

Universidade Católica de Brasília

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA *STRICTO
SENSU* EM DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO

MESTRADO

**O MERCOSUL QUE NÃO É: O DILEMA DA
INCORPORAÇÃO DE NORMAS E O *DEFICIT*
DEMOCRÁTICO**

Autor: Evaldo Feitosa dos Santos

Orientador: Dr. Jorge Fontoura.

BRASÍLIA

2009

EVALDO FEITOSA DOS SANTOS

**O MERCOSUL QUE NÃO É:
O DILEMA DA INCORPORAÇÃO DE NORMAS E O *DEFICIT* DEMOCRÁTICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Internacional Econômico da Universidade Católica de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito Internacional Econômico.

Orientador: Dr. Jorge Fontoura.

**Brasília
2009**

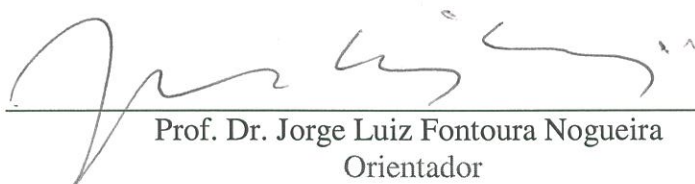
S237m Santos, Evaldo Feitosa dos
O MERCOSUL que não é: o dilema da incorporação de normas e o
déficit democrático / Evaldo Feitosa dos Santos. – 2009.
194 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Brasília,
2009.

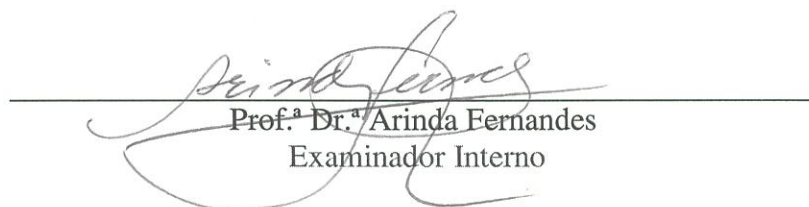
Orientação: Jorge Fontoura

1. Direito internacional público. 2. Países do MERCOSUL-
constituições- conflitos e confrontos. 3. Relações internacionais e integração.
I. Fontoura, Jorge, orient. II.Título.

Dissertação de autoria de **Evaldo Feitosa dos Santos**, intitulada “**O MERCOSUL QUE NÃO É: O DILEMA DA INCORPORAÇÃO DE NORMAS E DÉFICIT DEMOCRÁTICO**”, apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito da Universidade Católica de Brasília, em 27 de novembro de 2009 defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada:



Prof. Dr. Jorge Luiz Fontoura Nogueira
Orientador



Prof.ª Dr.ª Arinda Fernandes
Examinador Interno



Prof. Dr. Marcio Pereira Pinto Garcia
Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

Várias pessoas contribuíram para a elaboração do presente trabalho. Alguns de forma direta, outros com participação diluída; uns esboçando um conselho, debuxando uma palavra de incentivo ou mesmo uma crítica; outros se omitindo de cobrar-me nos momentos de ausência. A todos, o meu agradecimento geral.

Para alguns, pela participação especial, o simples agradecimento coletivo não é suficiente: faz-se necessária uma palavra mais profunda, direta e loquaz. Sem demérito dos outros, são os que cito a seguir, os merecedores de tal distinção:

Ao eminente Dr. Paulo de Tarso Mendes de Souza, jornalista, constitucionalista e amigo piauiense, por ter-me socorrido diretamente com suas orientações de Direito Constitucional, distingo-o com o direito de precedência: muito obrigado.

Ao Professor Jorge Fontoura, meu orientador, sempre afetuoso no trato, sereno no exigir e excelente na transmissão do conhecimento, deixo o meu reconhecimento e a minha eterna gratidão.

Ao Professor Antonio de Moura Borges, pelo incentivo e paciência, fica aqui gravado o meu profundo respeito e consideração.

À Professora Arinda Fernandes, pela amizade construída, um singelo abraço de agradecimento.

Aos servidores da Secretaria do Mercosul, que me franquearam as portas e os arquivos daquela Secretaria, minhas reverências na pessoa da servidora Irene Kutscher.

Aos filhos Alex, Izza, Iggor e à esposa Antônia, pela minha contumaz ausência, o agradecimento mais especial. São eles a razão última e a força motora para seguir estudando.

“É de absoluta necessidade que as pessoas que vão gerir o governo da República atenham-se a esses dois preceitos de Platão: primeiro, que o bem dos cidadãos deve ser tutelado de modo que tudo quanto for feito seja direcionado para tal finalidade mesmo com o sacrifício de vantagens próprias; segundo, zelar pelo inteiro corpo do Estado e não só por uma parte com preterição das demais. Por isso tal como a tutela assim a administração devem ser para a utilidade dos governados e não do governante. Quem atende parte dos cidadãos, deixando a outra sem assistência, injeta no corpo social, algo de muito pernicioso, fomentando a discórdia e a divisão. Daí advém que alguns se aliam às massas enquanto outros às elites, mas poucos se fazem amigos do público. Isso tem provocado tantas e tamanhas sedições entre atenienses e cá, entre nós, guerras civis com efeitos desastrosos.”

Cícero, dos Deveres

RESUMO

As aceleradas mudanças ocorridas nos mercados internacionais nas últimas cinco décadas provocaram visíveis alterações nas relações econômicas entre os Estados, dentre as quais destacamos o regionalismo e fenômeno da integração em blocos econômicos. Esta dissertação tem como objetivo fomentar o debate acadêmico acerca dos fundamentos e dos resultados práticos do direito de integração, com especial enfoque para o direito do MERCOSUL. Depois da apresentação de vasta resenha da teoria da integração econômica, evidencia-se que o Direito é ao mesmo tempo causa e efeito do processo de evolução do movimento econômico integracionista, composto de normas que ora criam o espaço integrado e ora disciplinam os órgãos e a estrutura intrabloco; que, para além do direito da integração existe um direito comunitário mais complexo que esse, haja vista os atributos da aplicabilidade imediata, de efeito direto e de primazia, não existentes senão nesse domínio. Constata-se que o direito da integração deriva do direito internacional público *tout court*, com o qual se confunde como ocorre com o direito aplicável ao MERCOSUL, empregado para regular o que se tem convencionalmente designado união aduaneira imperfeita. Enfatiza-se, por consequência, não possuir o direito do MERCOSUL natureza de direito comunitário, a vista de faltarem-lhe atributos dele, como acima referenciados. O direito do MERCOSUL, em sua vertente intergovernamental por excelência, depende de mecanismos de recepção para vigência nos Estados Partes, o que se torna difícil tanto pelas assimetrias constitucionais existentes nos países do bloco, como pela inoperância dos mecanismos de incorporação nacionais. Daí concluir que existe um *deficit* democrático no MERCOSUL derivado também dessa realidade, não apenas no sentido da ausência de mecanismos democráticos de participação popular na tomada de suas decisões, mas, também na falta de efetividade da normativa comunitária adotada, em face dos diversos sistemas de incorporação dos Estados Partes, bem como pelo apego ao rígido conceito de soberania pelos intérpretes e aplicadores do ordenamento jurídico dos países que formam o Mercado Comum do Sul.

Palavras-Chave: assimetrias constitucionais, direito comunitário, direito da integração, direito do Mercosul, *deficit* democrático, incorporação de normas.

ABSTRACT

The rapid changes that have occurred on international markets in the last five decades provoked evident transformations in the economic relations among States, among which one should highlight regionalism and the phenomenon of integration into economic blocs. The objective of this dissertation is to stimulate an academic discussion regarding the foundations and practical results of integration, with particular emphasis on MERCOSUL law. Following presentation of a highly detailed summary of the theory of economic integration, it becomes obvious that the law is at one and the same time cause and effect of the evolution of the integrationist economic movement, composed as it is of rules that both create the integrated space and discipline intra-bloc organs and structures; that, going beyond integration law, there is a community law that is even more complex, particularly when viewed in terms of its immediate applicability, direct effects and primacy. It is seen that the right of integration is derived from international public law *tout court*, with which it is often confused, as in the case of the law applicable to MERCOSUL, designed to regulate what has become known as an imperfect customs union. Consequently, it must be emphasized that MERCOSUL law cannot be characterized as having the nature of community law, since it lacks attributes of the latter as cited above. In its intergovernmental vector, MERCOSUL law depends on reception mechanisms in order to go into effect in the Participating States. This fact makes operation of the law difficult due as much to the constitutional asymmetries that exist among the bloc's member countries, as to the failure of the mechanisms of national incorporation. Thus, one can conclude that there exists a democratic deficit in MERCOSUL that is also a result of this reality - not only in the sense of the absence of democratic mechanisms of popular participation in decision-making processes, but also the lack of effectiveness of the community rules adopted, caused by the diversity of incorporation systems utilized by the parties, as well as insistence on a rigid concept of sovereignty on the part of those charged with interpreting and applying the legal structures of the countries that make up the Southern Commun Market.

Keywords: constitutional asymmetries, community law, integration law, MERCOSUL law, democratic deficit, incorporation of rules.

RESUMEN

Los acelerados cambios ocurridos en los mercados internacionales en las últimas cinco décadas provocaron visibles alteraciones en las relaciones económicas entre los Estados, dentro de los cuales destacamos el regionalismo y el fenómeno de la integración en bloques económicos. Esta disertación tiene como objetivo fomentar el debate académico acerca de los fundamentos y de los resultados prácticos del derecho de integración, con especial enfoque en el derecho del MERCOSUR. Después de la presentación de vasta reseña de la teoría de la integración económica, evidenciamos que el Derecho es al mismo tiempo causa y efecto del proceso de evolución del movimiento económico integracionista, compuesto de normas que ora crean el espacio integrado ora disciplinan los órganos y la estructura intrabloque; que, además del derecho de la integración, existe un derecho comunitario más complejo que ese, considerando los atributos de aplicabilidad inmediata, del efecto directo y de la primacía, no existentes en aquél. Constatamos, que el derecho de la integración deriva del derecho internacional público *tout court*, con el cual se confunde, como ocurre con el derecho aplicable al MERCOSUR, empleado para regular lo que se ha convenido en designar unión aduanera imperfecta. Enfatizamos, en consecuencia, que el derecho del MERCOSUR no posee naturaleza comunitaria, debido a la ausencia de los atributos de éste, arriba referenciados. El derecho del MERCOSUR, en su vertiente intergubernamental por excelencia, depende del mecanismo de la recepción para tener vigencia en los Estados-miembros, lo que se torna difícil tanto por las asimetrías constitucionales existentes en los países del bloque, como por la inoperancia de los mecanismos de incorporación nacionales. De ahí concluimos que existe un déficit democrático en el MERCOSUR derivado también de esa realidad – no solo por la ausencia de mecanismos democráticos de participación popular en la toma de decisiones - , sino también y más importante aún, por la falta de efectividad de las normativas comúnmente adoptadas, debido a la lentitud de la actuación legislativa de los países miembros, ineficientes en la incorporación de reglamentos y directrices comúnmente acordados, en la forma de incluirlos en los ordenamientos jurídicos nacionales.

Palabras - Claves: asimetrías constitucionales, derecho comunitario, derecho de la integración, derecho del Mercosur, déficit democrático, incorporación de normas.

LISTA DE SIGLAS

CAN – Comunidade Andina de Nações
CCM - Comissão de Comércio do MERCOSUL
CE – Comunidade Europeia
CEE - Comunidade Econômica Europeia
CF - Constituição Federal
CMC - Conselho do Mercado Comum
CPC - Comissão Parlamentar Conjunta
CTN - Código Tributário Nacional
EC - Emenda Constitucional
FCES - Foro Consultivo Econômico-Social
GATT - *General Agreement on Tariffs and Trade*
GMC - Grupo Mercado Comum
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
Nafta - *North American Free Trade Agreement*
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONU - Organização das Nações Unidas
PO – Protocolo de Olivos
POP- Protocolo de Ouro Preto
SAM - Secretaria Administrativa do MERCOSUL
SAPP - Secretaria Administrativa Parlamentar Permanente
STF - Supremo Tribunal Federal
TAHM - Tribunal *Ad hoc* MERCOSUL
TEC - Tarifa Externa Comum

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 - ANTEVISÃO TEMÁTICA.....	17
1.1 O REGIONALISMO EM CONTRAPONTO AO GLOBALISMO.....	20
1.1.1 Intergovernabilidade e Supranacionalidade.....	20
1.2 OS ESTÁGIOS DA DINÂMICA DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA.....	22
1.3 O MERCOSUL: O TRATADO DE ASSUNÇÃO; GÊNESE; OBJETIVOS;.....	25
1.4 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO MERCOSUL.....	27
CAPÍTULO 2 - DIREITO DA INTEGRAÇÃO.....	37
2.1 DIREITO DA INTEGRAÇÃO e DIREITO COMUNITÁRIO.....	41
2.2 DIREITO DA INTEGRAÇÃO e DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO	42
2.3 DIREITO DO MERCOSUL e DIREITO DOS ESTADOS PARTES.....	45
CAPÍTULO 3 - SOBERANIA E INTEGRAÇÃO.....	53
3.1 AS TEORIAS MONISTA E DUALISTA SOBRE SOBERANIA.....	55
3.2 O CONCEITO DE SOBERANIA E OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO.....	56
3.3 A SOBERANIA NOS ESTADOS MEMBROS DO MERCOSUL.....	58
3.3.1 Constituição da República Federativa do Brasil.....	58
3.3.2 Constituição da República Argentina.....	61
3.3.3 Constituição da República Oriental do Uruguai.....	63
3.3.4 Constituição da República do Paraguai.....	64
3.4 A RELATIVIZAÇÃO DA SOBERANIA.....	67
3.5 DA ADOÇÃO DA SUPRANACIONALIDADE NAS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL.....	69
3.6 O <i>DEFICIT</i> DEMOCRÁTICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	75
3.6.1 O Deficit em Processos de Integração Regional.....	77
3.6.2 Deficit Democrático no Mercosul.....	78
3.7 A VALIDADE E A ABRANGÊNCIA DAS NORMAS CRIADAS NO ÂMBITO DO MERCOSUL.....	80
CAPÍTULO 4 - O ASPECTO CONSTITUCIONAL DA INCORPORAÇÃO DAS NORMAS DO MERCOSUL.....	83
4.1 A <i>PRAXIS</i> ATUAL DA INCORPORAÇÃO E APLICAÇÃO DAS NORMAS DO MERCOSUL NOS ESTADOS PARTES.....	86
4.2. ASSIMETRIAS CONSTITUCIONAIS – O ORDENAMENTO BRASILEIRO.....	93

4.2.1	Tratados sobre Direitos Fundamentais e tratados sobre outros Temas no Ordenamento Brasileiro.....	97
4.2.2	Os Tratados Referentes a Direitos Humanos após a EC n° 45.....	99
4.2.3	As Diferentes Categorias de tratados sobre Direitos Humanos Existentes no Brasil.....	106
4.2.4	O <i>Status</i> de Norma Constitucional dos tratados sobre Direitos Humanos no Ordenamento Jurídico Brasileiro.....	109
4.2.5	A Supremacia da Constituição Brasileira.....	111
CAPÍTULO 5 - O DILEMA DA INCORPORAÇÃO DAS NORMAS DO MERCOSUL.....		115
5.1	A NATUREZA JURÍDICA E AS CARACTERÍSTICAS DA NORMA MERCOSULINA.....	115
5.2	A INSERÇÃO DAS NORMAS DO MERCOSUL NO ORDENAMENTO JURÍDICO DOS ESTADOS PARTES.....	119
5.3	O APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO DE INTERNALIZAÇÃO DE NORMAS NO MERCOSUL.....	125
5.4	A PRODUÇÃO NORMATIVA DO MERCOSUL E O PROBLEMA DA INTERNALIZAÇÃO.....	127
5.5	<i>DEFICIT</i> DEMOCRÁTICO DECORRENTE DA AUSÊNCIA DE INCORPORAÇÃO DE NORMAS DO MERCOSUL.....	132
CONCLUSÃO.....		137
REFERÊNCIAS.....		143
ANEXOS.....		150

INTRODUÇÃO

Um dos grandes debates desse início de século diz respeito à evidente contradição entre os movimentos separatistas deflagrados pelas minorias étnicas, religiosas e culturais, sobretudo na Europa e na África e, pelo ângulo reverso, a tendência concentracionista das economias internacionais, gerando pactos como o da Comunidade Econômica Européia - CEE, o *North American Free Trade Agreement* - Nafta, e, em menor estágio, o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.

No fluxo dessa argumentação se alimenta a idéia de unicidade do globo terrestre como uma fase evolutiva da civilização, fundamentada na transnacionalização econômica, política e cultural. Sob esse prisma, como leciona Octávio Ianni¹, o Estado nacional passa a ocupar *status* subsidiário de província do capital internacional e subordinado às injunções de organismos de abrangência mundial.

Daí o surgimento de expressões tais como aldeia global, *shopping center* global, capitalismo global, mundo sem fronteiras, entre outras, que transmitem a concepção de que na atualidade todos encontram-se conectados o tempo todo, independente da localização geográfica de cada um. É que a globalização econômica hoje verificada evidencia o avançado estágio de inter-relacionamento das economias nacionais e a consequente transnacionalização das redes financeiras e de comunicações mundializadas e dos mercados de consumo internacionalizados.²

Adverte José Luiz Conrado Vieira³ que a globalização constitui fenômeno de natureza essencialmente privada e de caráter informal, posto que insubmissa à disciplina jurídica e às decisões estatais. Em contraponto a esse processo, é gestada a integração econômica, com ações interestatais (públicas) fruto de decisões políticas formalizadas mediante tratados.

Na globalização, ocorre a transnacionalização da produção, do consumo e das comunicações em consequência da ampliação dos mercados e dos interesses dos grupos industriais, comerciais e financeiros dispersos pelo globo. Já a integração regional diz respeito às decisões governamentais que objetivam a elaboração de normas e tratados visando à

¹ IANNI, Octávio. **O Estado-nação na época da globalização**. Revista Novos Rumos, ano 14, nº 31, 1999. p. 23.

² FREITAS JR, Antônio Rodrigues de. **Globalização, Mercosul e crise do Estado-nação**: perspectivas para o direito numa sociedade em mudança. São Paulo : LTR, 1997. p. 73.

³ VIEIRA, José Luiz Conrado. **A integração econômica internacional na era da globalização**: aspectos jurídicos, econômicos e políticos sob prismas conceitual e crítico. São Paulo: Letras & Letras, 2004. p. 245-246.

aproximação econômica entre Estados-nações, mas subordinados às constituições destes, que podem designar representantes ou delegar em maior ou menor grau parcela de sua soberania.

Constata-se que a integração econômica se pauta na criação de blocos de países que possuem objetivos comuns na área econômica e buscam uma maior participação no comércio mundial, ampliação de mercados, da minimização de custos de produção e de distribuição e da institucionalização de instrumentos de defesa contra a especulação financeira e os fluxos de capitais externos não-produtivos.⁴ É ela anterior à globalização econômica e tem sua origem nas decisões políticas que ensejaram a reconstrução da Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial.

Em um segundo momento, evolui a integração econômica de mera cooperação político-comercial, para um processo de adoção de medidas tendentes a minimizar ou abolir discriminações entre economias nacionais. Nesse sentido, a eliminação de barreiras nas áreas monetária, cambial, financeira, de serviços, pesquisa, propriedade intelectual, investimentos e trabalho.⁵

Esta dissertação tem o objetivo de contribuir para a evolução do direito referente ao processo de integração econômica no âmbito do MERCOSUL e, em especial, a eliminação do *deficit* democrático, denunciado por muitos como a maior fragilidade atual do bloco. A sua associação ao tema assimetrias constitucionais, é inevitável. Entretanto, no seu processo de elaboração constatamos que, além de não ser farta e substancial a produção doutrinária brasileira referente ao tema, encontra-se esta fragmentada em artigos de revistas ou pequenos capítulos de obras coletivas.

O conteúdo desta dissertação está desenhado em cinco capítulos. No primeiro, faz-se uma digressão sobre os contornos do tema, antecipando a discussão sobre os efeitos dos tratados de integração econômica em outras áreas dos Estados, envolvendo o setor produtivo, a oferta de oportunidades de trabalho, redução de custos, eliminação de encargos sociais e políticas regionais de emprego, *inter alia*. Nesse mesmo tópico, investiga-se a importância de alguns conceitos utilizados no decorrer da dissertação, como globalismo, regionalismo, intergovernabilidade e supranacionalidade. Da mesma forma, entende-se necessária a investigação sobre as fases ou estágios da dinâmica da integração econômica. Objetivando proporcionar-lhe uma utilidade prática – e àqueles que a ela tiverem acesso – em termos de um melhor conhecimento do MERCOSUL enquanto pessoa jurídica de direito internacional,

⁴ FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004. p.292-293.

⁵ BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica**. 2.ed. [trad. Maria Filipe Gonçalves e Maria Elsa Ferreira]. Lisboa: Livraria Clássica, 1972. p.12.

aborda-se também a origem do bloco, a sua estrutura organizacional, conforme os termos do Tratado de Assunção, incluindo seus objetivos.

O capítulo dois foi esboçado com a finalidade de investigar se o processo de integração restringe-se ao fenômeno econômico. Nele avança-se no estudo dos fundamentos do ramo do Direito que regulam os processos de integração econômica, desvendando sua relação com o direito comunitário, com o direito internacional público e com o direito dos Estados-membros, ressaltando as controvérsias surgidas à vista da doutrina especializada, principalmente aquelas que respondem à questão da existência ou não de intrínseca relação de pertinência entre o direito da integração e o direito internacional público. Confronta-se o direito do MERCOSUL com o direito de cada um dos Estados que o integram.

No terceiro capítulo faz-se o cotejamento dos conceitos de soberania e processo integracionista, discorrendo sobre as teorias monista e dualista que dominam o tema e indicando, em cada uma das Constituições dos países que integram o MERCOSUL, como o instituto 'soberania' é abordado, passando por sua relativização e possível adoção da supranacionalidade.

O quarto capítulo trata da recepção pelos Estados Partes, dos tratados, das convenções e dos acordos internacionais celebrados no âmbito do MERCOSUL. Aqui se destaca o *deficit* democrático nas relações internacionais, nos processos de integração e no âmbito do próprio MERCOSUL, pontuando sobre a validade e a abrangência de suas normas, os aspectos constitucionais de sua incorporação e a *praxis* atual a elas referente. Detalha-se a problemática no que se refere ao ordenamento jurídico brasileiro, dissecando as assimetrias constitucionais atualmente existentes, sem deixar de realçar a diferença de tratamento que o ordenamento jurídico brasileiro dedica aos tratados sobre direitos fundamentais, a posição hierárquica desses tratados com o advento da Emenda Constitucional n° 45/2004, suas diferentes categorias e seu *status* de norma constitucional, diferentemente do tratamento que se dá aos demais tratados que versem sobre outros temas, inclusive os do MERCOSUL.

No quinto e último capítulo, enfoca-se a produção normativa do MERCOSUL, relacionando aspectos específicos do sistema de incorporação de normas, demonstrando-se o estado atual da normativa expedida e não internalizada, com o conseqüente *deficit* democrático gerado, apontando-se os setores sociais abrangidos pelos seus efeitos.

