se concretizarão mediante decisões, resoluções e diretrizes.

Diante disso, ficou claro que o tratado de Assunção, o Protocolo de Brasília, o Protocolo de Ouro Preto, as decisões, resoluções e diretrizes formam um ordenamento jurídico com suas fontes próprias e apto a produzir efeitos, havendo entre eles uma limitação material e formal. Assim, o Conselho se manifesta por meio de Decisões – normativa de primeiro nível; como um segundo nível, o Grupo Mercado Comum, por Resoluções, e a Comissão de Comércio, mediante Diretrizes ou Propostas, sendo apenas esta última de caráter não obrigatório.

Mas, apesar da executoriedade obrigatória prevista para as normas do Mercosul nos Estados Partes, diante de um descumprimento não há como lhes conferir nem celeridade nem proteção. A política fica acima do direito e as soluções vêm mais lentamente. É uma consequência do sistema intergovernamental escolhido.

Certamente o Mercosul, como órgão internacional, desfruta de poder normativo. Os órgãos institucionais acima citados – Conselho Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio – dispõem de competência para produzir as normas jurídicas derivadas mas, em nosso sistema, precisam de internalização nos Estados Partes, o que denota que o processo legislativo no Mercosul não é autônomo.

Quanto a esse tema, as posições dos autores são díspares. Enquanto Dallari (1997, p. 114) sustenta que “a quase totalidade das deliberações originadas de suas instâncias não se constituem, por si sós, em normas jurídicas em sentido estrito, mas sim, em determinações políticas que vinculam os Estados Partes à promoção de adequações nos respectivos ordenamentos jurídicos in-

ternos”, Maria Luiza Justo Nascimento (2004) discorda, afirmando que “as determinações políticas vinculantes aos Estados constituem normas [...] derivadas do Mercosul devem ser obrigatoriamente incorporadas aos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros.”

A esse ponto do debate, algumas perguntas se põem: o Mercosul desfruta realmente de poder normativo? Há efetivamente um ordenamento jurídico próprio? E quanto à sua eficácia? São questões ainda abertas, sem respostas unívocas.

Quanto ao *quorum* necessário à aprovação de suas normas, o art. 37 do POP estabelece consenso com a presença total dos membros, o que, em princípio, facilitaria o processo interno nacional de harmonização da legislação, visto que já há um pré-acordo unânime a respeito da matéria. Entretanto, denota uma desconfiança básica entre os parceiros, um arraigamento à soberania do Estado, favorecendo uma lentidão nas ações e, pior, sendo ela invocada como justificativa ao descumprimento das normas decorrentes do tratado. Em caso de conflito, não prevalecem sobre o direito interno, aplicando-se o pensamento dualista sobre esse assunto, aquele que adota a recepção como uma das formas de absorver a norma jurídica internacional, encarando como dois sistemas jurídicos distintos e independentes: ordem interna e ordem externa. Podem essas normas ser abolidas ou alteradas. Podem receber interpretações diferentes pelos juízes e tribunais dos Estados Partes, atos esses geradores de instabilidade na integração.

O sistema intergovernamental, em última instância, “impede um verdadeiro Direito da Integração e uma jurisprudência do bloco que possam servir como referencial para as políticas a serem desenvolvidas” (GOMES, 2003, p. 165). Estamos diante de um impasse: o que fazer para agilizar esses processos em cada país, gerando, com isso, maior integração?

Em suma, as dificuldades no Mercosul quanto à sua produção normativa dizem

respeito ao fato de grande parte de suas regras serem destituídas de eficácia direta e aplicabilidade imediata sobre as normas nacionais, em que a eficácia direta é a possibilidade de serem invocadas pelos particulares quanto aos direitos e obrigações judiciais quando houver sua violação, e a aplicabilidade imediata, a efetiva aplicação da norma, logo após sua publicação, sem necessidade de processo de reconhecimento ou incorporação no ordenamento jurídico nacional.

#### *4. Regime de incorporação: uma questão constitucional*

O mecanismo de incorporação das normas mercosulinas pelos Estados Partes revela-se bastante complexo. E, à medida que cresce essa legislação, mais clara fica a ineficiência desse método. Alguns passos já vêm sendo dados na teia de simplificá-lo.