É forçoso admitir que a sociedade brasileira encontra-se ainda distante do pensamento externado por Jorge Horácio Schijman,⁶ no que se refere ao surgimento no âmbito do

⁶ SCHIJMAN. Jorge Horacio. *La Justicia en los Procesos de Integración*. Revista *Conceptos*, Ano 81/2006, p. 5-17.

MERCOSUL, de um novo ordenamento jurídico - que seria o direito comunitário – acima do próprio regime político do Estado, posto que sua criação implicaria dar passagem a um sistema normativo de autêntico caráter federal. Tal posicionamento fica ainda como uma meta, porque, como se verá adiante, o Brasil, um dos principais parceiros do MERCOSUL, estabelece procedimento constitucional de incorporação de convenções internacionais em geral e de tratados de integração que dificulta sua internalização. O sistema constitucional brasileiro não consagra os princípios do efeito direto e tampouco o da aplicabilidade imediata dos tratados e convenções internacionais.

Em suma, o recorte temático desta dissertação pretende contribuir na discussão sobre a dimensão do direito do MERCOSUL e o *deficit* democrático nele embutido, que a cada dia alcança maior importância nos debates acadêmicos e profissionais dos países que o integram.

CAPÍTULO 1 - ANTEVISÃO TEMÁTICA

Devido às aceleradas mudanças verificadas nos mercados no plano mundial, alguns países da América Latina, especificamente os do Sul, se viram compelidos a buscar uma solução para os momentos ansiosos e desanimadores de suas populações. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai -com uma economia em declínio e uma situação social melancólica-, se viram obrigados a superar o isolamento econômico em que se encontravam e a buscar um desempenho industrial que possibilitasse uma efetiva evolução no campo de suas relações comerciais, através da integração regional.

A disposição política logrou a criação de uma zona de livre comércio, contrapondo-se à animosidade secular existente e a evolução histórica dos últimos cinquenta anos, por intermédio da ampliação de pontos de conexão e de canais de comunicação, facilitando o diálogo. Nessa perspectiva, com mútuas concessões percorreram um caminho de integração que supera boa parte das desconfianças. Deveras, no plano regional, criaram uma força comercial e política de razoáveis dimensões.⁷

Entretanto, a adoção de uma zona de livre comércio não constitui uma panacéia e a sua implantação não está livre de produzir efeitos negativos em outras áreas, nas quais as modificações do processo econômico atingem inevitavelmente o sistema produtivo. A regionalização da economia repercute significativamente na oferta de oportunidades de trabalho. Isso porque ao buscarem o nível de competitividade requerido pelos novos mercados, as empresas dos países integrados se vêem condicionadas a reduzir pessoal devido à incorporação de tecnologias avançadas. O impacto sobre o emprego se mostra, então, como consequência direta, significativa e contemporânea às mudanças.⁸

A prossecução do acordo regional avança sobre outro aspecto que repercute nas condições de vida dos trabalhadores. O êxito na busca da competitividade está também condicionado à redução de custos de produção. Redução de custos e eliminação de encargos sociais soam como sinônimos. E o desenvolvimento econômico através da liberação do comércio internacional não pode ocorrer em detrimento dos direitos dos trabalhadores. As alternativas que se insinuam, em nível regional, põem em relevo a certeza de que a integração

⁷ CASELLA, Paulo Borba. **Mercosul: exigências e perspectivas** - integração e consolidação do espaço econômico (2001-2006). São Paulo: LTR, 1999. p. 111-126.

⁸ SOUZA, Paulo de Tarso Mendes. **Neoliberalismo, desemprego, exclusão...é este o Brasil que queremos?** Coletânea de textos comentados. Salvador: BDA, 1996. p. 62-66.

acordada entre os signatários do Tratado de Assunção busca alcançar uma harmonia social que permita uma justa distribuição dos frutos da liberação comercial.

Não resulta em menor impacto a circulação de trabalhadores entre os países integrados. As sequelas existentes no mercado de trabalho de alguns desses países podem causar deslocamentos permanentes, capazes de deteriorar as condições de seguridade do Estado receptor. Por isso, a necessidade de um esforço adicional para que o desenvolvimento social dos países integrados seja derivado de um crescimento econômico sustentável.

Cabe lembrar que, até o momento, todos os intentos no plano normativo trabalhista resultaram insuficientes. Os países signatários do MERCOSUL, ainda não pactuaram sobre políticas regionais para aumentar os empregos, nem para a formação profissional .

Resulta, portanto, indiscutível que no atual estágio de desenvolvimento do MERCOSUL, existe uma acentuada disparidade entre o nível comercial alcançado e os aspectos sociais e trabalhistas dele derivados. Até a presente data, não houve uma resposta ao problema do desemprego nos países signatários. Tal fato ensombra o acordo regional, caracterizando-o como uma união aduaneira imperfeita.

Esse quadro direciona a uma reflexão sobre as reais possibilidades de êxito do pacto. Urge a formação de uma regulamentação que ajuste a competitividade das empresas às debilidades dos mercados de trabalho dos países que o integram, que garanta os direitos básicos dos trabalhadores desses países, que seja capaz de inserir cláusulas sociais às relações de comércio, tendo em vista o aumento do desemprego e o inquietante quadro social da região.

Essas idéias não são nenhuma novidade. Com muita anterioridade e em várias oportunidades, já se discutiu a viabilidade de inserção de cláusulas sociais em convênios internacionais que envolviam matéria comercial. Entende-se que essa incorporação fomentaria uma competição leal entre os exportadores, pois garantiria àqueles que observassem as normas trabalhistas mínimas estabelecidas, a certeza de que não seriam prejudicados por sua contribuição ao desenvolvimento social.

Por outro lado, no plano jurídico, igualmente avolumam-se os entraves. É que algumas normas complementares necessárias à sedimentação e ampliação de tratados e convenções, têm encontrado obstáculos na centralidade e na supremacia do direito constitucional positivo de alguns Estados-nações, principalmente no ordenamento jurídico brasileiro. Nenhuma norma legislativa contrária à Constituição pode ser válida, pois tais normas poderão amenizar ou até mesmo impedir a efetividade de controles democráticos tradicionais, ou pretender a criação de centros decisórios regionais de nível hierarquicamente superior aos tribunais

pátrios, podendo ocasionar o surgimento de instâncias legislativas regionais de afrontosa intangibilidade, mais preocupadas com a elaboração de regras jurídicas com feições preponderantemente negociais que empalidecem princípios e normas próprias de um Estado soberano e seu consequente controle de constitucionalidade. Hobbes já aceitava a expressão ‘lei fundamental’ e a definia como aquela lei que, se suprimida, destruiria o corpo do Estado e o faria cair na anarquia.⁹

O controle de constitucionalidade implica colocar a Carta Magna acima de todas as manifestações do Direito que, ou são com ela compatíveis ou nenhum efeito devem produzir. A lei, a sentença, o estatuto privado, o ato administrativo, o tratado, etc devem estar acordes com a Constituição do país. Caso contrário, podem ser fulminados por uma nulidade incomum, advinda do texto fundamental, em observância ao princípio da supremacia deste sobre todo o ordenamento jurídico. Isto coincide exatamente com aquilo que Forsthoff denominou a Constituição - um ‘ovo jurídico originário’.¹⁰

Este texto objetiva, antes de tudo e sobretudo, contribuir na discussão do direito que regula os processos de integração econômica no MERCOSUL, com foco no dissenso existente na doutrina jurídica brasileira, que entendem não existir na atualidade, nesse bloco, mais que um simples direito internacional público clássico, ao contrário daqueles que nele pretendem reconhecer o embrião de um direito comunitário supranacional com delegação de competências administrativas, legislativas e jurisdicionais a instituições regionais que passem a agir de forma independente com relação à vontade dos Estados-membros.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou a respeito, expressando o entendimento de que os tratados estão obrigatoriamente subordinados à autoridade da Constituição Federal e não podem legitimar interpretações que restrinjam a sua eficácia. É que, ainda segundo esta Corte, a autoridade hierárquico-normativa da Carta Magna brasileira, tendo em vista a supremacia absoluta de que esta se reveste, não se subordina, em termos de eficácia e aplicabilidade, quer a restrições quer a mecanismos de limitação, extranha a seus preceitos.

O ordenamento constitucional brasileiro (que atribui expressa, típica e explícita competência ao Poder Legislativo para legislar, salvo raras exceções constitucionalmente previstas) não pode ser vítima de interpretações que conduzam ao reconhecimento de que o Estado brasileiro, mediante convenção ou tratado, teria abdicado ou renunciado à prerrogativa

⁹ Apud: JELLINEK, George. *Teoria General del Estado*. [Trad. Fernando de los Rios] Buenos Aires: Albatros, 1978. p.387.

¹⁰ FORSTHOTT, E. *El Estado de la Sociedad Industrial*, Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1975. p. 242.

de exercer, no plano interno, essa competência institucional e exclusiva. Assim, os tratados e convenções, sob a ótica do Supremo, não podem transgredir a normatividade subordinante do texto fundamental e tampouco dispõem de força normativa para restringir a eficácia jurídica de cláusulas constitucionais e preceitos dispostos no Código Político.¹¹

Dentro do sistema jurídico brasileiro, a normatividade emergente dos tratados permite o enquadramento destes, unicamente, no plano e nível de eficácia em que estão situadas as leis internas de caráter ordinário, conforme espaçosa jurisprudência do STF e doutrina correspondente.¹² Nesse mesmo diapasão, confrontada a supremacia do Texto Constitucional com a norma *pacta sunt servanda*, deve ser preservada a autoridade da Lei Maior do Estado nacional. A Constituição Federal Brasileira deixou claro que, na sistemática do ordenamento jurídico nacional, os tratados encontram-se sujeitos ao controle de constitucionalidade, como ocorre com as demais leis que integram aludido ordenamento.¹³

1.1 O REGIONALISMO EM CONTRAPONTO AO GLOBALISMO

1.1.1 Intergovernabilidade e Supranacionalidade

Quando se discute o processo de internacionalização econômica, geralmente se é conduzido aos termos globalismo e regionalismo. O primeiro termo (globalismo), perpassa a idéia de globalização, isto é, um movimento de natureza privada que objetiva a promoção da transnacionalização da produção, do consumo e das comunicações, dentre outros. Já o regionalismo, transmite a idéia de concretização de normas e tratados, observados os preceitos constitucionais dos países que o integram, com vistas a uma maior aproximação econômica com redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias.

No globalismo, os agentes econômicos têm maior flexibilidade de atuação para promoverem ou se adaptarem mais rapidamente às mudanças sistemáticas ocorridas no ambiente. Ao passo que no regionalismo esse processo se verifica de forma pontuada, posto que as medidas pactuadas objetivando determinadas mudanças, dependem diretamente de

¹¹ ADI 1.480-DF. (RTJ 174/335-336, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

¹² RTJ 83/809 – RTJ 58/70 e o magistério da doutrina de José Alfredo Borges, *in* Revista de Direito Tributário, vol. 27/28, p. 170/173; Francisco Campos, *in* RDA 47/452; Antônio Sampaio Dória, ‘Da Lei Tributária no Tempo’ p. 41, 1968; Geraldo Ataliba, ‘Apontamentos de Ciência das Finanças’, Direito Financeiro e Tri. Rio de Janeiro: Forense.

¹³ REZEK, José Francisco. **Direito dos Tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 462-463.

decisões político-legislativas estatais, que vão dar eficácia imediata à recepção jurídica, com ou sem emendas ou alterações constitucionais.

Isso diz respeito diretamente à intergovernabilidade e à supranacionalidade, conceitos básicos mais usados no estudo da integração econômica. Na intergovernabilidade os governos dos Estados Partes designam representantes com poderes, apenas, para discutir e decidir sobre questões referentes aos tratados firmados. As decisões de tais representantes constituem simples expressão da vontade política desses Estados e, portanto, subordinadas à ordem constitucional dos respectivos países. Diferentemente de tal condicionamento, na supranacionalidade são delegadas pelos Estados Partes competências administrativas, legislativas e jurisdicionais a instituições estranhas à sua estrutura estatal, que decidem de forma independente referentemente à vontade desses Estados.

Nesse cenário, a soberania dos Estados partes submete-se a uma evidente divisão, na qual são delegadas parcelas da competência estatal a organismos diferenciados dos estatais, na pretensão de que serão da vontade do Estado as decisões tomadas em seu nome. Nesse toar, os Estados livremente limitam sua própria soberania em determinados temas, que passam a ser disciplinados e conduzidos autonomamente pelos órgãos delegatários dessa soberania.¹⁴ Com isso, consubstancia-se a autonomia dos órgãos não estatais em relação aos Estados Partes e as decisões oriundas desses órgãos são total e imediatamente eficazes no ordenamento jurídico interno daqueles, independente de qualquer ato legislativo que as incorpore (recepção).

Por conta dessas circunstâncias, o regionalismo provoca efeitos uniformes entre os Estados envolvidos, independente de sua dimensão econômica – se países ricos ou se países em desenvolvimento. Talvez devido a esse particular aspecto, exista uma reprimida torcida dos países ricos no sentido de que os acordos e tratados regionalistas firmados por países em desenvolvimento não alcancem significativos resultados, a fim de que não venham ameaçar os mercados de consumo daqueles, que lhes proporcionarão melhores resultados econômicos se negociados bilateralmente.¹⁵

Ressalta-se que na intergovernabilidade as decisões são quase sempre tomadas por consenso e nenhuma delas, ou qualquer ato jurídico, é efetivado sem a anuência de cada Estado Parte. Ao contrário, no modelo supranacional as decisões políticas e jurídicas

¹⁴ GOMES, Eduardo Biachi. **Blocos econômicos e soluções de controvérsias**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 188.

¹⁵ BARBOSA, Rubens Antônio. **Globalismo e Regionalismo**. Mercosul e Nafta. Boletim de Diplomacia Economia, nº 13. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, nov./1992. p.18.

obedecem ao posicionamento da maioria, restando a cada Estado a submissão à vontade majoritária dos demais integrantes do bloco.

A título de exemplo, cabe a informação de que a intergovernabilidade é observada no âmbito do MERCOSUL, pois Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai não delegam poderes soberanos em qualquer tema a órgãos que não integram sua estrutura institucional. Para efeito de eficácia, as decisões e normas aprovadas pelos órgãos que integram a estrutura do MERCOSUL, estão condicionadas ao mecanismo da recepção.

1.2 OS ESTÁGIOS DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

O processo de integração surge da delegação, por parte dos governos dos Estados envolvidos, de competências discriminadas a serem exercidas por órgãos internacionais em áreas específicas, tendo como objetivo o bem comum. Entende-se que esse bem comum esteja relacionado com a segurança internacional, sendo essa a motivação principal para que um Estado venha aderir a um processo de integração. Já para Ernest Haas¹⁶ a integração consiste na transferência de lealdade, de expectativas e de atividades políticas a um novo centro de poder, que passa a ter jurisdição sobre o território de quem o transferiu.

Quando da adesão, lecionam Mônica Herz e Andréa Hoffmann¹⁷, o processo de integração pode criar uma organização regional, formalizado em um documento básico constituinte e determinar a manutenção de uma sede com secretariado permanente. Alertam, entretanto, para o fato de que o processo de integração pode decidir pela não criação de uma organização regional.¹⁸ Mas, se decidida a institucionalização de uma organização, ela poderá optar pelas seguintes práticas: a) intergovernamentais; b) supranacionais; ou c) os dois tipos.

Os órgãos intergovernamentais são formados por representantes dos governos dos Estados Partes no processo de integração. As suas decisões são tomadas de forma conjunta pelos governos nele representados. Diferentemente, os órgãos supranacionais são formados por um quadro próprio de funcionários, desvinculados dos governos dos países membros da organização regional e suas decisões são autônomas em relação a esses governos.¹⁹

¹⁶ HAAS, Ernest. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

¹⁷ HOFFMANN, Andréa; HERZ, Monica. **Organizações Internacionais: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 235.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **Mercosul Hoje**. Brasília: FUNAG, 2001.

Na preleção de Bela Balassa, a integração econômica pode se apresentar de várias formas e graus.²⁰ A forma mais primária, segundo a visão de Sérgio Florêncio e Ernesto Araújo, é aquela denominada de Zona de Preferência Tarifária. Para esses autores, a Zona de Preferência Tarifária consiste no estabelecimento de níveis tarifários preferenciais para o conjunto de países que pertencem a determinado processo de integração. Nesse processo, as tarifas incidentes sobre o intercâmbio comercial entre os Estados-membros do bloco são estabelecidas em valores abaixo daqueles determinados aos Estados não-membros.²¹

Um estágio mais evoluído de integração econômica está consubstanciado no que se convencionou chamar de Zona de Livre Comércio, consistente na eliminação das barreiras tarifárias e barreiras não tarifárias incidentes sobre os bens comercializados entre os países que integram respectiva zona. Segundo Florêncio e Araújo²², as Barreiras Tarifárias constituem os direitos de importação correspondentes a cada item do sistema de classificação das mercadorias. Esse sistema tem a denominação de ‘nomenclatura’²³. Para os autores, as barreiras não tarifárias são compostas por “restrições não tarifárias e medidas não tarifárias”. As ‘restrições’ dizem respeito aos instrumentos direcionados à limitação das importações - quotas, requisitos de autorização prévia para importação e até mesmo proibições às importações. Quanto às medidas não tarifárias, referem-se aos instrumentos destinados a proteger aqueles bens jurídicos que são de relevante importância para os Estados - segurança nacional, preservação do meio ambiente, proteção ao consumidor, dentre outros.

Constituem exemplos de medidas não tarifárias as barreiras técnicas, as medidas sanitárias e fitossanitárias, as medidas *antidumping*, o direito compensatório e as salvaguardas. As barreiras técnicas são restrições ao fluxo de comércio entre os países que integram o pacto de integração, e estão relacionadas às características dos produtos a serem importados ou ao seu processo e método de produção;²⁴ as medidas sanitárias referem-se aos instrumentos que visam proteger a vida e a saúde humana e animal de riscos oriundos de contaminações provenientes de aditivos, toxinas e outros agentes causadores de doenças. As medidas fitossanitárias representam as barreiras visando proteger as plantas e as frutas de doenças e pestes.²⁵

As medidas *antidumping* traduzem a imposição de taxas sobre produtos importados, sob estas condições: a ocorrência de dano à indústria local do país importador e a relação

²⁰ BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Livraria Clássica, 1961. p 17.

²¹ FLORÊNCIO & ARAÚJO, 2001. Op. cit.

²² FLORÊNCIO & ARAÚJO, 2001. Op. cit. p. 17 e 23.

²³ FLORÊNCIO & ARAÚJO, 2001. Op. cit. p. 23.

²⁴ *Ibidem*.

causal entre *dumping* e dano. O *dumping* é tipificado como a discriminação de preços realizada por empresas situadas no exterior. Essa prática ocorre se uma empresa exporta determinado produto a um preço inferior àquele praticado nas operações de venda normais que se verificam em seu mercado doméstico.²⁶ O direito compensatório é definido como um mecanismo de defesa comercial utilizado para reduzir e fazer cessar dano à indústria doméstica, em decorrência de práticas desleais por empresas estrangeiras que recebem subsídio de seu país de origem. Finalmente, as salvaguardas se referem às medidas adotadas pelos governos visando conferir proteção temporária à indústria doméstica contra surtos de importação que estejam a provocar-lhe prejuízos. São exemplos de salvaguardas, a elevação de tarifas para além dos níveis consolidados e o estabelecimento de restrições quantitativas às importações.

A União Aduaneira constitui uma Zona de Livre Comércio, com a diferença de que esta é dotada de uma Tarifa Externa Comum. Esta tarifa se cristaliza quando o conjunto de países que integram o bloco aplica um mesmo *quantum* para as importações de Estados não pertencentes a esse bloco.²⁷ Aqui, os países membros eliminam as restrições quantitativas, as barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio de bens e serviços entre eles, substituindo seus territórios aduaneiros por um único e adotam nas suas relações com terceiros uma política comercial com tarifa externa comum. O MERCOSUL avança para esse estágio.²⁸

O Mercado Comum é um tipo de União Aduaneira, com a diferença única de que esta última prevê apenas a livre circulação de bens. Já no Mercado Comum, além da circulação de bens ser isenta de tarifas de importação, também, nesse sentido, é livre a circulação de serviços e de fatores de produção - capitais e mão-de-obra.²⁹ Ressalte-se que esse modelo de integração econômica pressupõe, ainda, a coordenação de políticas macroeconômicas dos Estados que integram o Mercado Comum, subordinando-se esses a idênticos parâmetros quando da fixação de taxas de juros e de câmbio e estabelecimento de políticas fiscais.³⁰ Essa, pois, é a terceira fase, ou estágio, de integração econômica. Possui, basicamente, as características de união aduaneira, acrescida da livre circulação de pessoas, bens e mercadorias, serviços e capitais entre os países membros.

²⁵ *Id. ibid.*

²⁶ BALASSA, 1961. Op. cit. p. 24.

²⁷ BALASSA, 1961. Op. cit. p. 24.

²⁸ BORJA, Sérgio Augusto Pereira de. **Teoria Geral dos Tratados – Mercosul: Luta pela união latino – americana.** Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2001.

²⁹ BORJA, 2001. Op. cit. p. 25.

³⁰ *Id. ibid.*

A penúltima etapa de integração econômica, preconizado pela doutrina, verifica-se por meio da União Econômica e Monetária. Neste modelo, na lição de Florêncio e Araújo, os países que integram a União possuem moeda única e política monetária unificada, executada por um banco central comum. Nesse diapasão, no Mercado Comum os países coordenam suas políticas macroeconômicas; na União Econômica e Monetária, os Estados membros da União Econômica e Monetária possuem as mesmas políticas referentemente às áreas cambial, monetária e fiscal.³¹

Nesse momento, adiciona-se às características do mercado comum a harmonização de políticas econômicas estatais na região econômica. Para alguns doutrinadores, inclui-se também a defesa comum do território integrado.

O alvo idealizado é o da integração econômica total. Diz respeito à unificação e ao estabelecimento de políticas monetária, fiscal e social por órgão supranacional e a obrigatoriedade de cumprimento dessas políticas pelos Estados-membros. Para alguns, também a adoção de moeda única e a existência de um banco central comunitário. Em outras palavras, é o estágio em que tudo se torna típico, uniforme e coletivo, ou em que todos participam de tudo.

1.3 O MERCOSUL: O TRATADO DE ASSUNÇÃO; GÊNESE e OBJETIVOS

Na década de oitenta do século passado, Brasil e Argentina assinaram um Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento objetivando consolidar um processo de integração bilateral e instituir, no prazo de dez anos, uma área econômica comum. Entretanto, já a partir de julho de 1990, em Buenos Aires, decidiram os dois países signatários avançar de forma mais rápida no processo de integração e criação de um mercado comum, antecipando para 31 de dezembro de 1994 a meta inicialmente prevista. Tal decisão política se consubstanciou com a Ata de Buenos Aires, criando o binacional Grupo Mercado Comum que estabeleceu prazos para reduções tarifárias generalizadas e eliminação de barreiras não-tarifárias entre ambos.