Hoje, temos duas categorias de normas no Mercosul: as que não precisam ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos internos de cada Estado Parte e as que, ao contrário, devem passar por um processo de internalização. Entre as primeiras, o Direito brasileiro admite as de natureza meramente regulamentar do Poder Executivo, tais como as incorporadas por intermédio de resoluções, circulares e comunicados do Banco Central, da Anvisa, da Anatel, do Denatran, no exercício de suas competências. São atos de interpretação de tratados, meras rotinas diplomáticas, normas auto-reguladoras, cujos efeitos restringem-se ao interior do organismo.

Por outro lado, os “tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, segundo o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, devem passar pelo crivo do Congresso Nacional. Além desse dispositivo, a regulação dos tratados está prevista em outros, dispersos ao longo do texto constitucional, não existindo um ca-

pítulo específico para tratar da matéria, tampouco para definir o que vêm a ser tratados.

Hierarquicamente, eles continuam sendo equiparados às leis, podendo inclusive ser revogados por lei federal posterior com eles incompatível e, também, serem submetidos a controle de constitucionalidade. Apenas uma exceção foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004: o § 3º do art. 5º, para os referentes a direitos humanos aprovados por *quorum* qualificado de 3/5, o mesmo exigido para matérias constitucionais. A esses se dará o *status* constitucional. Aos demais, é entendimento vigente no Supremo Tribunal Federal que uma lei federal posterior revoga um decreto legislativo sobre ato internacional, apesar do que está insculpido no § 2º do art. 5º da Constituição Federal, *verbis*:

“Art.

5º.....

§ 2º – Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Há pouca previsão constitucional quanto aos tratados; não há sequer menção ao processo legislativo dessas matérias nem qualquer definição de prazo. A intervenção do Legislativo, na conclusão do tratado, opera-se sobretudo na sua função fiscalizadora dos atos do Poder Executivo. Apesar de que, ao autorizar a ratificação, o Poder Legislativo esteja também aprovando a matéria contida no ato internacional, não há uma atividade legislativa capaz de gerar norma de direito interno; é apenas uma autorização, que se completará com a promulgação do acordo mediante decreto. A aprovação do Legislativo, nesses casos, é apenas uma etapa do processo de formação do ato internacional.

Além dessa lacuna, o silêncio quanto ao processo de incorporação das normas pro-

venientes do Mercosul ao ordenamento jurídico brasileiro não passa despercebido. Apesar de a Constituição vigente ter introduzido o § 1º do art. 4º, que traduz a disposição de se buscar uma “integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”, mostrou-se, entretanto, tímida em prever mecanismos capazes de concretizar tal regra programática. O Brasil continua inflexível quanto à possibilidade de delegar poderes a órgãos supranacionais.

O STF, ao proferir acórdão quando do exame do Agravo Regimental em Carta Rogatória nº 8.279, ainda em 1998, negou *exequatur* àquela providência pleiteada por pessoa jurídica argentina, que requeria a aplicação do Protocolo de Medidas Cautelares, do Mercosul. O fundamento da negativa foi no sentido de que a norma ainda não estava incorporada ao ordenamento brasileiro.

Eis o entendimento tirado do documento:

“O sistema constitucional brasileiro não consagra o princípio do efeito direto e nem o postulado da aplicabilidade imediata dos tratados ou convenções internacionais.

A Constituição brasileira não consagrou, em tema de convenções internacionais ou de tratados de integração, nem o princípio do efeito direto, nem o postulado da aplicabilidade imediata.

Isso significa, *de jure constituto*, que, enquanto não se concluir o ciclo de sua transposição para o direito interno, os tratados internacionais e os acordos de integração, além de não poderem ser invocados, desde logo, pelos particulares (princípio do efeito direto), também não poderão ser aplicados, imediatamente, no âmbito doméstico do Estado brasileiro (postulado da aplicabilidade imediata)”.

Para isso, seria necessária uma alteração no Texto Constitucional. Dallari é favorável a essa tese. Defende ele que, em função

dos arts 1º, I, 4º, I, e 102, III, “b” todos da Constituição, apenas as reformas constitucionais promovendo a auto-aplicabilidade das normas do Mercosul e modificações pontuais nas liberdades de circulação de mercadorias, de esclarecimento, de livre circulação de trabalhadores, de livre circulação de capitais e de livre concorrência poderiam conduzir o Brasil a uma supranacionalidade e, em conseqüência, a um tratamento diferenciado às normas emanadas do Mercosul.

Mas o correr do debate leva o pensamento à doutrina, quando ensina que há duas formas legítimas de mutação constitucional: uma, por meio de reforma de seu texto pelo exercício do poder constituinte derivado e, outra, mediante uma interpretação evolutiva consistente, com vistas a atribuir novos conteúdos à norma constitucional, não lhe alterando, entretanto, o teor, em função de mudanças vividas no correr dos tempos pela sociedade do país. Ou dos países. Ou da região.

A partir desse raciocínio, e se ainda não temos alterações na Lei Constitucional que o permita, “o que faltaria ao Supremo Tribunal Federal se ele o quisesse, se ele sentisse que é essa a aspiração coletiva? O que faltaria para entender possível, à luz da Constituição do Brasil, tal como hoje escrita, uma integração envolvente de alguma supranacionalidade [...] (REZEK[20—?])?” Adotado esse critério, alterações sensíveis se verificariam no regime de incorporação das normas mercosulinas em nosso ordenamento interno.

Outra parcela de solução – não excluída do acima exposto – é a proposta de alteração da Constituição, fundamentada no parágrafo único do seu art. 4º, com vistas à inserção de normas específicas para o processo legislativo de tratados do Mercosul, estendendo-lhes o *status* constitucional com sua aprovação pelo *quorum* qualificado das emendas constitucionais.

Por que essa preocupação com a recepção imediata das normas do Mercosul? Por

uma questão de segurança das relações dentro do Mercosul, fundamental não somente para seus membros como também para suas relações internacionais.

## 5. Conclusões

Nesses anos todos de busca e realizações integracionistas, movimentos em prol e contra o Mercosul se alternam. E não são raras as ocasiões em que se comparam e procuram parâmetros e exemplos do modelo europeu.

Contudo, importante verificar as grandes diferenças históricas, culturais, políticas, geográficas existentes entre os dois continentes.

A União Européia (UE) nasceu como conseqüência da ameaça de guerra ou de enfrentamento político dos países e da estagnação econômica; o Mercosul, por sua vez, é uma resposta à consolidação dos grandes blocos econômicos, com vistas a fortalecer os sistemas de democracia. Os países que compõem a UE são desenvolvidos, com altos índices de renda *per capita*; os do Mercosul estão em vias de desenvolvimento e com baixos índices de renda. O Tratado de Roma foi assinado em 1957, há quarenta e oito anos; o de Assunção, em 91, passados apenas quinze anos. Em ambos os casos, houve passado de guerra fratricida: a 2ª Grande Guerra e a Guerra da Tríplice Aliança, respectivamente. O sistema de voto estabelecido para tomada de decisões na UE, em sua maioria, é o da maioria qualificada, enquanto nosso sistema só permite consenso e unanimidade. Para a UE, há previsão orçamentária comunitária, havendo inclusive um Tribunal de Contas; no Mercosul, cada país deve votar, internamente, os gastos que precise o processo de integração. A União possui instituições supranacionais; o Mercosul, não. Os contornos dos dois blocos são bastante distintos, e não poderia ser de outra forma, tamanha a diferença das realidades vividas. As escolhas de futuro certamente também tomarão caminhos diferentes.

Hoje, o Mercosul vive um momento de impasses; é o que se pode depreender das leituras específicas sobre os rumos que vêm sendo seguidos pelo bloco, com especial enfoque para o da legislação mercosulina. Muitas são as propostas de composição desses impasses.

Jucá (2002) propõe o “estabelecimento de um regime constitucional especial para as normas relativas ao Mercosul, inclusive prevendo a possibilidade de cessão ou transferência de soberania, condicionadas a plebiscito, autorizando e, ainda, estabelecendo controle prévio de constitucionalidade para esses tratados”.

Fontoura, por sua vez, defende a idéia de que “mesmo antes das adaptações constitucionais apontadas pela comunidade acadêmica, das românticas especulações sobre direito originário e direito derivado do Mercosul, urge resolver-se, no Brasil, o dilema básico da hierarquia constitucional dos tratados, sem o que restaremos paralisados em face dos limites pétreos de nossa Constituição Federal, para afinal sabermos, investidores, parceiros comerciais, acadêmicos, enfim, qual o efetivo valor do tratado, sempre em potencial conflito com as demais normas brasileiras, constitucionais e infraconstitucionais”. E vai ao ponto de afirmar que “sem essa previsão constitucional [...], pouco de concreto resta-nos a fazer”.