Em consequência da Ata aludida, foi firmado pelos dois países, seis meses depois, o Acordo de Complementação Econômica nº 14, assinado em dezembro de 1990. Essa movimentação bilateral Brasil-Argentina chamou a atenção dos vizinhos Uruguai e Paraguai, que ficaram preocupados com seu isolamento na região pela não-participação no processo de

³¹ FLORÊNCIO & ARAÚJO, 2001.

integração Brasil-Argentina. A iniciativa de aproximação ocorreu, inicialmente, por parte do Uruguai, tendo o Paraguai logo a seguir manifestado o seu interesse em participar desse processo de integração econômica.

Tal interesse recebeu imediata acolhida da parte de Brasil e Argentina, dispostos à busca de políticas macroeconômicas convergentes, aptas à criação de espaços econômicos regionalizados e à inserção internacional. Em 26.3.1991, os quatro países firmaram o Tratado de Assunção, que deu origem ao Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.

No cenário mundializado de transformações sócio-econômicas e políticas ocorridas desde o último terço do século XX, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai pretendem fortalecer e expandir economicamente o regionalismo, na expectativa de poder conter os protecionismos nacionais exacerbados no Cone Sul e fortalecer a participação dos Estados integrantes do bloco no mercado da região, vez que, isoladamente seriam impotentes no cenário internacional.

O Tratado de Assunção constitui uma firme iniciativa na busca da consolidação da integração econômica dos países da América do Sul. Talvez por isso tenha sido inicialmente registrado junto à Associação Latino-Americana de Integração - Aladi, em 29.11.1991, como Acordo de Alcance Parcial, nesse momento sob a denominação de Acordo de Complementação Econômica nº 18.

Embora ainda considerado tecnicamente por parte da doutrina como expressão de sub-regionalismo³², esse Tratado foi registrado na Organização Mundial do Comércio - OMC, órgão que integra a estrutura organizacional da Organização das Nações Unidas - ONU, como acordo regional de integração, de caráter provisório, sujeito à observância das normas do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), principalmente aquela disposta em seu art. XXIV, "b", segundo a qual deve o Tratado de Assunção estabelecer um plano e um programa básico para a sua efetivação, em prazo razoável, como 'união aduaneira'. Daí identificar entre seus objetivos, a ampliação dos mercados dos países que o integram, tendo em vista a consecução do desenvolvimento econômico com justiça social.

Não é por outra razão que o conceito de mercado comum utilizado no aludido Tratado alcança a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas entre os países que o integram.

Nesse aspecto, os signatários do Tratado de Assunção fixaram alternativas seletivas para atingimento das liberdades próprias a um mercado comum, por exemplo, seu art. 1º, ao

³² BÖHLKE, Marcelo. **Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico**. Curitiba: Juruá, 2002.

dispor que as liberdades referentes a um mercado comum seriam alcançadas por meio da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente nos países que o integram; o estabelecimento de tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial uniforme em relação a Estados ou agrupamentos de Estados não pertencentes ao bloco; a convergência de posicionamentos em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; a busca de políticas macroeconômicas e setoriais uniformes entre os Estados partes (comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que vierem a ser acordadas), a fim de estabelecer condições de paridade nas concorrências intrabloco; e o compromisso dos Estados partes de harmonizar suas legislações, nas áreas objeto do Tratado, a fim de lograr êxito no processo de integração.

Nessa mesma diretriz, com o intuito de orientar a ação comum integracionista dos Estados-membros, o art. 5º do Tratado impôs a estes a elaboração de um programa de liberação comercial com reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acrescidas da eliminação de restrições não tarifárias ao comércio; a coordenação de políticas macroeconômicas graduais e convergentes; a adoção de tarifa externa comum, que incentive a competitividade externa dos Estados que o integram; e a celebração de acordos setoriais, com o intuito de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e o alcance de escalas operativas eficientes.

É de se ressaltar, todavia, que o conteúdo dos dispositivos do Tratado do MERCOSUL, permite o entendimento de que não foram delineados com precisão os objetivos finais a serem alcançados nesse processo de integração. O que teria influenciado no perfil das instituições criadas no bloco, fundamentadas na cooperação intergovernamental - pautada no consenso das deliberações.

Como mencionado anteriormente, a cooperação intergovernamental implica que Estados que integram um tratado não tenham a pretensão de abraçar a supranacionalidade. E essa é, precisamente, a principal diferença entre o MERCOSUL e a União Européia, enquanto essa é considerada como entidade supranacional, aquele não possui órgãos com tal característica, já que todos são de natureza intergovernamental.

1.4 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO MERCOSUL

O MERCOSUL tem personalidade jurídica de direito internacional, podendo, por conseguinte, praticar todos os atos necessários à realização de seus objetivos, em especial

contratar, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, comparecer em juízo, conservar fundos e fazer transferências (arts. 34 e 35 do POP). O art. 18 do Tratado de Assunção estabelece que após o período de transição, o bloco passará a ter estrutura definitiva, mas o art. 47 do Protocolo de Ouro Preto - firmado em 17.12.1994, prevê que a qualquer tempo poderão ser revistas a organização e as competências nele estabelecidas. Portanto, não há precisão e imutabilidade no modelo de Ouro Preto.

Na atualidade, a estrutura organizacional do MERCOSUL conta com seis órgãos, dispostos no art. 1º do Protocolo de Ouro Preto: Conselho do Mercado Comum - CMC; Grupo Mercado Comum - GMC; Comissão de Comércio do MERCOSUL - CCM; Comissão Parlamentar Conjunta - CPC; Foro Consultivo Econômico-Social - FCES; e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL - SAM.

As atribuições e competências desses órgãos vêm determinadas nos arts. 3 a 33, do mencionado Protocolo, a saber:

1) Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do MERCOSUL, ao qual incumbe, em linhas gerais, a condução política do processo de integração e a tomada de decisões visando assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, bem como buscar a efetivação do mercado comum. Ele é integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia, ou seus equivalentes dos Estados Partes e sua presidência é exercida por rotação desses Estados, em ordem alfabética, pelo período de seis meses (arts. 4 e 5 do POP). Suas funções são:

- a) Velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e acordos firmados em seu âmbito;
- b) Formular políticas e promover ações necessárias à conformação do mercado comum;
- c) Exercer a titularidade da personalidade jurídica do bloco;
- d) Negociar e firmar acordos em nome do bloco com países que não o integram, grupos de países e organizações internacionais;
- e) Manifestar-se sobre as propostas que lhe apresentadas pelo Grupo Mercado Comum;
- f) Promover reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos pelas mesmas;
- g) Criar os órgãos que julgar pertinentes, assim como modificá-los ou extingui-los;

- h) Esclarecer, quando julgar necessário, o conteúdo e o alcance de suas Decisões (art. 8 do Protocolo);
- i) Designar o Diretor da Secretaria Administrativa do MERCOSUL;
- j) Tomar decisões em matéria financeira e orçamentária;
- k) Homologar o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum.

2) Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do MERCOSUL, integrado por quatro membros titulares e quatro membros suplentes, coordenado pelos Ministros das Relações Exteriores dos Estados-membros, de forma alternada (arts. 10 a 13 do Protocolo de Ouro Preto). Suas funções são:

- a) Velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito;
- b) Propor projetos de decisão ao Conselho do Mercado Comum;
- c) Tomar as medidas necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum;
- d) Fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum;
- e) Criar, modificar ou extinguir órgãos, incluindo subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos;
- f) Manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do MERCOSUL no âmbito de suas competências;
- g) Negociar em nome do bloco por delegação do Conselho do Mercado Comum;
- h) Aprovar o orçamento e a prestação de contas anuais apresentados pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL;
- i) Adotar Resoluções em matéria financeira e orçamentária, baseado nas orientações emanadas do Conselho do Mercado Comum;
- j) Submeter ao Conselho do Mercado Comum seu Regimento Interno;
- k) Organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum e preparar os relatórios e estudos que este lhe solicitar;
- l) Eleger o Diretor da Secretaria Administrativa do MERCOSUL;
- m) Supervisionar as atividades da Secretaria Administrativa do MERCOSUL;

- n) Homologar os Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social (art. 14 do Protocolo).

3) Comissão de Comércio do MERCOSUL é o órgão encarregado de assistir o GMC, sendo integrada por quatro membros titulares e quatro membros suplentes indicados pelos Estados-partes, competindo-lhe:

- a) Velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-MERCOSUL e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio;
- b) Considerar e pronunciar-se sobre as solicitações apresentadas pelos Estados Partes com respeito à aplicação e ao cumprimento da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum;
- c) Acompanhar a aplicação dos instrumentos de política comercial comum nos Estados Partes;
- d) Analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular Propostas a respeito ao Grupo Mercado Comum;
- e) Tomar as decisões vinculadas à administração e à aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum;
- f) Prestar informações ao Grupo Mercado Comum sobre o exercício das competências tratadas nos itens anteriores;
- g) Propor ao Grupo Mercado Comum novas normas ou modificações às normas existentes no que diz respeito à matéria comercial e aduaneira do MERCOSUL;
- h) Propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa externa comum, inclusive para contemplar casos referentes a novas atividades produtivas no âmbito do bloco;
- i) Estabelecer os comitês técnicos necessários ao adequado cumprimento de suas funções, bem como dirigir e supervisionar as respectivas atividades;
- j) Desempenhar as tarefas vinculadas à política comercial comum que lhe solicite o Grupo Mercado Comum;
- k) Adotar o Regimento Interno que submeterá ao Grupo Mercado Comum para sua homologação (art.19 do Protocolo).

4) Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL é o órgão representativo dos parlamentos nacionais no âmbito do bloco, integrada por igual número de parlamentares designados pelos parlamentos nacionais dos Estados-membros (arts. 22 a 24 do Protocolo de Ouro Preto), que atuarão conforme preceitos do regimento interno. As atribuições desta Comissão compreendem acelerar os procedimentos internos para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL e buscar a harmonização das legislações necessárias ao processo de integração (arts. 25 a 27 do Protocolo).

Esta Comissão foi substituída em, 06.12.2006, pelo Parlamento do MERCOSUL, nos termos do art. 1º do respectivo Protocolo Constitutivo, subscrito em 9.12.2005, com apoio na Decisão nº 23/05 do Conselho do Mercado Comum. Dispõe aquele Protocolo que o Parlamento será integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme o direito interno de cada Estado Parte. Porém, para o período inaugural os parlamentos nacionais estabelecerão as modalidades de designação de seus respectivos parlamentares, entre os membros de suas Casas legislativas.

Entre as competências do Parlamento do MERCOSUL listadas no art. 4º do Protocolo, destacam-se:

- a) Pedir informações ou opiniões por escrito aos órgãos decisórios e consultivos do MERCOSUL sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração;
- b) Organizar reuniões públicas sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, com entidades da sociedade civil dos Estados-membros e os seus respectivos setores produtivos;
- c) Receber, examinar e eventualmente encaminhar aos órgãos decisórios, petições de qualquer particular dos Estados Partes;
- d) Colaborar na agilização dos procedimentos internos para a entrada em vigor das normas do bloco, emitindo pareceres sobre projetos que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes;
- e) Elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes;
- f) Interagir com os Parlamentos nacionais, a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos do MERCOSUL;

- g) Manter relações institucionais com os Paramentos de terceiros Estados e outras instituições legislativas.

5) Foro Consultivo Econômico-Social é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais nacionais, integrado por igual número de representantes de cada Estado parte, tendo-lhe sido atribuída função consultiva, a ser exercida mediante Recomendações ao Grupo Mercado Comum, pendente de homologação por parte deste (arts. 28, 29 e 30 do Protocolo de Ouro Preto);

6) Secretaria Administrativa do MERCOSUL, com sede permanente na cidade de Montevideu, é órgão de apoio operacional aos demais órgãos do bloco, tendo as seguintes atribuições:

- a) Servir como arquivo oficial da documentação do espaço econômico integrado;
- b) Realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do MERCOSUL;
- c) Organizar os aspectos logísticos das reuniões do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do MERCOSUL, inclusive apoiando o Estado que sediar evento fora da sede permanente do bloco;
- d) Informar regularmente aos Estados Partes sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL;
- e) Registrar as listas nacionais dos árbitros e especialistas, bem como desempenhar outras tarefas determinadas pelo sistema de solução de controvérsias;
- f) Desempenhar as tarefas que lhe sejam solicitadas pelos órgãos decisórios do bloco;
- g) Elaborar seu projeto de orçamento e, uma vez aprovado pelo Grupo Mercado Comum, praticar todos os atos necessários à sua correta execução;
- h) Apresentar anualmente ao Grupo Mercado Comum a sua prestação de contas, bem como relatório sobre suas atividades (arts. 31 e 32 do Protocolo).

A Secretaria Administrativa está a cargo de um Diretor, nacional de qualquer dos Estados partes, eleito pelo Grupo de Mercado Comum e designado pela Comissão de Comércio do MERCOSUL, para mandato de dois anos, vedada a sua reeleição (art. 33 do Protocolo).

Ressalte-se que, com a evolução do processo de integração, a Comissão de Mercado Comum por meio da Decisão nº 30/02, firmada em Brasília em 6.7.2002, decidiu pela transformação da Secretaria Administrativa numa Secretaria Técnica. Em consequência, esta passou a contar em sua estrutura, a partir de maio do ano seguinte, com um Setor de Assessoria Técnica, integrado por quatro consultores, a quem compete, nos termos do Anexo I daquela decisão:

- a) Preparar documentos de trabalho, informes e propostas que possam subsidiar os demais órgãos do bloco, e fazer levantamentos histórico-temáticos no âmbito do MERCOSUL e de outros fóruns;
- b) Acompanhar e avaliar a evolução do processo de integração, emitindo relatórios em bases semestrais, notadamente sobre as variáveis que o afetem e a implementação dos compromissos assumidos pelos Estados partes;
- c) Desenvolver estudos de interesse da integração do bloco;
- d) Fazer o controle de consistência jurídica dos atos e normas emanados dos órgãos do MERCOSUL, verificando sua adequação às normas do bloco e sua compatibilização com outros atos.

A estrutura atual da Secretaria Administrativa conta com três setores: Setor de Assessoria Técnica, Setor de Normativa e Documentação, e o Setor de Administração e Apoio, nos termos da Resolução do Grupo Mercado Comum nº 01/03, de 4.4.2003, que fixou as atribuições dos dois últimos, eis que o primeiro teve seu rol de competências previsto na já citada Decisão da Comissão de Mercado Comum nº 30/02.

7) Tribunal Ad Hoc Mercosul – TAHM. Além dos órgãos já citados, existe, no âmbito do MERCOSUL, órgão destinado à solução de controvérsias. É que além da negociação direta entre os Estados partes (arts. 4º e 5º) e da faculdade que estes possuem de adotarem consensualmente procedimentos de solução de divergências perante o Grupo de Mercado

Comum (arts. 6º a 8º), encontra-se previsto também no Protocolo de Ouro Preto a abertura de procedimento arbitral, por qualquer das partes, perante o Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do MERCOSUL, cuja disciplina encontra-se em seus arts. 9º a 16.

Esse Tribunal integra a estrutura organizacional do MERCOSUL; sua composição varia caso a caso, mas sua jurisdição é de caráter obrigatório, isto é, independe de acordo especial entre as partes, bastando que uma delas informe à Secretaria Administrativa da intenção de valer-se do TAHM (art. 9.1 do Protocolo). O Tribunal é composto por três árbitros, tem poder cautelar e manifesta-se meritoriamente por meio de laudos arbitrais, de cumprimento obrigatório (arts. 26 e 27 do Protocolo), permitindo-se à parte lesada pelo não cumprimento adotar perante a parte vencida medidas compensatórias que, todavia, não dispensam o cumprimento do laudo pela parte faltosa (art. 31 do Protocolo).

Complementando o universo da solução de controvérsias, o Protocolo de Olivos criou um novo órgão, que é o Tribunal Permanente de Revisão, composto por cinco árbitros, que ficam permanentemente à disposição para atuar mediante convocação (arts. 18 e 19 do Protocolo de Olivos). Ao Tribunal Permanente de Revisão foram estabelecidas três formas de atuação:

- a) Como instância revisora dos laudos do TAHM, caso em que o recurso estará limitado a questões de direito tratadas na controvérsia e às interpretações jurídicas desenvolvidas no laudo originário (art. 17);
- b) Como primeira e única instância de solução de controvérsias, se assim decidirem as partes (art. 23);
- c) Como instância meramente consultiva, isto é, sem decisões obrigatórias e vinculantes, porém útil à fixação da interpretação autorizada da normativa do bloco, apta a viabilizar a sua uniforme aplicação pelos tribunais nacionais.

Para essa estrutura, existem críticas acerbas na doutrina especializada, fundadas no sentimento de que o MERCOSUL poderia ter avançado no processo de integração se os Estados que o integram já tivessem tomado decisões políticas e jurídicas que lhe permitissem o avanço da intergovernabilidade, que hoje caracteriza sua estrutura organizacional, para a supranacionalidade, que pautou o desenvolvimento da experiência comunitária europeia³³.

³³ TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. O Mercosul no Direito Brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica. Belo Horizonte: DelRey, 2007. p. 46.

Além de se constituir em pacto de natureza intergovernamental, a organização do bloco é debilitada e apresenta deficiências como o fato de a Comissão de Comércio do MERCOSUL não conseguir coordenar políticas macroeconômicas; a incapacidade dessa Comissão de fazer frente aos desacertos da política comercial entre os Estados Partes; a dificuldade de acelerar os procedimentos de harmonização de legislação e vigência de normas no universo dos Estados-membros; e a insuficiência do atual modelo do Foro Consultivo Econômico-Social, que não consegue influenciar a agenda do MERCOSUL, entre outros.

Em outra vertente, outros doutrinadores defendem a posição de que o MERCOSUL, apesar de suas dificuldades e imperfeições de concepção, é uma realidade indiscutível, fruto de um processo consistente que supera uma década e meia, sendo que, nesse período, muito foi construído e muito mais haverá de vir. Nesse diapasão, defendem que a sua estrutura institucional contempla os fins³⁴ a que se propõe com sua estrutura intergovernamental.

Vozes se elevam, por outro lado, a afirmar que a razão não se encontra totalmente com aqueles que defendem a necessidade da instauração imediata da supranacionalidade - a fim de que ocorra a efetivação rápida de uma integração de grau superior entre os países signatários, tampouco com aqueles outros que acreditam na aptidão negociadora dos países do bloco para a concretização material da integração e, portanto, apregoam a intergovernabilidade.³⁵

Uma e outra opção apresentam aspectos positivos e negativos. Contudo, em ambas, sobressaem-se as assimetrias econômicas existentes entre os países do MERCOSUL, principalmente no que se refere a Brasil e Argentina frente a Uruguai e Paraguai. Tais diferenças não somente dificultam a implementação de políticas comerciais entre os países do bloco, como criam um ambiente em que o menor compromisso jurídico abre espaço a comportamentos unilaterais mais frágeis, capazes de gerar conflitos pontuais que, se não resolvidos tempestivamente, podem comprometer de forma significativa as relações internacionais entre uns e outros países.

Também é preciso reconhecer que o estabelecimento formal da supranacionalidade no MERCOSUL - via alterações constitucionais nos Estados-membros, não é medida que garanta a integração em grau superior entre esses, caso não se ajuste essa opção à evolução de cada Estado e de seus nacionais no sentido de aceitar e respeitar o direito comum regional.

Finalmente, que não se minimize o fato de que, mesmo na Europa, a integração enfrentou dificuldades em seu processo de consolidação, tendo alcançado seu atual estágio de

³⁴ FONTOURA, Jorge. Internalização de Normas do Mercosul. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2005. p.19.

forma paulatina. Por isso, a transitoriedade que tipifica a atual etapa em que se encontra o MERCOSUL não deve ser vista com frustração, posto que sua configuração institucional definitiva deverá surgir gradualmente, à medida que os Estados partes caminharem com determinação rumo à redução de protecionismos, à eliminação de assimetrias jurídicas e, finalmente, à convergência a um plausível e aceitável conceito de soberania nacional, não conflitante com princípios e valores constitucionais que ainda predominam entre países do bloco. Por isso o alerta no sentido de que, a aceleração de etapas, com a instituição abrupta de um modelo supranacional, poderia conduzir o pacto a um decepcionante fracasso.

³⁵ MIDÓN, Mario Antonio Roque. *Derecho de la Integración: aspectos institucionales del Mercosur*. Santa Fé: Rubinzal- Culzoni, 1998.

CAPÍTULO 2 - DIREITO DA INTEGRAÇÃO

É vasta a literatura sobre o Direito da Integração. No estudo dos institutos jurídicos da integração observa-se que o paradigma adotado é o da União Européia. Isso porque é o mais bem sucedido exemplo desse tipo de associação.

A sociedade européia, apesar da diversidade de seus povos, forma um todo nitidamente diferenciado do mundo exterior e há muito se preconiza a organização política da Europa, uma vez na base de um princípio de subordinação, que implica a sujeição dos diversos grupos autônomos a um poder supremo; outras com fundamento numa idéia de coordenação, que postula a associação por mútuo consentimento das diferentes unidades políticas européias.

Nos projetos de União Européia, observa-se que, já no início do século XIV, Dante Alighieri³⁶ defendia a necessidade de criação de uma autoridade política superior aos príncipes, para assegurar a paz em todo o mundo. É a famosa monarquia universal, que surgirá como uma "terceira jurisdição", única forma susceptível de resolver as controvérsias entre dois governantes que se pretendem igualmente independentes.

A obra de Dante insere-se no conjunto de esforços que merecem ser considerados como precursores de uma forma de união política mundial.

Dentro do processo de integração a atividade econômica tem um relevante papel. Neste sentido, foram levados em consideração os conceitos de integração econômica ofertados por Gunnar Myrdal³⁷, para quem a integração não se confina ao plano internacional. Segundo o autor, "a integração econômica é a realização do velho ideal ocidental da igualdade de oportunidades, pressupondo a coordenação e unificação de políticas e a projeção de uma autoridade comum supranacional," tendo, portanto, uma concepção institucional de integração.

Também se utiliza da concepção de Wilhelm Röpke³⁸, um dos principais criadores da integração sob o modelo liberal, para quem a integração internacional depende da existência de uma forma particular de organização das economias nacionais. Para este autor, a integração econômica européia não se trata de uma simples integração, mais de uma re-integração, visto

³⁶ Ver Monarchia - "Monarquia", no qual o autor expõe as suas idéias políticas;

³⁷ MYRDAL, Gunnar. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, 1957.

³⁸ WILHELM, Röpke. *Library Collections - Library of the Institute for Economic Policy*. University of Cologne, Germany, 2002.

que se trata de restaurar a ordem internacional que existiu até 1914 e que foi subvertida pelas políticas de dirigismo e nacionalismo econômicos, empreendidas a partir de 1930.