O Parlamento do Mercosul, que ora se inaugura, precisa ter suas atividades sempre impregnadas de vontade política integracionista.

Nesses momentos de dilema, quando se verifica um esgotamento do Mercosul da forma em que se encontra hoje, ditam a prudência, o bom-senso, que se voltem os olhos para as raízes geradoras do processo. Não para copiá-las, porque se firmaram no tempo passado, mas para encontrar o norte. Nesse sentido, o Senador José Sarney, por diversas oportunidades, em pronunciamentos feitos da tribuna do Senado Federal e em artigos publicados na mídia nacional, ao tempo em que alerta para o perigo de inte-

resses externos na desestruturação do Mercosul, convoca todos a que não se afastem do destino primeiro do Mercosul, pois “o futuro do Mercosul é consolidar-se. Não há como retroceder”.

### Notas

<sup>1</sup> O termo supranacionalidade designa a “possibilidade de exercício de poderes estatais por um ente com personalidade jurídica própria, de direito internacional, do qual os Estados são membros. Tais entes têm sido chamados de Comunidades de Estados. Sua estrutura diferencia-se das organizações internacionais conhecidas, exatamente em função desta peculiaridade de produzir normas aplicáveis com força de lei no território de seus membros”. (REIS, 2001)

<sup>2</sup> A intergovernamentalidade reflete o não compartilhamento da soberania nacional, uma delimitação de áreas de competência e atuação marcadas por pouca flexibilidade.

<sup>3</sup> “Art. 40. A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL, previstos no Artigo 2º deste Protocolo, deverá ser observado o seguinte procedimento: .....

### Referências

ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul & União Européia*. Curitiba: Juruá, 2004.

ARAÚJO, Nadia de. *Contratos internacionais: autonomia da vontade, Mercosul e convenções internacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BORJA, Sérgio. A incorporação de tratados no sistema constitucional brasileiro. *Revista de Direito Internacional e do Mercosul*, São Paulo, n. 4, 2003.

DALLARI, Pedro. O Mercosul perante o sistema constitucional brasileiro. In: BASSO, Maristela (Org.). *Mercosul*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

DRUMMOND, Maria Claudia. *A democracia desconstruída: o déficit democrático nos blocos econômicos*. 2005. 386 f. Tese (Doutorado em História das Relações Internacionais)—Universidade de Brasília, Departamento de História, Brasília, 2005.

FONTOURA, Jorge. Limites constitucionais a parâmetros regionais e à supranacionalidade. *Revista*

- de Informação Legislativa, Brasília, a. 40, n. 159, jul./set. 2003.
- FREITAS JUNIOR, Antônio Rodrigues de.; MERINO, Lucyla Tellez. *Horizontes para o direito numa sociedade em mudanças: dilemas da ALCA, impasses do Mercosul e crise do estado-nação como círculo retroalimentador*. São Paulo, LTr, 2004.
- GOMES, Eduardo Biacchi. *Direito internacional no cenário contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2003.
- JUCÁ, Francisco Pedro. *Parlamento do Mercosul: alterações necessárias à constituição brasileira de 1988*. São Paulo: LTr, 2002.
- MARQUES, Frederico do Valle Magalhães. A internalização dos tratados no ordenamento jurídico brasileiro: o caso do Mercosul. *Revista de Direito Internacional e do Mercosul*, São Paulo, n. 6, 2002.
- NASCIMENTO, Maria Luiza Justo. *A incorporação das normas do Mercosul aos ordenamentos jurídicos dos estados-membros*. Curitiba: Juruá, 2004.
- PIMENTEL, Luiz Otavio (Coord.). *Direito da integração*. Curitiba: Juruá, 2001. 2 v.
- REIS, Márcio Monteiro. *Mercosul, União Européia e constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- RIBEIRO, Patrícia Henriques. *As relações entre o direito internacional e o direito interno*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- SILVA, Hebe Teixeira Romano Pereira da Silva. *O que o Brasil precisa saber sobre o Mercosul*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.
- SOUZA, Solange Mendes de. *Cooperação jurídica penal no mercosul: novas possibilidades*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- VEIGA, Pedro da Motta. *Mercosul: a agenda de consolidação interna e os dilemas da ampliação*. Brasília: Secretaria de Assuntos Internacionais, 1994.