Nessa ótica, o Direito Comunitário é focado como o direito dentro da comunidade já formada. A propósito, a doutrina costuma conceituar o direito comunitário como o ordenamento jurídico independente que prevalece sobre as ordens jurídicas nacionais, implicando a existência de vários protagonistas envolvidos no processo de aplicar, controlar e desenvolver este ordenamento jurídico. Distinguem-se três ordens de legislação:

1) O direito primário, que inclui os tratados e outros acordos com estatutos semelhantes e são negociados diretamente entre os governos dos Estados-Membros. Esses acordos assumem a forma de tratados e são, posteriormente, sujeitos a ratificação pelos parlamentos nacionais. Igual procedimento é aplicável a eventuais alterações dos tratados. Os tratados também definem o papel e as responsabilidades das instituições e dos órgãos comunitários envolvidos nos processos decisórios e nos procedimentos legislativos, executivo e judicial que caracterizam o direito comunitário e sua aplicação;

2) O direito derivado, que se baseia nos tratados e implica uma série de procedimentos neles previstos. Nesse aspecto, o direito comunitário pode assumir uma das seguintes formas:

- a) Regulamentos, que são diretamente aplicáveis e obrigatórios em todos os Estados membros sem que seja necessária qualquer legislação específica;
- b) Diretivas, que vinculam os Estados membros quanto aos objetivos a alcançar num determinado prazo, deixando, no entanto, às instâncias nacionais, a competência quanto à forma e os meios a utilizar. Essas diretivas têm de ser transportadas para o direito interno de cada país de acordo com os seus procedimentos específicos;
- c) decisões, que são vinculativas na sua integralidade aos seus destinatários, desde que não requeiram legislação de transposição nacional, podendo a decisão ser dirigida a um ou a todos os Estados-Membros, bem como a empresas e pessoas e, finalmente, recomendações e pareceres, que não são vinculativos;

3) A jurisprudência dos tribunais comunitários, quando houver tal previsão.

Esses diferentes tipos de legislações formam o acervo comunitário do bloco. Na literatura específica do MERCOSUL temos: decisões, resoluções, diretivas e propostas.

O MERCOSUL é o resultado de inúmeras tentativas de integração da América Latina. Seus dois maiores signatários, Brasil e Argentina, já mantinham fortes relações desde a primeira metade do século XX e intentavam criar uma união aduaneira bilateral, que não se

consubstanciou, contudo, pela inadaptação dos interesses políticos e assimetrias econômicas, entre outros problemas.

Assim, o Mercado Comum do Sul constituiu-se, a princípio, em um bloco econômico regional, criado em março de 1991, com fundamento no Tratado de Assunção, por decisão soberana das Repúblicas Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Sendo estruturado institucionalmente em dezembro de 1994, pelo Protocolo de Outro Preto. Assenta-se o Bloco em três bases: jurídica, econômica e política

A base jurídica do MERCOSUL está vinculada à Aladi, sob a forma de um Acordo de Complementação Econômica entre o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, obedecendo a todos os princípios e normas daquela Associação.

Sua base política sustenta-se na cláusula democrática, acordada pelos seus altos mandatários desde o Tratado de Assunção e consolidada pelo Protocolo de Ushuaia, de 24.7.1998, sob compromisso, com a qual concordaram a Bolívia e o Chile, países associados.

A base econômica do bloco configura-se na crescente diversidade e capacidade produtiva de suas quatro economias e no grande incremento das trocas comerciais entre seus países membros. O MERCOSUL, por meio da integração econômica regional, objetiva a construção de um Mercado Comum, e suas metas básicas podem ser assim alinhadas:

- a) a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;
- b) Adoção de uma Tarifa Externa Comum – TEC e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômicos-comerciais regionais e internacionais;
- c) 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 e outras que se acordem-, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes;

A partir do quarto ano de sua existência, ou seja, em 1994, o MERCOSUL alcançou a condição de União Aduaneira, pois criou uma Tarifa Externa Comum após haver eliminado grande parte das tarifas e das restrições não-tarifárias de cerca de 80% dos bens comercializados entre os Estados partes. Nesse estágio de União Aduaneira os países membros estabelecem tarifas zero para o comércio intrazona e tarifas iguais para o intercâmbio comercial com terceiros países.

No entanto, o objetivo maior será alcançar o estágio de Mercado Comum. Para isso o MERCOSUL ainda terá que concretizar quatro objetivos de grande envergadura, quais sejam: a coordenação de políticas macroeconômicas, a liberalização do comércio de serviços, a livre circulação de mão-de-obra e a de capitais.

As normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL compreendem o chamado Direito Derivado do MERCOSUL, ou seja, um conjunto de normas jurídicas que surgem por meio da ação das instituições criadas pelo próprio tratado que o mantém vivo. Elas constituem fontes do Direito do bloco, ao lado do chamado direito originário, formado pelos instrumentos jurídicos internacionais que o criaram e continuam o aperfeiçoando.

Para fins de vigência, as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL podem ser classificadas em duas grandes categorias: a primeira - formada por normas que não demandam incorporação aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados partes. E, a segunda - as normas que exigem incorporação aos ordenamentos jurídicos internos. Entre as normas que exigem incorporação têm-se as que requerem aprovação legislativa.

As normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstas no artigo 2º do Protocolo de Ouro Preto, terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país. Mas existem normas que não necessitam de incorporação, e isto ocorre quando os Estados Partes entendem, conjuntamente, que o conteúdo da norma trata de assuntos relacionados ao funcionamento interno do bloco ou o conteúdo da norma estiver contemplado na legislação nacional do Estado Parte.

Alguns doutrinadores, dentre eles Maria Cláudia Drummond³⁹, entendem que um instrumento jurídico internacional não pode, com efeito, impor aos Estados Partes determinado processo de incorporação de normas. Esse processo, que cada Estado adota livremente, inclui ou não o assentimento do Poder Legislativo. Assim, pertence ao direito

³⁹ DRUMMOND, Maria Cláudia. **A Democracia Desconstituída**. O Déficit Democrático nas Relações Internacionais e os Parlamentos da Integração. Tese de Doutorado. Brasília: UnB, 2005 p. 292.

interno de cada Estado a faculdade de fixar quais as normas do MERCOSUL que não requerem aprovação legislativa para sua incorporação.

Para Maria Cláudia Drummond⁴⁰, a fragilidade maior do MERCOSUL é a questão do *deficit* de incorporação de normas, que leva a uma disfunção das instituições.

2.1 DIREITO DA INTEGRAÇÃO e DIREITO COMUNITÁRIO

Na doutrina, não há unanimidade sobre existir ou não disparidade entre direito da integração e direito comunitário. Isso se evidencia nos textos de Maristela Basso, que às vezes utiliza os dois termos indeterminadamente, ao lecionar que “o Direito comunitário, ou Direito da integração, é aquele que vamos estudar nas faculdades de Direito e que os europeus já estudam”, direito esse que “nasce e se desenvolve nas zonas de ‘mercado comum’, dos processos de integração e formação de blocos econômicos de Estados”⁴¹.

Nessa mesma vertente, Jorge Luiz Fontoura Nogueira⁴² e Carlos Fernando Mathias de Souza,⁴³ sendo que este último, em dado momento, ressalta que ‘direito comunitário’ é mais usado naquilo que a doutrina denomina de ‘linguagem européia’, e a expressão ‘direito da integração’ é mais usada entre os latino-americanos. Entretanto, pode-se encontrar outros doutrinadores que sustentam existir distinção entre as duas expressões. Por exemplo, Wagner Menezes,⁴⁴ que resume o objeto do direito da integração à disciplina dos processos de integração pactuados nas zonas de livre comércio e nas uniões aduaneiras, nos quais se verifica o regime intergovernamental de relações internacionais, ao passo que o direito comunitário diz respeito aos níveis de integração mais avançados, em que prevalece a marca da supranacionalidade das instituições comunitárias.

Em complementação, e aprofundando os conceitos já expostos neste trabalho, alegam ser o direito comunitário produzido por órgãos supranacionais, sendo sua aplicabilidade imediata, direta e de força hierárquica superior no território dos Estados Partes. Já o direito da

⁴⁰ DRUMMOND, Maria Cláudia. **A Democracia Desconstituída**. O Déficit Democrático nas Relações Internacionais e os Parlamentos da Integração. Tese de Doutorado. Brasília: UnB, 2005.

⁴¹ BASSO, Maristela. **Perspectivas do Mercosul através de uma visão econômico-jurídica**. Revista do Centro de Estudos Judiciários. Brasília, nº 2, mai.-agos. 1997. Disponível em < <http://www.Justicafederal.gov.br> >. Acesso em: 22.6.2008.

⁴² FONTOURA, Jorge. **Fontes e formas para uma disciplina jurídica comunitária**. Revista do Centro de Estudos Judiciários. Brasília, nº 2 mai-ago. 1997.

⁴³ SOUZA, Carlos Fernando Mathias de. **Direito de integração, internacionalização da justiça e duas palavras sobre o Mercosul**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 36, nº 142, 1999. p. 27-34.

⁴⁴ MENEZES, Wagner. **Mercosul: desenvolvimento institucional e o direito da integração**. In: D’ ANGELIS, Wagner Rocha (coord.). **Direito de Integração e Direitos Humanos no século XXI**. Curitiba: Juruá, 2002. p.125-165.

integração, apesar de envolver parcelas do direito comunitário, se incumbe, fundamentalmente, de normas oriundas de órgãos intergovernamentais e a sua inserção no ordenamento jurídico de cada Estado Parte é feita por meio de ato estatal interno desses Estados.

Nesse mesmo sentido, Mario Antonio Roque Midón⁴⁵ divide o direito comunitário em duas categorias - **direito da integração primário ou inferior** - formado por normas que necessitam de autorização de lei nacional para ingressar no ordenamento jurídico do Estado Parte, e - **direito da integração superior ou comunitário** - integrado por normas de aplicabilidade automática, direta e de hierarquia superior sobre o direito interno. [grifo nosso]

Alberto M. Sánchez⁴⁶ declara filiar-se a essa mesma corrente, visualizando relação de gênero e espécie entre ambas, mas adota terminologia própria. Assim, de um lado, enxerga o direito comunitário - caracterizado por normas de aplicabilidade imediata, integra-se automaticamente ao direito interno sem mediação normativo-receptiva; tem efeito direto - aplica-se não só aos Estados Partes, mas também a seus cidadãos e empresas; e possui primazia - preferência e superioridade sobre qualquer outra norma do ordenamento interno inclusive constitucional, quer anterior, quer posterior. E, de outro lado, vê o direito pré-comunitário que, sem reunir tais características, apresenta-se como instrumento regulador dos processos de integração que não alcançaram ainda estágios mais avançados, necessitando do instituto da recepção para se fazer valer em cada Estado-membro.

Menciona-se ainda a existência, em menor escala, de doutrinadores que sequer admitem a existência de um direito da integração ao discorrerem sobre o arcabouço jurídico dos processos de integração econômica. Nessa oportunidade, preferem exclusivamente definir direito comunitário e classificar as normas integracionistas como sendo normas de direito internacional público. Entre esses doutrinadores, firma-se o entendimento de que onde não exista direito comunitário, porém haja normas disciplinando relações econômicas integracionistas, ter-se-á um direito internacional público especificamente destinado a tal realidade, ou, como dizem, um direito internacional público regional⁴⁷.

Nessa ótica caminhou o plenário do STF, ao endossar o voto do ministro Relator Celso de Mello, no julgamento do Agravo Regimental na Carta Rogatória nº 8.279.

⁴⁵ MIDÓN, 1998. Op. Cit.

⁴⁶ SÁNCHEZ, Alberto M. *Derecho de la integración: un recorrido múltiple por las experiencias de la Unión Europea y del Mercosur*. Buenos Aires: RAP, 2004.

⁴⁷ TRINDADE, Otavio Augusto Drummond Cançado. *O Mercosul no direito brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica*. Belo Horizonte: DelRey, 2007. p. 44.

Fundamentando-se nas lições de Francisco Rezek⁴⁸, o Supremo destacou que nas regiões integradas em que o fenômeno da recepção seja exigido pelos Estados-membros, portanto, sem a aplicabilidade automática do direito comunitário, o que existe regulando as relações interestatais, é um direito internacional público regional.

Em resumo, sobre este tema, entende-se que não se pode ignorar a existência e a importância do direito que regula os processos de integração econômica, qualquer que seja a sua abrangência, pois todas as associações econômicas possuem instrumental normativo significativo, que poderá, amanhã, disciplinar aspectos relevantes do processo de integração.

2.2 DIREITO DA INTEGRAÇÃO e DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

Parte da doutrina jurídica, especialmente a brasileira, sustenta que inexistindo direito comunitário, mas havendo normas disciplinando relações econômicas de integração, essas normas devem ser consideradas como normas de direito internacional público, ou normas de direito internacional público regional. Essa posição, inevitavelmente, define o entorno do direito comunitário – para aqueles que consideram sinônimo de ‘direito da integração’ - e, por exclusão, enquadram as demais normas integracionistas remanescentes no âmbito do direito internacional público. Nesse sentido é o magistério de Celso de Albuquerque Mello para quem o direito comunitário seria “um direito regional ou particular e que se integra ao DIP clássico [...] com aspectos sui generis, entre estes a supranacionalidade, representando um estágio mais avançado do DIP”.⁴⁹

Para efeito de discussão, importante ressaltar a premissa intrínseca ao posicionamento acima de que nos processos de integração em geral, sempre que não houver direito comunitário - que alguns sinonimizam com direito da integração, se terá apenas instrumentos regionais de direito internacional público. E se não há um direito comunitário, mas um direito internacional público regional, integracionista - como no MERCOSUL, patente a necessidade do instituto da recepção. Por outro lado, que não se descuide de mencionar o reconhecimento de vários outros autores de que existe o direito de integração e o direito

⁴⁸ REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: Curso Elementar. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.p. 101-103.

⁴⁹ MELLO, Celso D. Albuquerque. **Direito internacional da integração**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, pp.171-172.

comunitário, umbilicalmente relacionados. A doutrina que os considera como um direito único, encontra-se divorciada do universo jurídico internacional.

Tal entendimento possui José Souto Maior Borges⁵⁰ ao ministrar que o direito da integração constitui ramo do direito internacional público que dispõe sobre os mecanismos de formação de blocos econômicos, comungando com a doutrina de que o direito da integração seria o conjunto de normas de Direito Internacional formuladas e aplicáveis no processo de integração dos Estados.

Indubitável a existência de discrepâncias doutrinárias sobre esse entendimento. Marcelo Böhlke⁵¹, por exemplo, tenta demonstrar que o direito da integração não é direito internacional público, uma vez que aquele possui características próprias, como finalidade e objeto diferenciados, presença de espírito associativo, método próprio de interpretação, abrangência temática maior do que os tratados clássicos, limitações ao mecanismo de reservas, vocação para criar ente com personalidade jurídica internacional e com estrutura institucional própria, unidade dos atos normativos produzidos e necessidade limitada de incorporação ao ordenamento interno.

Deve ser lembrado, todavia, primeiro - que a maioria das características elencadas, ainda que em grau menor, também são conteúdo do direito internacional; segundo - que as organizações internacionais não consideradas integracionistas, criadas e fundamentadas também no direito internacional público, igualmente detêm os atributos realçados – por exemplo, a ONU.

Quanto à alegação de uma hermenêutica própria do direito da integração, vale lembrar que a mencionada interpretação teleológica tem aplicação farta no direito internacional público clássico, como enfatiza Hildebrando Accioly,⁵² não sendo exclusividade do direito da integração. E, no que diz respeito à finalidade integracionista, dita por Böhlke⁵³ - o primeiro e mais diferenciado atributo específico do direito da integração, não há nela qualquer confronto com o direito internacional público. Pelo contrário, este lhe dá força. Nesse aspecto, é contundente a lição de Fausto de Quadros,⁵⁴ para quem o próprio direito comunitário é sistema jurídico que, embora não sendo diretamente derivado do direito internacional público, se traduz em estágio da evolução deste.

⁵⁰ BORGES, José Souto Maior. **Curso de Direito Comunitário**: instruções de direito comunitário comparado: União Européia e Mercosul. São Paulo: Saraiva, 2005.

⁵¹ BÖHLKE, 2002. Op. Cit.

⁵² ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1982.

⁵³ BÖHLKE, 2002. Op. Cit.

⁵⁴ QUADROS, Fausto de. **Direito comunitário I**: programa, conteúdos e métodos do ensino. Coimbra: Almedina, 2000.

Daí reconhecer este autor que, à semelhança do direito da integração, o direito comunitário também constitui um evoluído estágio do direito internacional público, que lhe proporciona sustentação. Entretanto, devido ao fato de que a comunidade econômica regulada pelo direito comunitário é dotada de supranacionalidade, as normas comunitárias possuem os atributos da aplicabilidade imediata, do efeito direto e da primazia.

A despeito de se admitir a consistência dos argumentos expostos e a autoridade de seus autores, não se pode deixar de levar em consideração o fato de que são distintas as ordens jurídicas internacional e comunitária. Ademais, não procede nessa área de estudo, assim como em outras do direito, o isolacionismo. Isso porque nenhum segmento do direito é completamente autônomo, e sim interrelacionado.

Hoje, quase tudo e todos se encontram alcançados pela transnacionalização dos mercados, produção e finanças. Assim, diuturnamente verificam-se grandes mudanças também no direito, aptas à sua adequação às novas realidades emergentes. E como o fenômeno globalizante tem múltiplos ângulos e atua ao mesmo tempo nos vários segmentos do corpo social, político e econômico, constitui *conditio sine qua* a este, a exigência de uma visão interdisciplinar para o enfrentamento dessas questões. Por isso, tornar-se difícil a aceitação do entendimento de que há um distanciamento integral do direito comunitário/integração do direito internacional público, posto que o direito internacional público dá suporte técnico a ambos, mercê da constatação da existência em seus textos de elementos de direito internacional público. Tanto isto é verdade que, ao estudar as fontes do direito comunitário e do direito da integração, constata-se entre elas a presença dos princípios gerais de direito, dos acordos externos dos blocos econômicos e os acordos firmados isoladamente entre países do bloco.

Assim, julga-se procedente a lição de João Mota de Campos⁵⁵ no sentido de que o direito comunitário, como julgam equivocadamente alguns, não representa um *corpus juris* isolado, quer do Direito Internacional, quer do direito doméstico dos Estados Partes.

2.3 DIREITO DO MERCOSUL e DIREITO DOS ESTADOS PARTES

O MERCOSUL encontra-se em fase de transição entre zona de livre comércio e união aduaneira, como afirmado pela maioria da doutrina especializada, ao considerá-lo uma

⁵⁵ CAMPOS, João Mota de. **Manual de direito comunitário**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2000.

espécie de união aduaneira imperfeita⁵⁶, vez que possui tarifa externa comum, mas sem abranger todos os produtos negociados com os países fora do bloco.

Quanto ao direito da integração, essa mesma doutrina o define como um conjunto de regras e princípios que regulam os processos de integração econômica. Então, sendo o MERCOSUL uma união aduaneira imperfeita, o direito que regula a integração econômica em seu âmbito é denominado de ‘direito do MERCOSUL’. Por conseguinte, a expressão ‘direito do MERCOSUL’, não é utilizada para fazer referência a um direito comum dos países que integram esse bloco, posto não existir um sistema jurídico único para seus Estados-membros. Isso porque o processo de integração econômica pretende a harmonização de legislações, diante da impossibilidade da unificação dessa legislação, mesmo em seu estado mais avançado, como na União Européia.

É que a unificação se apóia em identidade segundo a qual se há que superar, de forma gradual, as diferenças entre dois ou mais ordenamentos, como ocorreu, por exemplo, quando o Código Civil Argentino foi recepcionado pelo Paraguai em 1871.⁵⁷ Já a harmonização, fundamenta-se em semelhanças entre legislações, que pode ser buscada via eliminação de assimetrias que eventualmente impeçam o equilíbrio nas relações entre os Estados Partes, sem a intenção de tornar idênticos seus sistemas jurídicos.

Vera Lúcia Viega defende que a aproximação jurídica é gênero do qual a harmonização jurídica e a unificação legislativa são espécies. Esta (a unificação), como o próprio nome indica, dá a idéia de identidade textual de legislação, sua interpretação e aplicação. Já a harmonização, admite como subespécies a coordenação jurídica, a unificação de elementos de conexão e o reconhecimento mútuo de legislações.⁵⁸ Em outras palavras, a unificação conduz à idéia de identidade textual de ordenamentos, ao passo que harmonização carrega em si o sentido de aproximar ordenamentos, ou fazê-los convergir na mesma direção, por meio de mecanismos outros que não a uniformização de textos legislativos.

O que existe, portanto, no momento atual é o ‘direito do MERCOSUL’ referente a um conjunto de normas e princípios que devem orientar o processo de integração econômica que nele se desenvolve. Pode-se dizer que o direito do MERCOSUL não é direito comunitário, pela ausência das características norteadoras desse direito: primazia; efeito direto; e aplicabilidade imediata.

⁵⁶ MIDÓN, Mario A.R. *Derecho de la integración: aspectos institucionales del MERCOSUR*. Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni, 2007. p.44.

⁵⁷ FERREYRA, Raul Gustavo. *Notas sobre Derecho Constitucional y Garantías*. Argentina – Buenos Aires: Ediar, 2003.

No sentido de deixar claros tais conceitos, vale enfatizar suas nuances:

a) Primazia - o direito comunitário tem prevalência em relação ao direito interno anterior ou posterior do Estado Parte, pois aquele predomina em caso de conflito com este, por conta da lógica da unidade sistemática, na qual o interesse coletivo tem supremacia sobre o interesse individual adstrito à ordem jurídica nacional, embora isso ocorra somente no que diz respeito às matérias disciplinadas no plano supranacional. A primazia é construção jurisprudencial do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias⁵⁹.

No âmbito do MERCOSUL, a Constituição da Argentina em seu art. 75, incisos 22 e 24, e a Constituição da República do Paraguai em seus arts. 137, 141 e 145, além de outorgarem aos tratados hierarquia superior à da lei em sentido formal, dispõem que os tratados referentes aos processos de integração econômica constituem direito supranacional, se em condições de igualdade e reciprocidade com os demais Estados-membros.

As disposições constitucionais acima não possuem validade em termos de MERCOSUL, pois as Constituições do Brasil e do Uruguai não prevêm essa reciprocidade, ressaltando-se que, no Brasil, o avanço constitucional em tratados se deu por força da Emenda Constitucional nº 45. De modo que essa Emenda elevou os tratados e convenções sobre direitos humanos ao nível de norma constitucional, respeitada, entretanto, a supremacia do texto político. Nessas circunstâncias, no Brasil e no Uruguai os conflitos entre tratados e lei interna são resolvidos observando-se o critério temporal, isto é, o posterior revoga o anterior. Com efeito, no Brasil, este tema foi pacificado na jurisprudência do Supremo desde o Recurso Extraordinário nº 80.004, em que diante de conflito entre a Convenção de Genebra sobre letras de câmbio e notas promissórias e Decreto-lei nacional posterior, o STF decidiu em favor da prevalência do último. Posteriormente, em decisão prolatada no Acórdão da ADI-1480 MC/DF, julgado em 04/09/1997, ficou assentado que “[...] no sistema jurídico brasileiro, os tratados ou convenções internacionais estão hierarquicamente subordinados à autoridade normativa da Constituição da República. Em consequência, nenhum valor jurídico terão os tratados internacionais, que, incorporados ao sistema de direito positivo interno, transgredirem, formal ou materialmente, o texto da Carta Política. [...] 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 consequência, entre estas e os atos de

⁵⁸ VIEGA, Vera Lúcia. **Teoria da harmonização jurídica: alguns esclarecimentos**. Revista Novos Estudos Jurídicos. Itajaí, Univali, v.9. nº 3, set/dez.2004. p. 617-654.

direito internacional público, mera relação de paridade normativa. Precedente. 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.”

Apesar da existência de argumentações contrárias, entende-se que, efetivamente, a questão deva ser resolvida sob a batuta do direito constitucional dos Estados-membros. É que se o poder constituinte decidiu por dar determinada estatura aos tratados, só ele pode modificá-la, através de alteração prevista na própria Constituição. Aliás, isso ocorreu no Brasil recentemente em relação aos tratados versando sobre direitos humanos. Assim, como leciona Quadros,⁶⁰ em matéria que envolva transferência de soberania, o Poder Legislativo dos Estados-membros ainda formula a última palavra, até mesmo na União Européia, que possui uma integração bem mais evoluída. Portanto, diante da realidade apontada, parece inofismável a inexistência de primazia do direito do MERCOSUL sobre o direito nacional dos quatro Estados-membros, posto que, na atualidade, esta não se compatibiliza com o disposto nas Constituições brasileira e uruguaia referentemente aos tratados e convenções.

b) Efeito direto - o efeito direto do direito comunitário, diz respeito ao fato de que este não tem como sujeitos de direitos e obrigações apenas os Estados-membros, mas também as pessoas físicas e jurídicas desses Estados, que podem fazer prevalecer esse direito comum inclusive contra o Estado ao qual pertencem, cabendo aos juízes nacionais respeitar e aplicar a norma comunitária sempre que esta incidir sobre um caso concreto⁶¹. É importante ressaltar, nesse *mister*, a vigência, desde janeiro de 2004, do Protocolo de Olivos, versando sobre a solução de controvérsias. Este Protocolo dedicou um capítulo inteiro - Capítulo X, arts.39 a 44, às Reclamações Particulares, prevendo para elas rito próprio. A consagração do efeito direto no campo do direito comunitário é, também, construção da Corte Européia, no Acórdão Simmenthall, de 09 de março de 1978⁶².

Converge igualmente para o entendimento de que há efeito direto do direito do MERCOSUL, o Laudo III do Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, de 10.3.2000. Apesar de surgir por meio de reclamação do Brasil contra a aplicação de medidas de salvaguarda sobre produtos

⁵⁹ Acórdão nº 6/64- caso Costa/ENEL. Disponível em <<http://curia.eu.int/pt/content/juris/index.htm>>. Acessado em 20.10.2009.

⁶⁰ QUADROS, 2000. Op. cit.

⁶¹ SIMON, Denys. *Le système juridique communautaire*. 3ª ed. Paris: Press Universitaires de France, 2001.

⁶² Acórdão nº 106/77. Disponível em <<http://curia.eu.int/pt/content/juris/index.htm>>. Acessado em 20.10.2009

têxteis da Argentina - Resolução 861/99, do Ministério de Economia e Obras e Serviços Públicos da Argentina, o aludido Laudo refere-se ao dever de proporcionar “certeza jurídica para todos os atores relacionados com o comércio dentro de uma união aduaneira”, tratando, pois, da segurança jurídica “que não se limita ao interesse dos Estados Membros do MERCOSUL, incluindo também toda a comunidade relacionada com negócios que tem uma expectativa legítima sobre a existência atual de um livre comércio”.

Efetivamente, possui procedência jurídica prefalado Laudo, eis que, os tratados fundacionais do MERCOSUL contêm várias referências aos interesses das pessoas físicas e jurídicas do bloco, tais como:

- O preâmbulo do Tratado de Assunção refere-se à busca de uma união mais estreita entre os povos dos Estados signatários;
- Os objetivos relacionados do art. 1º do referido Tratado incluem a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, cujo conteúdo só tem sentido se entendido como intercâmbio entre pessoas físicas e jurídicas;
- Os particulares que atuam nos setores econômicos e sociais do MERCOSUL têm contribuído com sugestões à evolução do bloco, por meio da sua participação no Foro Consultivo Econômico e Social, que tem a faculdade de dirigir Recomendações ao Grupo Mercado Comum, na forma dos arts. 28 e 29 do Protocolo de Ouro Preto.

Essas considerações levam a crer, respeitados os entendimentos contrários, que é plausível a tese constante do Laudo em atribuir efeito direto ao direito do MERCOSUL, mas que ele não existirá na prática se não houver, previamente, a aplicabilidade imediata do direito do MERCOSUL no território do Estado Parte.

c) Aplicabilidade imediata - a “aplicabilidade imediata do direito comunitário é a susceptibilidade que uma norma tem de produzir efeitos na esfera interna dos Estados sem ter de ser incorporada aos textos regulamentares ou legislativos internos”, ou seja, “as normas comunitárias são imediatamente aplicáveis quando sua vigência interna independe de qualquer processo nacional de recepção”⁶³. Para Santiago Deluca o princípio da

⁶³ TRINDADE, Otavio Augusto Drummond Cançado. O Mercosul no direito brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica. Belo Horizonte: DelRey, 2007. p. 42.

aplicabilidade imediata nada mais é que um enfoque monista das relações direito interno-direito comunitário⁶⁴.

O Protocolo de Ouro Preto, em seu art. 40, introduz a sistemática da vigência simultânea, após a incorporação ao ordenamento jurídico de cada Estado Parte:

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

- I) Uma vez aprovada a norma, os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicará as mesmas à Secretaria Administrativa do MERCOSUL;
- II) Quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do MERCOSUL comunicará o fato a cada Estado Parte;
- III) As normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais.

Da análise dos dispositivos, vê-se que o MERCOSUL, nesse aspecto, optou pelo mesmo mecanismo da recepção do direito internacional público. Por isso, as normas emanadas de seus órgãos, devem submeter-se às medidas necessárias à sua incorporação no ordenamento jurídico de cada Estado Parte, bem como a normas de divulgação da internalização aos demais países-membros.

Entretanto, que o art. 40 transcrito, necessita ser cotejado com o art. 42 do Protocolo⁶⁵, *in verbis*:

As normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, **quando necessário**, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país. [grifo nosso]

A expressão “quando necessário” pode insinuar uma exceção à obrigação de incorporação do direito do MERCOSUL ao direito nacional dos Estados-membros. É que essa expressão conduz à interpretação de que há casos em que não é necessária a internalização para que o direito emanado dos órgãos do MERCOSUL seja imediatamente aplicável no território de seus países-membros.

⁶⁴ DELUCA, Santiago. *Unión Europea y Mercosur: los efectos del derecho comunitario sobre las legislaciones nacionales*. Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni, 2007. p. 31.

É improvável que o “quando necessário” seja objeto de decisão legislativa de cada Estado, pois isso feriria a desejada uniformidade de aplicação do direito do MERCOSUL. Defende, então, que o “quando necessário” deverá constar expressamente na própria norma do MERCOSUL, embora possa também resultar da imprecisão do seu texto ou de condicionamento lógico a ato posterior.

O art. 40 do Protocolo constitui simples norma de procedimento para os casos em que seja necessária a recepção, mas quem deve decidir sobre essa necessidade é o próprio texto de direito do MERCOSUL, com base na interpretação do art. 42 do Protocolo.

A expressão “quando necessário” constante do art. 42 do Protocolo é, sem dúvida, norma em branco, que remete à decisão constitucional a respeito para cada Estado Parte, de forma que será necessária a incorporação do direito do MERCOSUL, sempre que assim determinar a Constituição nacional. O entendimento do Conselho do Mercado Comum, constante da Ata 1/96 - Décima Reunião, esclareceu o sentido correto do citado art. 42, definindo que as únicas normas cuja incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais se faz desnecessária são aquelas de natureza *interna corporis*, isto é, as que se destinam exclusivamente a organizar os trabalhos e o funcionamento dos órgãos do processo de integração. Confirmando esta interpretação, foi aprovada a Decisão nº 23/00 do Conselho, com o seguinte art. 5º:

Art. 5 – As normas emanadas dos órgãos do Mercosul não necessitarão de medidas internas para a sua incorporação, nos termos do artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, quando:

a) os Estados Partes entendam, conjuntamente, que o conteúdo da norma trata de assuntos relacionados ao funcionamento interno do MERCOSUL. Este entendimento será explicitado no texto da norma com a seguinte frase: Esta norma (Diretiva, Resolução ou Decisão) não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL. Estas normas entrarão em vigor a partir de sua aprovação.

b) o conteúdo da norma estiver contemplado na legislação nacional do Estado Parte. Neste caso a Coordenação Nacional realizará a notificação prevista no Artigo 40 (i) nos termos do Artigo 2 desta Resolução, indicando a norma nacional já existente que contenha o conteúdo na norma MERCOSUL em questão. Esta comunicação se realizará dentro do prazo previsto para a incorporação da norma. A SAM comunicará este fato aos demais Estados Partes.

É difícil, pelo exposto, o enquadramento do direito do MERCOSUL como direito comunitário, posto que nele ausentes, pelo menos, a primazia e a aplicabilidade imediata, que

⁶⁵ TRINDADE, Otavio Augusto Drummond Cançado. O Mercosul no direito brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica. Belo Horizonte: DelRey, 2007. p. 65.

são caracteres essenciais à configuração daquele modelo jurídico especial que disciplina as relações de países agrupados em blocos, objetivando o alcance de integração econômica.

CAPÍTULO 3 - SOBERANIA E INTEGRAÇÃO

A menção ao conceito de ‘soberania’ surgiu ainda no período medieval, através de Phillippe Beaumanoir⁶⁶, jurista francês que escreveu entre 1279 e 1283 que cada baronato possui um soberano - o seu barão. Na Idade Média, surgiram as intermináveis lutas entre senhores feudais e a realeza; entre reis e o clero, e o termo ‘soberania’ passou a ser conceituado sob um novo enfoque, envolvendo a idéia de independência do Estado. A partir do século XII, entretanto, o termo adquire um novo diapasão, englobando também, de forma incipiente, aspectos referentes aos direitos dos indivíduos, em favor dos quais limitava os poderes estatais. Tal direcionamento, paulatinamente, acionou o processo de desconstrução das relações feudais e de promoção do desenvolvimento da burguesia e, em última instância, o surgimento do Estado moderno.

No que se convencionou denominar Idade Moderna, o termo soberania, tem como marco o século XVI, precisamente nas lições de Jean Bodin.⁶⁷ Sob a visão deste jurista membro do Parlamento de Paris e professor de Direito em Toulouse, ‘soberania’ dizia respeito ao poder absoluto e perpétuo de uma república, não limitado a nenhum poder terrestre, estando adstrito, exclusivamente, às leis divinas e naturais. Consistia numa qualidade estatal de autodeterminação absoluta, perpétua, indivisível, imprescritível e inalienável - daí surgindo o sentido de ‘soberania absoluta’. Das idéias de Bodin sobre soberania se cunhou a expressão ‘Estado Absolutista’ no *ancien régime* de França, quando se considerava o poder do monarca como absoluto e de origem divina; quando a propriedade privada era inviolável seguindo os princípios do direito civil romano.

Caminhando em direção paralela, Midón⁶⁸ defende que essa nova concepção do termo, sedimentada no século XVII, objetivou convalidar o poder do Estado frente às interferências cada vez mais frequentes da Igreja Católica e, concomitantemente, impor o poder soberano estatal aos senhores feudais, cada vez mais insubmissos. A digressão sobre o sentido internacionalista do termo somente veio a ocorrer após o conflito bélico ocorrido na Europa entre 1618 e 1648, denominado de ‘guerra dos trinta anos’, quando os vencedores impuseram aos demais os princípios de equilíbrio de poder e de soberania, com desdobramentos internos e externos. O primeiro princípio dizia respeito à subordinação aos interesses dos cidadãos, dos poderes estatais internos. Quanto ao segundo, referia-se ao sentimento de independência, não

⁶⁶ BEAUMANOIR, Phillippe. *Costumes de Beauvaisis*. Paris: A. Salmon, 1991.

⁶⁷ BODIN, Jean. *Six Livres de la Republique*. Paris,: Fayard, 1968..

⁶⁸ MIDÓN, 1998. Op.cit.

aceitando a idéia de subordinação de um Estado a outro ou a um poder internacional. Esse segundo princípio (um poder absoluto frente à comunidade internacional), perdurou por um longo período, somente vindo a ser questionado recentemente, mercê do aceleração das relações internacionais.

Com a ampliação das relações entre os Estados, estabelecendo normas por meio de tratados internacionais que dispunham sobre direitos e obrigações entre as partes, o conceito tradicional de ‘soberania’ passou a ser questionado. Nesse momento, Santo Tomás de Aquino,⁶⁹ mestre na Universidade de Paris no reinado de Luiz IX da França, fez escola com seus conselhos políticos que se contrapõem, do ponto de vista ético, ao Príncipe, de Maquiavel. Nesses escritos, defende o posicionamento de que os monarcas não estavam acima do Direito Internacional, mas subordinados a este, única forma de serem as guerras evitadas.

Já no limiar do século XIX, a definição do termo afasta-se da consideração de poder dos monarcas e também se desvincula da noção de Estado. Então, inicia-se a formatação doutrinária do constitucionalismo clássico, no qual a soberania do Estado, agora pessoa jurídica de direito internacional, surge da emanção do poder político.

Após a segunda guerra mundial, Hans Kelsen⁷⁰ promove na Europa intensas discussões acadêmicas sobre o conceito de soberania, buscando moldá-lo a um sentido doutrinário mais relativo, em clara oposição àqueles teóricos absolutistas que o precederam. Das discussões e estudos empreendidos por Kelsen, surgiu o conceito de ‘soberania relativa’, que abriga a concepção de que o conceito tradicional de ‘soberania’ (não submissão de um Estado a outro ou a um poder internacional), é incompatível com o Direito e a supremacia da ordem internacional. Com essa nova abordagem, tornou-se factível a construção de novas formas de relacionamento e de organizações internacionais que, em última instância, promovem a internacionalização da vida econômica, política, social e cultural dos povos.

A contribuição acadêmica de Kelsen, sob esse ângulo, fragilizou os argumentos dos que viam a ‘soberania’ como um poder ilimitado, quer no aspecto interno, quer no aspecto externo. Após seus estudos e análises, o conceito de soberania absoluta passa a perder força e adeptos, para abrigar uma noção mais flexível, no sentido de permitir e promover um relacionamento pragmático entre os Estados nas suas relações internacionais.

⁶⁹ AQUINO, São Tomás de. **Do governo do Príncipe, ao rei de Chipre.**

⁷⁰ KELSEN, Hans. *Princípios de derecho internacional público.* Buenos Aires: El Ateneo, 1965.

É essa flexibilidade concebida pelo jurista alemão que permite à comunidade internacional a formatação embrionária de novas formas e frentes de direito, dentre as quais o ‘direito de integração’, apto à efetivação de verdadeiras e múltiplas associações de Estados soberanos, por meio da cessão ou transferência de parcelas de sua soberania a novas formas de organização. Nesse aspecto, a experiência já vivida por vários Estados em diferentes processos de integração, tem contribuído fortemente para a transmutação do conceito clássico de soberania, ocasionando significativas mudanças no comportamento e no aparelhamento dos Estados, que têm promovido o desenvolvimento econômico e social de seus povos.

3.1 AS TEORIAS MONISTA E DUALISTA SOBRE SOBERANIA

Adentrando na análise do conceito de ‘soberania’, deve-se ressaltar a existência de duas escolas teóricas sobre o tema: a dualista e a monista. A abordagem sobre essas duas escolas faz-se necessária na presente Dissertação, pois nelas se buscam soluções para o confronto de posicionamentos entre direito internacional e soberania.

A primeira escola – teoria dualista - de acordo com Nádía de Araújo⁷¹ pressupõe a existência de dois sistemas jurídicos distintos, ou seja, a ordem jurídica internacional e a ordem jurídica interna. Para os defensores dessa teoria, o direito internacional e o direito interno são sistemas jurídicos independentes e distintos. Necessariamente não deve ocorrer simetria entre uma norma interna e outra dita internacional, ressaltando-se que as normas originárias de tratados internacionais apenas deverão ser consideradas válidas em determinado Estado se adequada e formalmente recepcionadas legislativamente pelo seu ordenamento jurídico interno. Somente a submissão a esse procedimento, a transformará em norma de validade interna.

Melhor dizendo, a subordinação de qualquer Estado às normas de direito internacional, na concepção dualista, só se verificaria caso esse Estado as recepcionasse, formalmente, por intermédio de seu Parlamento. Essa seria a única e exclusiva forma de incorporação das normas de um tratado internacional ao ordenamento jurídico interno do Estado. Nesse contexto, como acima afirmado, a teoria dualista defende a idéia de dois sistemas jurídicos independentes – o internacional e o interno – sendo necessário um mecanismo que discipline o processo de convalidação das normas daquele, neste. Nesse passo, para os dualistas agir de outra forma, por meio de uma integração completa e imediata,

⁷¹ ARAÚJO, Nádía de. **Direito Internacional Privado: teoria e prática brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 147.

representaria a cessão da soberania do Estado para órgãos externos alheios à sua estrutura constitucional, o que significaria perda da independência – soberania - desse Estado.

A teoria monista, fundamentada nas idéias de Kelsen⁷², ao contrário, enfatiza que existe uma única ordem jurídica, sem a necessidade de processo legislativo de internalização das normas de origem internacional para que essas venham a ter validade em um determinado Estado. O direito internacional e o direito interno não são ordenamentos independentes e separados que não podem ser confundidos, mas havendo conflito entre a norma interna e a norma internacional, havendo a supremacia desta sobre aquela.

A doutrina mais moderna pressupõe que o Direito Internacional e o Direito Interno são elementos de uma única ordem jurídica, com duas variáveis de compreensão e aceitação: a primeira preconiza o monismo com primazia do Direito Interno, cujas raízes estão fincadas no hegelianismo; a segunda vertente adota o monismo com a preponderância do Direito Internacional, esposando-se na doutrina de Kelsen.

Para a compreensão e sequência do trabalho, adota-se a divisão clássica, ou seja, monismo e dualismo.

3.2 O CONCEITO DE SOBERANIA E OS PROCESSOS INTEGRACIONISTAS

O estabelecimento de processos de integração entre Estados soberanos implementou uma revisão, pela doutrina jurídica, do conceito clássico de soberania, que resultou na consecução de significativos avanços nos aspectos econômicos e sociais dos Estados-membros partícipes desses processos integrativos.

Com efeito, na atualidade, observa-se o surgimento de considerável universo de normas jurídicas de caráter internacional, não somente por força da assinatura de significativo número de Tratados entre os Estados versando sobre matérias de natureza econômica, comercial, social e política. Mas, também, sobre direitos humanos, evidenciando a necessidade de que sejam reavaliados alguns preceitos constitucionais adstritos à teoria dualista. Isto porque, em algumas regiões, a evolução do direito internacional não se fez acompanhar do consequente desenvolvimento do seu processo judicial e de mecanismos aptos à execução dessas normas de origem externa, o que se reveste em obstáculos à efetivação da justiça interna frente os particulares.

⁷² KELSEN, 1965. Op. cit.

Entretanto, consabido que a posição doutrinária ortodoxa sobre o conceito de soberania como sendo um dogma político intocável, no momento não é mais defensável, mercê da premente necessidade de se municiar os Estados de normas de natureza e conteúdo internacionais, em benefício desses Estados e de suas populações. Tal entendimento o caráter de absolutividade do termo 'soberania', impondo que o seu conceito constitucional alcance os aspectos econômicos de utilidade e de necessidade das massas cidadãs, mesmo que agregados à delimitação de competências de suas Casas Legislativas e até mesmo de seus tribunais jurisdicionais.

Confrontando com essa realidade, contudo, no Contrato Social de Jean-Jacques Rousseau⁷³, identifica-se a advertência de que a soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada, consistindo na vontade geral. E a vontade geral não se representa - ou é ela mesma, ou é algo diferente - não há meio termo. Paulo Bonavides⁷⁴ considera a soberania, com todos seus aspectos, um empecilho à consolidação de uma comunidade internacional. Já José Alfredo de Oliveira Baracho⁷⁵ considera que “a soberania política é faculdade de autodeterminação, de independência e igualdade dos Estados. Soberania jurídica é a criação de uma constituição e de todas as normas que derivam dela. Soberania econômica é a atribuição de determinar seu sistema econômico e de dispor de seus recursos naturais. Soberania cultural é a preservação do modo de ser e de pensar da comunidade política. Soberania é antagônica a qualquer forma de modalidade de imperialismo ou colonialismo”.

Apesar desses respeitáveis posicionamentos, que exerceram relevante papel na evolução do Direito Constitucional como um todo, há aqueles que defendem a idéia de que a soberania de um Estado pode se impor mesmo através de instituições de caráter supranacional, não ocasionando o seu compartilhamento com organismos internacionais uma forma de supressão, desde que esse compartilhamento seja suficientemente regulamentado em todos os seus contornos. Roberto Dromi⁷⁶, por sua vez, leciona convencidamente que a integração regional não é incompatível com o conceito de soberania nacional. Devido à necessidade de convivência e harmonização dos interesses dos Estados, surge a conveniência de supressão de parte da estrutura conceitual de soberania em favor da existência de normas comuns entre os demais Estados-membros de determinado processo de integração econômica,

⁷³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

⁷⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

⁷⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral da soberania**. Revista brasileira de estudos políticos. UFMG, nº 63/64. Jul. 1986 e jan. 1987.

que ficarão sob a tutela de normas internacionais comuns. Em contrapartida ao compartilhamento de parte do poder soberano do Estado, eleva este sua posição estratégica em relação à comunidade internacional. Assim, como ressaltado, não há perda de soberania, e sim regulamentadas restrições objetivando o benefício comum. Visto dessa forma, a integração é a reafirmação da própria soberania.

3.3 A SOBERANIA NOS ESTADOS MEMBROS DO MERCOSUL

Com base em uma e outra teoria - monismo e dualismo, e para que se possa compreender os distintos mecanismos de incorporação das normas do MERCOSUL em cada Estado-membro, faz-se indispensável analisar o que dispõe a respeito de soberania a Constituição nacional dos Estados que integram o aludido pacto:

3.3.1 Constituição da República Federativa do Brasil

O conceito de soberania encontra-se disposto na atual Constituição Federal brasileira nos artigos 4º, 5º, inciso XXXV e artigo 60, inciso IV, parágrafo 4º, consistindo em valor constitucional supremo, se utilizarmos as regras valorativas da pirâmide de Kelsen.

Analisando o mencionado conceito, percebe-se, claramente, no texto brasileiro a adoção do conceito de 'soberania absoluta', sem permissão ao Estado de participação legal integral nos processos de integração regional. Nessa mesma direção caminha Luiz Olavo Baptista⁷⁷, ao alertar que os artigos 22, 23 e 24 da Constituição Federal brasileira - que dispõem sobre a distribuição de competências entre os entes federados - representam um obstáculo intransponível para a efetivação exitosa de processos de integração regional, pois esses dispositivos constitucionais não facultam, e sequer mencionam a possibilidade de delegação de poderes que integrem o núcleo da 'soberania nacional' a um órgão internacional.

Quando se perquire, entretanto, os mais representativos doutrinadores do direito no Brasil na atualidade, ver-se-á que o universo jurídico nacional encontra-se dividido em duas categorias – há aqueles que aprovam e defendem o conceito absoluto de soberania contido na Carta Política e os que admitem um conceito mais flexível, apto a absorver e acompanhar os

⁷⁶ DROMI, Roberto. *Competencia y monopolio: Argentina, Mercosur y OMC*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999.

⁷⁷ BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul, suas instituições e ordenamentos jurídicos*. São Paulo: Ltr, 1998.

acontecimentos que se desenvolvem em níveis regional e internacional. Uns e outros são denominados nacionalistas⁷⁸ e internacionalistas⁷⁹, respectivamente.

Os argumentos daqueles que defendem o conceito absoluto de soberania se encontram mais próximos às épocas de guerras pela conquista de territórios e, em consequência, distantes do momento de integração e globalização que se vivencia. Talvez essa postura tida por muitos como equivocada, seja derivada de influências em consequência dos últimos exemplos de intervenções bélicas promovidas pelos norte-americanos e organismos internacionais, principalmente no Oriente Médio e África, ou pela demarcação de mercados pelos Estados industrializados, configurando um processo de neo-colonialismo capaz de levar os países em desenvolvimento à dependência econômica, social e cultural. Nesse diapasão, preferem a adoção do conceito de soberania como sendo o poder de decidir - *in ultima ratio* - sobre a atributividade das normas de caráter nacional e a eficácia do seu direito interno, com supremacia destas sobre qualquer outro poder de decisão.

Em posição antípoda, os que defendem o conceito de soberania em um enfoque mais flexível, argumentam que a conotação de absolutividade deste ignora as relações econômicas mantidas diuturnamente entre os Estados que integram a comunidade internacional de nações e caracterizam verdadeiro antagonismo entre soberania e relações internacionais. Isso posto, se preocupam em vincar um conceito de soberania mais dinâmico e flexível, que permita ao país participar de ações e projetos desenvolvimentistas a nível internacional - aí inclusive a participação no processo de integração do MERCOSUL, necessários à melhoria da qualidade de vida de sua população.

No ordenamento constitucional brasileiro, a exemplo do uruguaio, não há dispositivo que estabeleça hierarquia superior às normas internacionais em relação às nacionais. Consideradas equivalentes, são aplicadas segundo a regra "*lex posterior revogat priori*".

E o parágrafo único do artigo 4º, do Texto Fundamental brasileiro, ao dispor que a Nação tem a finalidade de buscar a integração política entre os Estados latino-americanos, não explícita, a exemplo do Texto constitucional uruguaio, os mecanismos que viabilizem essa busca.

A Carta Política brasileira prevê sistema de celebração e aprovação dos tratados nos artigos 84, inciso VIII - competência privativa do Presidente da República para celebrar

⁷⁸ ACCIOLY, Hildebrando. A ratificação e a promulgação dos tratados, em face da Constituição Federal Brasileira. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, Rio de Janeiro, ano IV, n.7 p.5-11, jan./jun. 1948.

⁷⁹ VALLADÃO, Haroldo. Aprovação de ajustes internacionais pelo Congresso Nacional. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, Rio de Janeiro, ano VI, ns. 11-12, p.95-108, jan./dez.1950

tratados, e 49, inciso I - competência exclusiva do Congresso Nacional para resolver definitivamente sobre tratados internacionais que acarretem obrigações ao Estado, o que demonstra a tradição dos Estados partes do MERCOSUL de adotar procedimentos internos de aprovação dos tratados.

Em duas situações o princípio “*lex posterior revogat priori*” permite exceções. A primeira, em questão relacionada aos tratados assinados em matéria de direitos e garantias fundamentais, que são equiparados à norma constitucional, conforme previsto no artigo 5º, parágrafo 3º, da Constituição Federal.

A segunda exceção que se visualiza a regra “*lex posteriori revogat priori*”, está disposta no artigo 98 do Código Tributário Nacional - CTN, que assegura grau hierárquico superior aos tratados e convenções internacionais sobre matéria tributária, em relação às leis ordinárias, sendo a sua fonte de validação no ordenamento jurídico pátrio o decreto legislativo.

O fato de a Constituição brasileira, como a uruguaia, não definir de forma expressa a forma de resolução de conflitos entre leis internacionais e nacionais, impossibilita um procedimento unânime na tomada de decisões pelos Estados Partes do MERCOSUL. Há, portanto, a necessidade de uma harmonização constitucional nessa matéria por parte dos Estados Partes, de forma a facilitar a adoção de um sistema de solução de conflitos efetivamente capaz de assegurar uniformidade na interpretação e aplicação do direito da integração no bloco, bem como a supremacia de suas normas sobre as nacionais.

Visando a uma harmônica compatibilização constitucional Fontoura⁸⁰ sugere que a Carta Política brasileira, bem como a uruguaia, adotem como modelo a redação dos dispositivos constitucionais argentinos e paraguaios referentes à delegação de poderes e à jurisdição a organismos supranacionais e estabeleça de forma concreta a supremacia dos tratados sobre as leis internas, sua aplicação automática e “*de observancia obligatoria para el Poder Ejecutivo de, tan pronto exista aprobación congresal del tratado, inmediatamente expedir el Decreto de promulgación e, ‘ipso facto’, proponer una acción declaratória de constitucionalidad, antes de efectuarse el depósito del instrumento de ratificación*”.

As iniciativas no sentido de reverter congressualmente a ortodoxia do conceito de soberania expresso na Carta brasileira, resultaram infrutíferas. Em 1994, foram apreciadas emendas que objetivavam incluir na Constituição um conceito de soberania mais flexível, de modo a permitir a participação mais efetiva do Brasil no MERCOSUL, através da inserção no

⁸⁰ FONTOURA, 1997. Op. Cit.

texto básico de dispositivos que albergassem o aspecto da supranacionalidade. A Proposta Revisional – PRE Nº 001079-1, de autoria do Deputado Adroaldo Streck (na revisão constitucional de 1994), apresentou a substituição do parágrafo único do art. 4º da CF pelo seguinte: “1º As normas de direito internacional são parte integrante do direito brasileiro. 2º- A integração econômica, política e sócia e cultural visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações constitui objetivo prioritário da República Federativa do Brasil. 3º- Desde que expressamente estabelecido nos respectivos tratados, as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais, de que o Brasil seja parte, vigoram na ordem interna brasileira.” Esse projeto de emenda constitucional foi rejeitado pelo Congresso Nacional, evidenciando o preconceito existente sobre a matéria entre os parlamentares federais brasileiros.

3.3.2 Constituição da República Argentina

Na Constituição da República Argentina o texto permite firmar acordos, convênios ou tratados de integração com outros Estados partes, com supremacia sobre a legislação interna denotando que, entre *los hermanos*, o conceito de soberania possui conotação mais flexível e mais ajustada ao processo de integração do MERCOSUL.

No país irmão, também, verifica-se que a maioria dos doutrinadores defendem uma visão internacionalista, chegando a advogar a criação de uma Corte Internacional de Justiça no âmbito do aludido pacto. Com efeito, a Argentina, por meio da reforma constitucional de 1994, promoveu em sua Carta significativas alterações nas atribuições do seu Congresso Nacional, facultando-lhe, em seu artigo 75, inciso 24, atribuição para aprovar tratados de integração que deleguem competência e jurisdição a organizações supranacionais, em condições de reciprocidade e igualdade, e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos. As normas ditadas em consequência têm hierarquia superior às leis.

É que, nas disposições da Carta Argentina, encontra-se consubstanciada a constante luta dialética entre os ideais do político e as necessidades da política. Por isso, seu texto inicia com a Constituição política da Nação Argentina e segue com as normas que organizam e delimitam o funcionamento dos três poderes do Estado, prosseguindo com as instituições que fazem funcionar o sistema político democrático (garantias pessoais, cidadania, partidos políticos, sistema eleitoral, organismos de controle), até desenhar as regras que estabelecem as pautas de uma futura organização supranacional, que tem como marco o processo de integração do MERCOSUL.

Assim, abre-se um universo de possibilidades na República Argentina para a consolidação e ampliação de iniciativas e políticas que propiciem sua efetiva integração aos Estados partes do Pacto do Cone Sul, a exemplo do que ocorre no âmbito da União Européia, que admite a competência de órgãos supranacionais. Conhece, ainda, a Constituição Argentina, uma posição hierárquica superior às normas internas àquelas originárias de tratados internacionais aprovados pelo Congresso pela maioria absoluta dos membros de cada Câmara, quando tais normas disserem respeito às relações com países integrantes do MERCOSUL.

Nessa ótica e sob esse comando, o ordenamento jurídico argentino, a partir da emenda constitucional de 1994, passa a atender às necessidades de relacionamento internacional ao dispor em seu texto maior, sobre a possibilidade do país unir-se por meio de processos de integração, e, se necessário, submeter-se à jurisdição de organismos internacionais em matérias e assuntos pertinentes a essa integração.

É que a ação política, historicamente, realiza o potencial do político que é permanente. Todavia, quando a atividade é de natureza circunstancial, deve sofrer transformações segundo as necessidades próprias à sua organização prática e das necessidades da sociedade. É neste sentido, a ação política uma atividade arquitetada pela sociedade e por suas instituições, que constroem suas formas de atuação através de pactos, convenções, constituições, leis. A política, como forma de operar o político, adapta e modifica as situações concretas da sociedade, de forma a possibilitar aos homens seu ajustamento às distintas situações que se modificam segundo as diferentes circunstâncias de tempo e lugar.

O modelo jurídico argentino dispõe de modos distintos referentemente à determinação da hierarquia das normas internacionais e nacionais, porque, no que diz respeito aos tratados sobre direitos humanos e fundamentais, estes prevalecem sobre as leis internas, equiparando-se à própria Constituição Nacional.

Quanto às demais normas internacionais estas têm primazia sobre as leis infraconstitucionais nacionais, entretanto há distinção na aprovação dos diferentes tipos de tratados pelo Congresso Nacional. Assim, estabelece o artigo 25.24 da Carta: o tratado celebrado com países latino-americanos necessita da aprovação da maioria absoluta do Congresso; já os tratados celebrados com os demais Estados devem antes ser autorizados, segundo a conveniência de sua aprovação, pela maioria absoluta dos membros presentes de cada Câmara e depois aprovados pela maioria absoluta da totalidade dos membros da Câmara, decorridos 120 dias do ato autorizatório. Então, em matéria de tratados internacionais, a Constituição portenha estabelece uma hierarquia segundo a natureza de suas normas

internacionais - tratados sobre direitos humanos, tratados celebrados com países latino-americanos e tratados celebrados com os demais Estados, mas sempre com a supremacia dos tratados sobre as leis internas, qualquer que seja o tipo de tratado.

Tal caminho fica evidenciado, no texto argentino, em seu artigo 31, ao dispor que “esta Constituição, as leis da Nação que em sua consequência sejam ditadas pelo Congresso e **os tratados com as potências estrangeiras** são a lei suprema da Nação [...]”. [grifo nosso]

3.3.3 Constituição da República Oriental do Uruguai

A Constituição uruguaia vigente é a do ano de 1967, com as emendas que lhe foram acrescentadas em maio de 1990. Essa Constituição, em seu artigo 6º, parágrafo 2º, a exemplo do Brasil, impede a flexibilização do conceito de soberania nela contido. Sob a ótica constitucional uruguaia, a soberania encontra-se disposta como uma defesa do Estado frente a possíveis intervenções externas, além de possuir o objetivo de proteger os produtos e matérias primas nacionais.

Tendo por norte essa linha ideológica, formalmente a Constituição uruguaia afasta a possibilidade de o país vir a consagrar princípios norteadores do direito de integração, ainda que esta seja a única alternativa visualizada por seus economistas, apta à promoção do seu desenvolvimento econômico e social, principalmente devido a fatores de localização geográfica. Assim, no ordenamento jurídico uruguaio e também entre seus doutrinadores jurídicos, predominam os princípios da teoria dualista que enaltecem o clássico conceito de ‘soberania’ como forma de prevenção contra intervenções externas.

Cabe ressaltar, que a Carta uruguaia vigente faz uma breve referência aos processos de integração na América Latina, mas excluindo implicitamente a possibilidade de adequação de seu ordenamento jurídico às regulamentações originárias de órgãos do MERCOSUL.

A Constituição da República Oriental do Uruguai silencia em relação a um posicionamento hierárquico das normas internacionais e das leis internas, abrindo a possibilidade de lei posterior revogar lei anterior. Sobre a adoção dessa regra e a instabilidade institucional que esta poderá ensejar no âmbito do MERCOSUL, leciona Fontoura:

En esa línea de pensamiento se ve, admitida (en el ámbito de la hermenéutica constitucional) la tesis de la nulidad del tratado por la ley posterior viceversa, principalmente por permitirse el control de legalidad y de constitucionalidad del tratado ante el derecho positivo constitucional, esa situación origina en el contexto del Derecho Internacional Público y más específicamente, en la perspectiva de una

integración aun mas profunda en el Mercosur, inseguridad y perplejidad angustiantes.⁸¹

Na visão do autor, por conta de assimetrias constitucionais e da falta de norma regulamentadora da hierarquia entre tratado e lei, o MERCOSUL corre o risco de desintegração. Trata-se de um posicionamento correto, pois somente será possível assegurar a necessária estabilidade institucional do bloco e garantir que seus Estados Partes venham a cumprir as normas emanadas de suas instituições, se suas constituições, sem exceção, vierem a assegurar a primazia do Direito Internacional sobre o direito nacional.

O texto uruguaio não enfatiza o processo integracionista, ao contrário, fixa o poder soberano do Estado em sua plenitude. No entanto, para atenuar o posicionamento “nacionalista” exacerbado contido em sua Carta, adota o sistema arbitral para a solução de controvérsias derivadas da aplicação das normas dos tratados e uma diretriz, ainda que incipiente, de integração econômica e social com os Estados latino-americanos. Ao situar a soberania como eixo central de seu ordenamento, faz explícita opção pela teoria dualista clássica.

3.3.4 Constituição da República do Paraguai

A República do Paraguai, a exemplo da Argentina, possui um ordenamento jurídico tecnicamente flexível e mais propenso à aceitação em toda sua inteireza do processo de integração regional e à relativização do conceito de soberania, acatando a possibilidade de cessão ou transferência de parcelas de sua soberania a um organismo supranacional. A Constituição Federal Paraguaia, de 1992, em seu artigo 145, passou a admitir expressamente a possibilidade de submissão do país a uma ordem jurídica supranacional, desde que em condições de igualdade com outros Estados, condicionando ainda, a participação do Estado paraguaio nessa estrutura política, à sua aprovação pela maioria absoluta de cada uma das Câmaras do seu Congresso Nacional e que a ordem jurídica supranacional a que vier se submeter garanta a vigência dos direitos humanos, a paz, a justiça, a cooperação e o desenvolvimento no político, econômico, social e cultural.

De acordo com a informação do professor e membro da Corte Suprema da República do Paraguai, José Raul Torres Kirmser⁸², nas discussões que antecederam a aprovação desse

⁸¹ FONTOURA, 1997. Op.cit.

⁸² KIRMSER, José Raul Torres. *Sistema de solución de controversias en el ámbito del Mercosur*. In: I Congresso de magistrados do Mercosul. Associação dos Magistrados Catarinenses, 1997.

dispositivo, foi ressaltado por membros da Assembléia Nacional Constituinte paraguaia que o mundo civilizado atual é um mundo de interdependência entre os povos e que os critérios nacionalistas ortodoxos que estabelecem distâncias espirituais e mentais entre nações, são incompatíveis com o momento que vive a humanidade. A Constituição Paraguaia de 1992 também atribui preferência à integração regional latino-americana, como ocorre no Brasil, no Uruguai e na Argentina.

Portanto, não é exagero reafirmar que admissão de princípios de supranacionalidade em texto constitucional, constitui instrumento indispensável à criação de tribunais regionais ou comunitários com jurisdição nos Estados-membros de determinado tratado ou convenção e competência para apreciar e julgar conflitos entre os nacionais desses Estados. E isso, denota-se claramente não só na legislação constitucional do Paraguai, mas também na doutrina especializada desse país, que tem reiteradamente externado manifestações no sentido da total efetivação à integração do Cone Sul. A esse respeito leciona Francisco Centurión:

Sin embargo, há de tenerse en cuenta que en definitiva son los organos internos de cada estado los que intervienen en la conclusión de un tratado, y siendo así en todo ese proceso es regulado por el derecho interno de cada estado. Por ejemplo, en la etapa de negociación es el jefe de estado el que interviene, pero siempre sujeto al derecho interno que establece su competencia. Con la firma que sería la segunda etapa, se fija el texto y el contenido del tratado que no puede ser ya variado por las partes, sin una nueva renegociación. La firma del tratado, sin embargo no obliga al estado firmante a ratificarlo ni de la vigencia, pero siendo aprobado por el Congreso, conjuntamente con otros actos, como previene el Art. 141 de la Constitución esos tratados integran el ordenamiento jurídico positivo de la nación.⁸³

Isso posto, identifica-se sem grande esforço que não existe uma visão constitucionalmente uniforme entre os países signatários do MERCOSUL, no que se refere ao conceito de ‘soberania’ expresso em suas Cartas Políticas. Daí persistir o fosso constitucional à promoção de um processo de integração regional exitoso no âmbito do bloco. Urge, então, que sejam relativizados alguns conceitos, incluso o de ‘soberania’ e afastadas algumas assimetrias constitucionais que estão a impedir o surgimento de estruturas institucionais e jurídicas regionais ou comunitárias.

Tal argumento se torna convincente a partir do momento que se verifica que o conceito de ‘soberania absoluta’ antecede ao próprio surgimento do Estado como pessoa jurídica de direito público externo. Nos caminhos históricos percorridos em páginas anteriores, o conceito de ‘soberania’, tem adquirido diferentes conotações conforme as

⁸³ CENTURIÓN, Francisco. *Derecho Constitucional*. Assunción: EMASA, srl, 1998. p. 358.

circunstâncias vivenciadas por nações e Estados ao longo da história. Com efeito, aprende-se que, com a necessidade dos Estados de se relacionarem economicamente com o objetivo de atender às necessidades insatisfeitas de suas populações, o conceito de ‘soberania absoluta’ foi contínua e crescentemente sendo questionado, contestado e até mesmo afastado por muitos doutrinadores. Kelsen⁸⁴, tido por muitos como o precursor do conceito de ‘soberania flexível’, procurou ajustá-lo à busca de uma convivência internacional harmônica e pragmática. No processo dialético desenvolvido, constata-se que, nesse aspecto, o direito internacional vem adquirindo novas interpretações e facetas, aptas a uma nova forma de relacionamento entre os Estados que contemple a inexorabilidade do direito comunitário fruto da evolução paulatina dos processos de integração, no qual a ‘soberania’ desce da ortodoxia medieval e passa a considerar as necessidades econômicas das comunidades regionalizadas.

O enfrentamento objetivo da relativização do conceito de soberania no Cone Sul, a fim de que possam ser criados órgãos supranacionais em processos de integração regionais, nos permitirá rediscutir a essência e a validade das teorias anteriormente mencionadas. A dualista, que advoga o conceito da soberania clássica, e a monista, defensora da tese da cessão ou transferência de parcelas de soberania em benefício dos processos de integração regional entre Estados. Embora em seu atual estágio o Pacto de Assunção não preveja em seu texto e aditivos complementares a criação de instituições supranacionais - o MERCOSUL caracteriza-se como um projeto intergovernamental, já se afirmou - entende-se que, para sua desejável evolução, seja necessário um redirecionamento e ampliação de seus objetivos, o que implicará na obrigatoriedade de uma revisão constitucional nos países que o integram, visando afastar assimetrias e obstáculos.

É que, para sua consolidação, os processos de integração regional necessitam de decisões amplas e abrangentes, a exemplo do que aconteceu na União Européia, idealizada a partir de uma Europa destruída economicamente por força de duas guerras mundiais tendo por base bélica o seu território, ocorridas no século passado. Entretanto, seus dirigentes foram capazes de iniciar um processo de integração regional que, após sucessivas transformações, tornou-se exemplo nessa área. Para que o MERCOSUL se fortaleça e consiga atingir seu objetivo de mercado comum e potência econômica frente à comunidade internacional, deverá analisar com detalhes e despreendimento o exemplo europeu.

Os Estados argentino e paraguaio já promoveram, em suas constituições, revisões que albergam dispositivos favoráveis à ampliação da integração no MERCOSUL, através da

⁸⁴ KELSEN, 1965.Op. Cit.

flexibilização do conceito de soberania expresso em seus Textos constitucionais. Brasil e Uruguai, entretanto, ainda não se debruçaram na análise da necessidade de fazê-lo por emenda constitucional, de forma a permitir a cessão de parcelas de suas competências a órgãos supranacionais, a fim de alavancar consistentemente e diretamente o desenvolvimento no Cone Sul.

O caminho da consolidação e ampliação do MERCOSUL é longo e exige decisão política audaciosa e comum dos Estados que o integram, no sentido da integração supranacional. Isto porque, além de todos os obstáculos naturais a serem superados, consabido que não se pode ficar preso a conceitos teóricos ultrapassados, em meio a um universo de transformações econômicas, sociais e culturais que se processam no mundo a cada dia e a cada instante.

Percebe-se que a Constituição paraguaia pode ser classificada como modelo de ordenamento jurídico apto a albergar o Direito Comunitário, pois em seu texto, além da aceitação da existência de uma ordem jurídica supranacional, é admitida a supremacia das normas internacionais sobre as nacionais, apesar de essa admissão estar condicionada ao mecanismo da recepção para vigorarem internamente.

3.4 A RELATIVIZAÇÃO DA SOBERANIA

Segundo Adam Watson⁸⁵, quanto mais interagem economicamente os Estados soberanos pela via de acordos de cooperação ou tratados, mais propensos ficam estes a firmar compromissos que promovam o desenvolvimento e a segurança que beneficiem os signatários desses acordos. A idéia central dessa concepção é a de que se uma associação traz benefícios a todos, *mister* se faz sair em busca do seu funcionamento e consolidação, mesmo que algumas concessões tenham que ser feitas. Um exemplo clássico dessa posição se cristalizou na idealização da Organização das Nações Unidas, na qual todos os países a ela filiados, independentemente de poderio populacional, bélico ou econômico, participam da definição de regras e estratégias desenvolvimentistas e de segurança para a sociedade mundializada.

É claro que a ONU sempre apresentou imperfeições, descompasso e até discriminações, principalmente por conta do poder de veto dos Estados que possuem assento permanente em seu Conselho de Segurança. Entretanto, essa Organização ainda constitui quase que o único foro aberto à discussão e à participação dos Estados que integram a

⁸⁵ WATSON, Adam. *The Evolution of the International Society. A Comparative Historical Analysis*. Londres: Routledge, 1992.

comunidade internacional no encaminhamento de soluções para as crises que os afetam e se repetem ciclicamente.

Hoje, ressalta esse autor, verifica-se o surgimento em diversas regiões geo-econômicas e vários Estados soberanos, um significativo número de normas referentes à segurança, direitos humanos e meio ambiente, só para citar as principais áreas, destinadas, segundo sua expressão literal, a "modificar o funcionamento mecânico do sistema"⁸⁶, direcionando-o a uma postura anti-hegemônica originada do conjunto de tratados que estabeleceram o regime de Vestfália (1648), sedimentado na independência e autonomia dos Estados. Na atualidade, o funcionamento do prefalado sistema estaria associado, não-somente à diversidade dessas normas, porém no expreso consentimento sobre sua criação formulado pelos Estados soberanos nelas interessados e na consolidação do direito internacional.

Em posicionamento mais utópico, ter-se-ia aqueles doutrinadores que tentariam 'vender' a idéia de um "governo mundial". Essa concepção parte da idéia de reordenamento das relações internacionais por meio da criação de uma instância legislativa mundial, que reflita as opiniões das mais diversas culturas, com poder de decisão atribuído a um executivo mundial, dotado de força coercitiva internacional apta à promoção da paz. As sanções que pudessem advir dessa instância legislativa mundial seriam produzidas não por uma superpotência estatal, ou por um conjunto de Estados macumunados na defesa de seus interesses, e sim derivadas de um consenso dos Estados exercentes dessa jurisdição internacional. Mas, mesmo os defensores desse posicionamento não admitem a possibilidade, a médio e longo prazos, de um governo mundial.

Contudo, há quem sustente a necessidade da relativização do conceito de soberania frente à interdependência funcional que vem caracterizando a comunidade das nações. Hoje, nos países em desenvolvimento e nos subdesenvolvidos, o receio às invasões territoriais cedeu espaço ao temor da instabilidade econômica e social, fazendo com que esses já admitam, ainda que sem muita convicção, o sacrifício de parte de sua soberania pela expectativa de empréstimos e ajuda financeira internacional que tragam melhores condições de vida para suas populações.

⁸⁶ WATSON, 1992. *Op.cit.* p. 311.

3.5 DA ADOÇÃO DA SUPRANACIONALIDADE NAS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL

Referiu-se alhures que há divergências formais e materiais nas constituições dos Estados Partes do MERCOSUL, no que diz respeito à possibilidade jurídica de implementação de uma ordem supranacional no bloco. Essa é uma necessidade identificada por alguns doutrinadores, a exemplo de Roberto Ruiz Diaz Labrano:

[...] la construcción de un modelo de integración de carácter supranacional para muchos está sujeta a la necesidad de modificar las Constituciones nacionales de los Estados Parte, de modo tal de posibilitar la constitución de un esquema que permita órganos de carácter supraestatal o supranacionales.⁸⁷

Entretanto, Sara Lúdia Feldstein de Cárdenas⁸⁸ afirma que a supranacionalidade não é encarada de forma positiva pelo Brasil e pelo Uruguai, países integrantes do bloco, principalmente pelo Brasil - *“la doctrina posterior supo que fue la delegación brasileña la que insistió en ese carácter intergubernamental, con fundamento en el impedimento de orden constitucional. E, os obstáculos estariam insculpados nos artigos 1º e 4º da Constituição Federal brasileira, considerados cláusulas pétreas:*

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - **independência nacional**;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos. [grifo nosso]

⁸⁷ LABRANO, Roberto Ruiz Diaz. *Hacia un tribunal de carácter supranacional*. In: Pérez Gonzáles, Manuel. Desafíos del Mercosur. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

⁸⁸ FELDSTEIN DE CARDENAS, Sara Lúdia. *El Mercosur: Una mirada al futuro*. Disponível em: < <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/22.pdf> >. Acesso em: 5.8.2007.

Some-se a esse elenco de obstáculos, aquele referente ao fato de que o sistema constitucional brasileiro se filia à corrente dualista de direitos – o internacional e o nacional – equiparando as normas originárias de organismos internacionais às leis federais nacionais, passíveis de serem alteradas ou revogadas por lei ordinária interna posterior e submetidas ao controle de constitucionalidade, tanto ao difuso quanto ao concentrado. Essa é a posição, inclusive, defendida pelo Supremo Tribunal Federal.

Diferente do Brasil e Uruguai, a República Argentina e a República do Paraguai possuem textos constitucionais que permitem a adoção de uma ordem jurídica de caráter supranacional, posto que contemplam estas a possibilidade de restrições reguladas de parcelas de suas soberanias, observadas condições de reciprocidade entre os Estados partes. A esse respeito, estabelece a Constituição paraguaia em seu artigo 145:

Art.145 La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural.
Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.

Além dessa disposição expressa, a Constituição daquele país ainda prevê, em seu artigo 141, posição hierárquica superior dos tratados internacionais sobre as leis internas. Quanto à Constituição argentina, de igual forma, admite com todas as letras, a submissão do país a uma ordem jurídica de caráter supranacional em seu artigo 75, inciso 24, *in extenso*:

Art. 75 - Corresponde al Congreso: [...]
24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.
La aprobación de estos tratados con estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y solo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.
La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Esse posicionamento constitucional, referentemente à supremacia dos tratados sobre as leis internas argentinas, segundo a doutrina, advém da evolução jurisprudencial verificada no país irmão refletindo o entendimento majoritário de sua Corte Suprema de Justiça. Por outro lado, a Constituição uruguaia tal qual a brasileira não possui em seu texto, expressamente, a

possibilidade de adoção de regras que apresentem caráter de supranacionalidade, mas se refere, em seu artigo 6º, à integração regional e a uma zona de livre comércio:

Art.6º[...] en los Tratados Internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en que lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.

Nesse cenário, alguns doutrinadores defendem a posição de que Brasil e Uruguai promovam a reforma de seus textos constitucionais, para albergar o aspecto da supranacionalidade e assim possibilitar a efetivação no MERCOSUL de um consistente processo de integração regional:

[...] no creo que las constituciones de la República Argentina y de la República del Paraguay sean perfectas. Pero no puedo dejar escapar de mi análisis el hecho notorio de que en la oportunidad en que estos países han resuelto reformarlas, han tomado la cuestión de la integración con mayor grado de seriedad, adoptando normas concretas. Sin embargo, tampoco escapa a mi entender el hecho de que, junto con las reformas de primer orden que deberán efectuar los dos primeros países, los restantes también deberán pulir sus Cartas Magnas incorporando en ellas normas aún más claras que tiendan a suprimir todo tipo de elaboración interpretativa a la hora de analizar el alcance del proceso de integración.⁸⁹

O atual estágio jurídico do MERCOSUL, não contempla a possibilidade de aplicação direta e vigência automática das normas emitidas por seus diferentes órgãos, a chamada internalização automática, por conta da existência de obstáculos denominados pela doutrina de ‘assimetrias constitucionais’. Acrescente-se a essa realidade, a ausência de interesse e compromisso expresso em solucionar essa omissão, por mais de um país que integra o bloco, bem como ao fato de que o Protocolo de Ouro Preto não impor mecanismos que imputem a responsabilização daqueles Estados que não promovam a internalização de normas de órgãos do MERCOSUL, dentro de um prazo legalmente estabelecido. Este é um aspecto preocupante e a doutrina tem reiteradamente se pronunciado a respeito.

Na medida em que aumenta o número de normas do MERCOSUL, mais evidente fica a inadequação do seu método de internalização ou recepção na ordem interna dos Estados-membros. De vários modos os governos podem impedir a aplicação das normas dos tratados e dos atos obrigatórios das organizações internacionais: abstando-se de submetê-los à

⁸⁹ DELUCA, Santiago. *Unión Europea y Mercosur: los efectos del derecho comunitario sobre las legislaciones nacionales*. Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni, 2003. p. 213.

aprovação do Congresso, deixando de ratificar os tratados e/ou não tornando públicas as disposições acordadas.⁹⁰

Tal fato decorre diretamente do sistema de intergovernabilidade adotado pelo MERCOSUL, que não garante a internalização das normas por ele produzidas, quer no seu aspecto processual quer no aspecto punitivo. Traz fragilidade um processo de integração incapaz de obrigar seu integrante a observar e cumprir as normas por ele produzidas. Daí se apontar a solução da supranacionalidade. Entretanto, havendo divergência quanto à fórmula de implantação do sistema da supranacionalidade, mas não se recomenda ser o Europeu:

[...] há uma urgente necessidade de transformar o sistema intergovernamental em um “de tinte supranacional”, sem necessariamente copiar o sistema europeu, mas utilizando-o como exemplo para aprender seus erros e assim nos favorecer com seus acertos.⁹¹

A não garantia de internalização das normas do MERCOSUL no território dos Estados-membros, gera um problema de graves consequências (o *deficit* democrático), posto que se torna ineficaz à tutela de direitos fundamentais dos particulares desses Estados em que o fenômeno ocorre. Tal *deficit* democrático, mais cedo ou mais tarde, poderá causar aos Estados refratários à internalização oportuna dessas normas, a responsabilização pelo dano causado em função do descumprimento de uma obrigação assumida. Por esse motivo, Labrano⁹² defende a criação de um Tribunal Supranacional para o bloco:

[...] la influencia del modelo, de tipo intergubernamental, para una Unión Aduanera en evolución a un Mercado Común, no soportará por mayor tiempo un sistema de tipo arbitral e intergubernamental, por el cúmulo de intereses privados que se encuentran involucrados. Por consecuencia no es aventurado pensar que el Mercosur camina rumbo a un sistema de tipo europeo en donde uno de los puntales sería un Tribunal Supranacional.

Nesse passo, Werter R. Faria⁹³ defendia para a solução deste *deficit*, a indispensável criação de um Tribunal de Justiça supranacional, com competência para a solução de demandas jurídicas no âmbito do MERCOSUL: “[...] a existência de um Tribunal de Justiça é condição indispensável à proteção dos direitos dos cidadãos, ao controle da legalidade dos atos dos órgãos integrantes da estrutura institucional do Mercosul e à interpretação uniforme

⁹⁰ FARIA, Werter R. **Unidade do Direito e Uniformidade na Interpretação e Aplicação das Normas do Mercosul**. O Direito Internacional no Terceiro Milênio: estudos em homenagem ao Professor Vicente Marotta Rangel. São Paulo: LTR. s/d.

⁹¹ FARIA, 1997. Op.cit.

⁹² LABRANO, 1997.Op. cit.

⁹³ LABRANO, 1997. Op. cit. p.105.

de suas normas”. Depois reviu seu posicionamento, em face das peculiaridades jurídicas dos países que formam o Mercosul.

Caminhando *pari passu* com os ensinamentos deste doutrinador, a República Argentina, em 2003, apresentou um Projeto de Protocolo, versando sobre a Vigência da Normativa no MERCOSUL, em que propõe a aplicação direta nos Estados Partes daquelas normas que não requerem internalização por intermédio do Congresso Nacional de cada Estado. Caso tivesse sido aprovada essa proposta, hoje já ter-se-ia a vigência imediata delas no ordenamento jurídico interno de cada Estado Parte, sem a necessidade de qualquer ato para a sua internalização.⁹⁴

Analisando tais posicionamentos doutrinários e a iniciativa do Estado argentino, parece insofismável a necessidade de uma reforma nas constituições dos países que integram o bloco do MERCOSUL, a fim de facilitar a internalização de normas oriundas de seus órgãos e também para que haja uma maior segurança jurídica para os particulares dos países que o integram, através da ação jurisdicional de um Tribunal específico do MERCOSUL com poder vinculante, inclusive para o julgamento de controvérsias resultantes da não internalização de normas.

Pela experiência da União Européia, é inquestionável o fato de que a adoção da supranacionalidade por parte de um conjunto de Estados que compõem um processo de integração econômica, oferece a possibilidade de uma incorporação mais rápida e ajustada das normas por esse produzidas. O clássico exemplo, citado por diversos doutrinadores, é o do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias que, por sua farta construção jurisprudencial, tem contribuído para a consolidação e evolução daquele bloco.

Em sentido contrário, está comprovado que a adoção da intergovernabilidade, como ocorre no MERCOSUL com seu Tribunal *Ad Hoc*, não oportuniza a criação de uma jurisprudência por meio de seus julgados, como se verifica na União Européia em seu Tribunal de Justiça. Por isto vários doutrinadores defendem a criação, no âmbito do MERCOSUL, de um tribunal de natureza supranacional e jurisdição internacional para solução de demandas.

⁹⁴ Também Werter R. Faria defende a necessidade de se dotar o Mercosul de estrutura que inclua órgãos próprios de uma pessoa jurídica, inclusive um Tribunal de Justiça. FARIA, Werter R. In: **Método de harmonização aplicáveis no Mercosul e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 149.

Nesse aspecto, Paulo Borba Casella⁹⁵ ressalta a necessidade da existência de instâncias supranacionais num território ou região economicamente integrada e, principalmente, de um tribunal supranacional, “concebido não somente como instância jurisdicional em sentido estrito, como por seu papel de mecanismo de solução de controvérsias, interpretação e aplicação das normas comuns e controle da legalidade dos atos da Administração”. Para concluir que a existência de um tribunal dessa natureza apresenta como principal vantagem:

[...] a possibilidade de acesso dos particulares, que, no ordenamento jurídico do Direito Comunitário, são sujeitos de direitos e obrigações [...] posto que atua como meio e modo de solução de controvérsias entre Estados partes, bem como controla a conformidade da atuação em relação às normas regentes da integração, frente às respectivas administrações nacionais; em relação aos órgãos responsáveis pela gestão da empreitada de integração.

Ainda de acordo com o autor, um tribunal supranacional exerce, dentre outras, duas funções fundamentais: primeiro, “assegura o controle de legalidade dos atos da administração”, porque exerce a fiscalização do controle e legalidade dos atos comunitários; e, segundo, agora referente aos tribunais dos Estados Partes, porque “coloca-se como instância de uniformização da aplicação e interpretação das normas comuns”. É que, deve-se ressaltar, muito além das vantagens mencionadas, um tribunal supranacional proporciona aos particulares - por meio da aplicação do Direito Comunitário- os meios jurídicos necessários à postulação da tutela jurisdicional daquele tribunal ou das próprias jurisdições nacionais e, em consequência, permite a construção diuturna do Direito Comunitário e do instituto da supranacionalidade.

Observa-se que a atual estrutura organizacional do MERCOSUL dificulta a adoção do Direito Comunitário neste bloco e, o mais grave, não se identifica vontade política dos Estados Partes para tanto, principalmente do Brasil, que parece não concordar em ter suas decisões submetidas à apreciação de instâncias supranacionais superiores.

Um tribunal supranacional, cujas características e vantagens foram dissecadas em páginas anteriores, constitui um forte instrumento apto à consecução de um efetivo processo integracionista, pois poderá conferir-lhe maior estabilidade, eficácia e uniformidade na interpretação das normas emanadas por seus órgãos e fiscalização da atuação de suas instituições comunitárias, possibilitando o acesso a estas dos particulares. Entretanto, deve-se lembrar que não basta simplesmente copiar estruturas de ordenamentos jurídicos estrangeiros

⁹⁵ CASELLA, Paulo Borba. **Mercosul**: exigências e perspectivas: integração e consolidação do espaço econômico (2001-2006). São Paulo: LTR, 1999. p. 111-126.

ou de outros blocos econômicos.⁹⁶ O êxito do sistema de solução de controvérsias dos blocos econômicos em processo de integração dependerá da autonomia institucional conferida aos órgãos que desempenharão essa função, visto que quanto maior a autonomia e independência concedida a cada um deles, maior será a competência para decidir sobre as questões decorrentes da associação.

No estágio em que se encontra o MERCOSUL, é difícil a consolidação de um tribunal com competência para a solução de controvérsias entre os próprios Estados que o integram e, mais complexo ainda, entre os nacionais desses Estados. Entretanto, paulatinamente, o bloco vem alargando o seu campo de atuação com a expectativa de, futuramente, abranger outros aspectos além dos econômicos - incluindo os sociais, culturais, políticos e monetários. E, se isso efetivamente vier a acontecer, a consolidação de uma forte união aduaneira e a formatação do embrião de um mercado comum, provavelmente outros países latinos virão a integrá-lo, como já demonstrado por Bolívia e Venezuela.

3.6 O *DEFICIT* DEMOCRÁTICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Jürgen Habermas⁹⁷ identifica na transferência de competências do âmbito dos Estados para as esferas internacionais, uma lacuna de legitimação ativa para pessoas físicas e jurídicas na argumentação, busca ou defesa de direitos, impossibilitando que as decisões em nível internacional (regional) sejam produzidas após debates realizados no interior dos Estados. Tal fenômeno vem sendo denominado de *deficit* democrático e social, cujas consequências negativas mais significativas se relacionam ao impedimento da participação de setores desses Estados nos processos decisórios internacionais, o que estaria a prejudicar a autocondução democrática das sociedades nacionais.

As iniciativas de regionalização econômica até hoje verificadas ocorrem em níveis intergovernamental ou supranacional. Todavia com a regionalização, três esferas de interesses necessariamente não coincidentes se superpõem - dos Estados, das pessoas jurídicas e da sociedade civil (público).⁹⁸ Paradoxal, entretanto, apesar de serem os destinatários dessas decisões, não se encontram as duas últimas esferas habilitadas nas instâncias consultivas das

⁹⁶ FONTOURA, Jorge. **O Avanço Constitucional argentino e o Brasil**. Revista de Informação Legislativa. n° 146. Brasília-DF, abr/jun, 2000.

⁹⁷ HABERMAS, Jürgen. **A Constelação Pós-nacional: ensaios políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001. p. 86.

⁹⁸ CORREIA, Rodrigo Alves. **As Consequências do Deficit Democrático no Mercosul**. Disponível em: < <http://www.relnet.com.br/cgi-bin/webobjects/Relnet.woa/1/?> > Acesso em: 22.4.2009.

instituições intergovernamentais ou supranacionais à formulação de críticas e à elaboração de propostas que contemplem os seus interesses. Por ter sido idealizada em níveis intergovernamental ou supranacional, a integração é pensada somente dentro da esfera estatal. Assim, as decisões nos processos de regionalização econômica, são tomadas as decisões em nível de Presidentes, gabinetes ministeriais e repartições públicas dos países que integram determinado bloco ou tratado, o que tem obstado a possibilidade de mediações com a sociedade envolvida.

Os parlamentos, partidos políticos, organizações laborais e patronais, organizações não-governamentais, universidades e a sociedade civil, não têm sido municiados de informações necessárias à participação nesse processo, principalmente no que se referem às políticas agrícolas, industriais, concorrências e legislação do trabalho. Embora alguns avanços tenham sido obtidos em alguns aspectos nessas áreas, permanece a crítica quanto à existência de um *deficit* democrático e social, principalmente para o cidadão comum alijado de participação direta na construção de alguns processos de regionalização econômica, principalmente no âmbito do MERCOSUL, cujas decisões são quase que exclusivas dos executivos dos quatro Estados que o integram.

Por isso, o sentimento é o da necessidade de se buscar a participação de atores sociais não-estatais nesse processo. O MERCOSUL, por seu caráter intergovernamental, não possui uma dinâmica que permita às organizações da sociedade civil uma participação mais efetiva em sua formatação. Daí a necessidade de que sejam criados mecanismos de representação política nas instâncias decisórias desse bloco, na atualidade preenchidas quase que exclusivamente por mandatários dos Estados Partes.

A propósito, e caminhando ao encontro dessa direção, por conta do avanço do direito internacional, hoje já existem instrumentos que permitem a participação direta do indivíduo em tribunais internacionais em defesa de direitos fundamentais a serem observados em seu Estado de origem. Isso porque, segundo Habermas, “a titularidade jurídica internacional do ser humano, tal como a anteviam os chamados fundadores do direito internacional (*droit des gens*), é hoje uma realidade: teimar em negá-la seria apegar-se em vão aos dogmas do passado”.⁹⁹

Apesar dessa conquista referentemente a direitos fundamentais, tal não ocorre nos processos de elaboração das demais normas jurídicas internacionais, porque, com o norteamento constitucional de cada Estado Parte, a condução do processo de elaboração de

⁹⁹ Apud: DRUMMOND, Maria Cláudia. **A democracia desconstruída**. O *deficit* democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. Tese de Doutorado. Brasília: UnB, 2005. p. 36.

tais normas é confiada a agentes governamentais desses Estados, com a exclusão dos representantes formalmente eleitos pelas populações. Essa metodologia está a produzir um *deficit* de democracia. No modelo de integração europeia, para diminuir o vazio de legitimação reivindicou-se, nesse ponto, a eleição direta dos membros do Parlamento, tendo como universo eleitoral as populações dos Estados que o integram.

Uma análise do papel exercido pelas instituições parlamentares atualmente existentes em nível internacional ou regional, à exceção do Parlamento Europeu, comprova que essas instituições encontram-se distantes de poder desempenhar de forma eficaz as competências clássicas da representação e, em consequência, distantes da defesa de espaços públicos democráticos com função política. Poucos parlamentos internacionais exercem a competência legislativa e tampouco interagem na proposição e aprovação de normas de âmbito regional ou internacional ou exercem controle sobre outras instituições - à exceção já mencionada do Parlamento Europeu- embora seja digno de menção a criação de espaços públicos transnacionais como o Fórum Social Mundial de Porto Alegre.

3.6.1 O *Deficit* em Processos de Integração Regional

O *deficit* democrático existente nas relações internacionais ocorre e se torna mais evidente, principalmente, nos processos de integração regional. Isso porque as decisões exaradas na condição de bloco são mais tendentes a produzir ressonância econômica sobre a sociedade em geral e também porque a *praxis* democrática pode ser melhor exercida nesse nível do que no interior dos Estados que o integram.

A expressão *deficit* democrático refere-se a um visível distanciamento dos cidadãos dos Estados Partes dos mecanismos decisórios dos processos de integração regional. Na América Latina, que já vivenciou as experiências do Pacto Andino (1969) e do Sistema de Integração Centro-Americano (1991), a principal experiência de integração econômica é o MERCOSUL. Embora este bloco tenha feição intergovernamental, aproxima-se daqueles de caráter supranacional por ter criado, através do Protocolo de Ouro Preto¹⁰⁰, uma estrutura organizacional em seu artigo 1º, a Comissão Parlamentar Conjunta, e em sequência, o Parlamento do MERCOSUL.

¹⁰⁰ COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL – SEÇÃO BRASILEIRA E MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Mercosul: Legislação e Textos Básicos**. Brasília: Senado Federal, 2000. p. 15.

O *deficit* democrático está relacionado à ausência de legitimidade democrática, ao estabelecimento de regras de unanimidade para a adoção de decisões, ao distanciamento existente entre os órgãos ou instituições internacionais e os cidadãos dos Estados membros e na complexidade de seus processos decisórios, de difícil inteligibilidade para aqueles que não conhecem o vocabulário, termos e expressões técnicas do processo de integração.

Outra fundada alegação de *deficit* democrático diz respeito à produção de normas, quando certas matérias objeto de regulamentação por parte de órgãos internacionais fogem ao controle dos parlamentos nacionais, posto que não são a eles submetidas quando de sua incorporação ao ordenamento jurídico interno dos Estados partes. É que a palidez das competências atribuídas pelos Tratados, ao órgão parlamentar regional, não justifica a perda de poder pelos parlamentos nacionais. Nos atuais tratados que adotam a supranacionalidade, no contexto desenhado, o “*deficit* democrático” é agravado pela supremacia do direito comunitário sobre o direito interno dos Estados e pela aplicabilidade direta de certas normas de direito derivado.

Todavia, o *deficit* democrático é identificado com maior facilidade nos processos de integração alicerçados no modelo intergovernamental de integração.

3.6.2 *Deficit* democrático no MERCOSUL

Os primeiros anos de funcionamento do MERCOSUL, criado em 1991 quando a sociedade já vivia sob o impacto da globalização e da regionalização, ocorreram sob intensa movimentação dos agentes econômicos e sociais dos Estados da região, que pretendiam participar das negociações referentes àquele processo integracionista. Apesar dessa movimentação, não lograram essas forças acesso aos foros negociadores de implantação desse processo, nem voz no órgão parlamentar criado pelo Tratado.¹⁰¹

A essa ausência de transparência na concepção do processo decisório de criação do MERCOSUL foram acrescidos os *deficits* democráticos pré-existentes em seus Estados-membros, tradicionalmente possuidores de uma cultura política autoritária e de estruturas democráticas frágeis. Tais características derivadas de frequentes episódios de ruptura do Estado de Direito em seus territórios e da baixa participação política da sociedade civil na administração e condução dos interesses públicos.

¹⁰¹ DRUMMOND, Maria Cláudia. **A democracia desconstruída**. O deficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. Tese de Doutorado. Brasília: UnB, 2005. p.36.

Nesse cenário, os órgãos parlamentares concebidos para integrar a estrutura organizacional do MERCOSUL, já surgiram debilitados frente aos órgãos executivos responsáveis pela maciça produção de normas de nível intergovernamental, sem a legitimidade que seria adquirida caso tivesse ocorrido a discussão dessas normas com a sociedade civil organizada, capaz de proporcionar uma maior aceitação, legitimidade e eficiente aplicação destas. Então, a partir da identificação de uma sociedade civil organizada em âmbito transnacional - fora das estruturas organizacionais estatais - direta e independentemente atuando como protagonista de relações internacionais, ensina Maria Cláudia Drummond,¹⁰² a ela igualmente devem ser atribuídos direitos de representação e participação nas decisões que ultrapassem o âmbito das fronteiras nacionais e produzam impactos na vida diária dos particulares, pessoas físicas ou jurídicas.

Tal afirmativa baseia-se no fato de que os processos de regionalização e os de globalização, principalmente, estabelecem camadas sobrepostas de poder que ultrapassam os limites territoriais de vários Estados, sobre eles incidindo em vários aspectos. Nessa direção, David Held¹⁰³ classifica as fragilidades de governabilidade em três disfunções políticas, a saber: a defasagem jurisdicional, a defasagem de participação e a defasagem de incentivos.

Na defasagem jurisdicional, o problema residiria no distanciamento entre as práticas implementadas para um mundo regionalizado e globalizado, e as políticas idealizadas para incidirem em um único Estado; no que se refere à defasagem de participação, diz respeito à precariedade e até mesmo à inexistência de instituições internacionais aptas à defesa dos interesses dos atores particulares e estatais; finalmente, a defasagem de incentivos, de igual modo, se refere à inexistência de entidades de abrangência internacional, aptas à regulação ou disponibilização do uso de bens públicos globais.

Nessa linha, preceitua o autor, se urgentes ajustamentos não forem promovidos no atual modelo de relacionamento internacional entre os Estados, idiosincrasias poderão ser ampliadas, levando-o ao esgotamento ou até mesmo à sua ruptura. Inúmeras assimetrias estão sendo detectadas em nível de comércio internacional, geradoras de obstáculos ao desenvolvimento crescente de alguns países, ocasionando a volatilidade de capitais e contribuindo, para a instabilidade política no interior dos Estados nacionais.

¹⁰² DRUMMOND, 2005. Op.cit. p. 116.

¹⁰³ HELD, David. A globalização depois do II de setembro. **Correio Braziliense**. Brasília-DF.

Como superar essas dificuldades e reverter esse cenário, abrindo ‘janelas’ ao exercício da cidadania, no âmbito dos Estados e ao nível internacional, é o desafio a ser superado que, em outras palavras, diz respeito à superação do *deficit* democrático.

3.7 A VALIDADE E A ABRANGÊNCIA DAS NORMAS CRIADAS NO ÂMBITO DO MERCOSUL

A efetivação de um processo de integração regional requer uma estrutura organizacional e um ordenamento jurídico apto à sua implementação, representado por normas, regulamentos e orientações.

Confrontado os dois instrumentos básicos referentes à criação do MERCOSUL (o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto), constata-se que o tratado se repete quase que integralmente no protocolo que dispõe, inclusive, expressamente, em seu artigo 41, ser aquele um direito originário desse pacto, incluídos seus aditivos e documentos complementares - e, como direito derivado do bloco, as normas provenientes de seus órgãos decisórios, desde que alicerçadas nos respectivos tratados constitutivos - nas decisões do Conselho do Mercado Comum, nas resoluções do Grupo Mercado Comum e nas diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL. Dispõe também que devem ser considerados como fontes secundárias ou complementares, os princípios gerais do direito e os laudos de Tribunal Arbitral, previstos no Protocolo de Brasília.

Embora parecesse óbvio, até a elaboração do Protocolo de Ouro Preto existiam dúvidas e inquietações sobre a obrigatoriedade de observância pelos Estados Partes, das normas emanadas pelos órgãos decisórios do Pacto, porque, paradoxalmente, o Tratado de Assunção não menciona em seu texto as normas a serem produzidas no âmbito do MERCOSUL, as decisões e as Resoluções. Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, tais dúvidas foram eliminadas, posto que este diz expressamente que as manifestações dos órgãos com capacidade decisória devem ser consideradas normas de caráter obrigatório para os Estados Partes e que tais manifestações serão concretizadas por aqueles por meio de decisões, resoluções e diretrizes.

Nesse cenário, indiscutível que o Tratado de Assunção, o Protocolo de Brasília, o Protocolo de Ouro Preto, as Decisões, as Resoluções e as Diretrizes compõem o ordenamento jurídico do MERCOSUL, apto a produzir efeitos nos países que o integram. Em uma visão mais específica, as “Decisões” são o instrumento hábil para as manifestações do Conselho -

normas de primeiro grau; as “Resoluções”, para as manifestações do Grupo Mercado Comum, normas de segundo grau; e as “Diretrizes” ou “Propostas”, da Comissão de Comércio, sendo esta última a única de caráter não obrigatório. Entretanto, as normas do MERCOSUL podem ser classificadas como normas imperfeitas, porque não impõem qualquer sanção aos Estados partes pelo seu descumprimento. Com essa fragilidade técnica flagrante, as decisões de seus órgãos deliberativos são implementadas ou não pelos Estados-membros, sem qualquer consequência punitiva, em caso negativo. Tal deficiência é consequência da concepção intergovernamental do Pacto.

O MERCOSUL, como órgão internacional, prevê em seus instrumentos instituidores um poder normativo derivado para os órgãos que compõem sua estrutura organizacional - o Conselho Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio. Contudo, em consequência da adoção da teoria dualista por parte de dois Estados que o integram, essas normas precisam ser recepcionadas ou internalizadas pelo ordenamento jurídico desses países, o que evidencia que o processo legislativo no MERCOSUL não é autônomo, e tampouco observado de forma igual pelos Estados Partes.

As discussões sobre o tema encontram-se longe de um ponto de convergência. Alguns autores, dentre os quais Otávio A.D.Cançado Trindade¹⁰⁴, sustentam que não é possível classificar o Direito do Mercosul como Direito Comunitário, mas pode-se afirmar que se trata de uma ordem jurídica própria. Já Maria Luiza Justo Nascimento¹⁰⁵, leciona que “as determinações políticas vinculantes aos Estados constituem normas [...] derivadas do MERCOSUL e devem ser obrigatoriamente incorporadas aos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros.” Entretanto, não aborda qualquer consequência pelo seu descumprimento.

É flagrante a necessidade de incorporação das normas originárias de órgãos deliberativos do MERCOSUL nos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros. Desse fato, levanta-se a dúvida se o MERCOSUL possui efetivamente poder normativo e se suas normas, agrupadas, constituem um ordenamento jurídico no sentido que a doutrina atribui a esta expressão. Caso sejam afirmativas as respostas, qual a sua eficácia?

Um aspecto que pode ser levantado como inibidor da eficácia das normas do MERCOSUL, diz respeito ao *quorum* necessário a sua aprovação. Efetivamente, estabelece o artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto que para a aprovação de normas, é necessária a presença e o consenso de todos os Estados Partes. A fundamentação desse dispositivo reside, talvez, no

¹⁰⁴TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. O Mercosul no Direito Brasileiro. Incorporação de normas e segurança jurídica. Belo Horizonte: DelRey, 2003. p.52.

¹⁰⁵ NASCIMENTO, Maria Luiza Justo. **A Incorporação das Normas do Mercosul** ISBN. Juruá, 2003.

pressuposto de que a presença total e o consenso facilitariam o processo de recepção dessas normas pelos Estados-membros, visto já existir uma unanimidade a respeito da aprovação da matéria. No entanto, diferentemente do pressuposto concebido, pode-se identificar, nessa metodologia, uma defesa da soberania dos Estados Partes, ocasionando lentidão na efetivação das decisões do bloco e, mais que isso, uma repetida desculpa para o descumprimento das normas decorrentes do tratado.

Tanto é verdadeira a afirmativa, que havendo conflito entre as normas produzidas por órgãos do pacto e normas internas dos Estados-membros, prevalecem aquelas de direito interno, vigindo nesse aspecto a teoria dualista, que concebe a existência de dois sistemas normativos - o interno e o internacional- e, portanto, a necessidade do instrumento da recepção para a validade no território do Estado Parte das normas internacionais. Em consequência, as normas produzidas no âmbito dos órgãos do pacto podem ser ignoradas, alteradas, aditivadas, ou interpretadas diferentemente por juízes e tribunais nacionais, dificultando ou até mesmo impedindo o processo de integração regional.

É que a concepção intergovernamental adotada no MERCOSUL, no dizer de Eduardo Biachi Gomes¹⁰⁶, “impede um verdadeiro Direito da Integração e a formatação de uma jurisprudência do bloco que possam servir como referencial para as políticas a serem desenvolvidas”. Nesse cenário, configura-se o impasse para se identificar quais as medidas a serem adotadas para a agilização da validade das normas do bloco em cada país membro.

Sem contra argumentação consistente, chega-se à conclusão de que as dificuldades encontradas no seio do bloco para a implementação da sua produção normativa, estão relacionadas à ausência de eficácia direta e aplicabilidade imediata dessas normas nos ordenamentos jurídicos nacionais. Quando se menciona ‘eficácia direta’ e ‘aplicabilidade imediata’ quer-se referir à possibilidade de serem essas normas utilizadas pelos particulares dos países membros na defesa de seus direitos, quando da sua violação, e à efetiva aplicação da norma produzida por órgãos do pacto, logo após sua publicação, sem a necessidade do fenômeno da recepção para sua incorporação no ordenamento jurídico nacional, respectivamente.

¹⁰⁶ GOMES, Eduardo Biachi. **Blocos econômicos e soluções de controvérsias**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 165.

CAPÍTULO 4 - O ASPECTO CONSTITUCIONAL DA INCORPORAÇÃO DAS NORMAS DO MERCOSUL

O mecanismo constitucional da recepção pelos Estados Partes das normas produzidas por órgãos do MERCOSUL tem demonstrado que provoca o retardamento e até mesmo a ineficácia dessas normas.¹⁰⁷ E, à medida que a produção normativa do bloco cresce em volume, mais se evidencia a necessidade de que seja encontrada uma solução para esse problema. De forma criativa, alguns artifícios têm sido utilizados longe, porém, de eliminá-lo.

É evidente a necessidade de submissão da norma originária do MERCOSUL ao procedimento da recepção, por isso, algumas soluções paliativas têm sido idealizadas, a exemplo dos atos de interpretação de tratados, implantação de rotinas diplomáticas e normas auto-reguladoras com efeitos restritos ao interior do bloco, sem a necessidade, portanto, da sua aprovação legislativa pelo Estado-membro. Aquelas normas mais abrangentes, contudo, devem submeter-se ao processo incorporador, posto que por meio desse procedimento, conforme leciona Sérgio André R.G. da Silva¹⁰⁸ “se busca superar as assimetrias existentes entre os ordenamentos jurídicos dos países em vias de integração, com vistas a viabilizá-las”. Tal necessidade se faz crescente à medida que se evolui na escala dos diversos regimes integracionistas hoje conhecidos - zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica.

O MERCOSUL deve ter suas normas submetidas ao processo de recepção, por conta da adoção da teoria dualista pelo ordenamento jurídico de dois países do bloco (Brasil e Uruguai). Nesse ponto, a discussão adentra no campo do Direito Constitucional. No Brasil, as disposições sobre tratados estão previstas na Carta Magna, que também não possui um capítulo específico referente ao tema.

Na sistemática brasileira, os tratados equiparam-se hierarquicamente às leis e podem ser revogados por lei posterior com ele incompatível e, também, serem submetidos ao controle de constitucionalidade. A exceção foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, em seu §3º do art. 5º, referente a tratados sobre direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional por meio de *quorum* qualificado de 3/5, o mesmo *quorum* exigido para a aprovação de emendas constitucionais, assunto abordado no tópico desta dissertação: “Assimetrias Constitucionais”. Exclusivamente nessa matéria e sob essa condição, se dará a

¹⁰⁷ **Internalização de Normas do Mercosul.** Seminário na Câmara dos Deputados, Brasília-DF, set./2004.

¹⁰⁸ SILVA, Sérgio André R.G da. **Integração Econômica e Harmonização Leg.Tributária.** Lúmen Júris, 2003.

estes o *status* de norma constitucional. Todos os demais, conforme entendimento pacífico do STF, equiparam-se hierarquicamente à lei¹⁰⁹.

Deve-se ressaltar que o texto magno brasileiro possui poucos dispositivos sobre tratados, inexistindo, também, um processo legislativo específico para o enfrentamento dessa questão. A intervenção legislativa, nesse aspecto, verifica-se, basicamente, na autorização do tratado e na fiscalização dos atos do Executivo referente a este. Embora ao autorizar e ratificar o tratado esteja o legislativo brasileiro também aprovando o conteúdo daquele ato de natureza internacional, não se pode afirmar que por meio desse ato exercita aquele Poder uma atividade legiferante, geradora de norma de direito interno. Com efeito, tal atividade constitui, unicamente, uma autorização que se completará com a promulgação e publicação deste, por decreto legislativo. A aprovação legislativa, então, constitui meramente uma etapa do processo de formação do ato internacional.

Some-se às omissões abordadas, aquela referente à inexistência na Carta, de qualquer menção ao processo de incorporação de normas oriundas do MERCOSUL. O conteúdo do §1º do art. 4º, da Constituição Federal, no sentido 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”, não atende à consolidação do pacto, posto que mera norma de natureza programática.

Confirmando esse entendimento, o STF, quando da análise e julgamento do Agravo Regimental em Carta Rogatória nº 8.279/1998, negou *exequatur* à providência pleiteada por pessoa jurídica argentina, no sentido da aplicação do Protocolo de Medidas Cautelares do MERCOSUL. O fundamento à negativa foi o de que a norma do MERCOSUL em que se fundamentava o pleito, ainda não fora legislativamente recepcionada pelo ordenamento brasileiro. Eis os termos do acórdão referido:

“O sistema constitucional brasileiro não consagra o princípio do efeito direito 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).”

¹⁰⁹ ADI 1480 MC/DF e RE 466343/SP.

No entendimento da Corte brasileira, o *exequatur* pleiteado encontrava óbice no texto constitucional. Tal obstáculo encontra-se consubstanciado nos artigos 1º, I; 4º, I; e 102, III, "b", da Constituição cidadã.¹¹⁰ Assim, somente após a aprovação de Emenda Constitucional que introduzia no ordenamento jurídico brasileiro a auto-aplicabilidade das normas do MERCOSUL, a liberdade de circulação de mercadorias, de livre circulação de trabalhadores, de livre circulação de capitais e de livre concorrência, receberiam as normas oriundas dos órgãos do pacto um tratamento diferenciado, com características de supranacionalidade.

A doutrina mostra que a alternativa seria pelo processo de mutação constitucional. Este processo não formal de mudança das constituições rígidas se efetiva por via da tradição, costumes, interpretação judicial e doutrinária. Anna Cândida da Cunha Ferraz¹¹¹ ensina que se trata de processo que altera o sentido, o significado e o alcance do texto constitucional sem violar-lhe a letra e o espírito. Portanto, trata-se de mudança constitucional informal que não contraria a Constituição, posto que por ela acolhida. Nessa ótica, vê-se que se trata de interpretação evolutiva consistente, que atribui nova interpretação à norma constitucional em função de mudanças vividas no correr dos tempos pela sociedade.

Então, caso os parlamentares continuem apegados às concepções da teoria dualista e seja de todo impossível a aprovação pelo Congresso Nacional de Emendas Constitucionais que permitam a auto-aplicabilidade das normas do MERCOSUL, o ex-ministro do STF e da Corte da Haia, Francisco Rezek¹¹² ensina o caminho:

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 [...]?

Aceita a opção da mutação constitucional a ser exercida pelo Supremo, adequações substantivas poderiam ser processadas no processo de incorporação de normas do MERCOSUL pelo ordenamento jurídico brasileiro.

¹¹⁰ GUIMARÃES, Ulysses. **A Constituição Cidadã**. 27.7.1988. Denominação dada pelo constituinte Ulysses Guimarães na promulgação da Constituição Federal de 1988. 27.7.1988. Disponível em: < http://www.fugpmdb.org.br/c_cidada.htm > Acesso em: 28.8.2009.

¹¹¹ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos Informais de Mudança da Constituição: Mutações Constitucionais e Mutações Inconstitucionais**. São Paulo: Max Limonadi 1986.

¹¹² REZEK, 1984. Op. Cit.

4.1 A PRAXIS ATUAL DA INTERNALIZAÇÃO E DA APLICAÇÃO DAS NORMAS DO MERCOSUL NOS ESTADOS MEMBROS

Ao buscar explicações técnicas para o atual problema da aplicação das normas do MERCOSUL nos Estados membros, deve-se partir da análise dos seus institutos básicos. Assim, constata-se que o Protocolo de Ouro Preto - que complementa o Tratado de Assunção - estabelece e regulamenta, principalmente, o organograma do bloco, seu processo de tomada de decisões e a aplicação de suas normas internamente. A esse respeito, dispõe seu artigo 38, *in verbis*:

Art.38. Os Estados Partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstas no artigo 2 deste Protocolo.

Parágrafo único - Os Estados Partes informarão à Secretaria Administrativa do Mercosul as medidas adotadas para esse fim.

Após a análise deste dispositivo, conclui-se que o bloco do MERCOSUL optou pelo sistema de cooperação intergovernamental, que não obriga os Estados-membros à incorporação imediata das normas produzidas pelos órgãos da sua estrutura organizacional, diferentemente do que ocorre na União Européia, na qual os Estados que a integram delegaram parte de suas competências a órgãos responsáveis pela ordem jurídica comunitária, que passam a ter supremacia sobre normas desses mesmos Estados. Em outras palavras, trata-se da adoção da supranacionalidade.¹¹³

A realidade é que não foi formalmente atribuída, a qualquer órgão ou autoridade do MERCOSUL, competência para impor a seus Estados membros as decisões por esse prolatadas. O cumprimento das decisões emanadas do bloco, enquanto instituição, ocorre considerando-se os interesses econômicos, políticos e sociais de cada Estado parte soberano, embora, aqui e ali, se sobreponha uma vontade política maior que tenha por objetivo direto a efetivação do processo de integração regional.

Essa sistemática de implementação de decisões pode ser denominada, sem qualquer purismo, de coordenação de soberanias, posto que, por seu intermédio, apesar dos Estados-membros priorizarem sempre os seus interesses particulares nesse processo decisório, aqui e ali levam em consideração, também, os interesses do bloco como um todo.

Tal situação deve-se, principalmente, ao caráter de intergovernabilidade do MERCOSUL definido no artigo 2º do Protocolo de Ouro Preto que estabelece, à exceção de sua Secretaria Administrativa, sediada na cidade de Montevideu, Uruguai (para a qual

mantém um corpo próprio de funcionários), que todos os outros órgãos que integram a sua estrutura organizacional não possuem sede própria e tampouco funcionários, sendo seus integrantes os próprios representantes dos governos dos Estados Partes.

Repita-se que, embora as normas produzidas por órgãos do MERCOSUL contenham disposições que estabelecem o seu cumprimento obrigatório- artigo 38 do Protocolo de Ouro Preto- elas apenas têm vigência e eficácia se os Estados Partes adotarem em seus ordenamentos jurídicos internos medidas tendentes à sua convalidação e, mesmo assim, após a comunicação por parte destes, à Secretaria Administrativa do MERCOSUL, da sua aprovação - artigo 40 do Protocolo. Cumpridas tais formalidades e decorridos trinta dias, entrarão as normas em vigor, concomitantemente, nos Estados que o integram. Esse o *iter* procedimental estabelecido.

Forçoso admitir que, a continuar essa sistemática, dificilmente se logrará atingir um processo amplo e eficaz de integração regional. Nesse toar, alguns Estados Partes estão se omitindo ou simplesmente se recusando a incorporar determinadas normas produzidas pelo pacto, e o que é pior, alguns Estados estão a incorporá-las e outros não. Entretanto, se observado o exemplo do que ocorre no âmbito da União Européia tal fato jamais aconteceria, pois na lição de Faria,¹¹⁴ “o regulamento que dela provém produz efeitos imediatos no ordenamento interno dos Estados Partes”. No caso do MERCOSUL, fica a indagação sobre como responsabilizar os Estados Partes pelo não cumprimento das normas produzidas pelo bloco.

Não se encontra uma resposta definitiva à indagação. O que se pode afirmar é que o MERCOSUL não constitui um órgão com características de supranacionalidade como a União Européia, cujas normas são obrigatoriamente acatadas e automaticamente incorporadas ao ordenamento jurídico dos Estados-membros e o seu não cumprimento, ocasiona a responsabilização do Estado. Isso é o que ensina Frederico Augusto Monte Simionato, ao lecionar que:

[...] se o Estado membro não a implantar ou impor óbices operacionais, a Comissão deverá propor as medidas que entender necessárias, e os particulares poderão demandar em seus tribunais requerendo a aplicabilidade direta da diretiva. Este fenômeno, infelizmente, não existe no âmbito do MERCOSUL.¹¹⁵

¹¹³ BORCHARDT, Klaus-Dieter. **O ABC do Direito Comunitário**. Comissão Européia; Sítio Oficial.

¹¹⁴ FARIA, 1997. Op.cit.

¹¹⁵ SIMIONATO, Frederico Augusto Monte. **Métodos de harmonização legislativa na União Européia e no Mercosul: uma análise comparativa**. Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

A inexistência de mecanismos capazes de pressionar os Estados Partes a internalizarem as normas produzidas pelos órgãos do MERCOSUL, constitui um visível e influente desestímulo ao processo de integração regional. Sobre essa afirmativa já se posicionou Labrano¹¹⁶:

[...] es verdad que aún no se ha definido por normas específicas o por fallo arbitral la responsabilidad por incumplimiento o por cumplimiento incorrecto de los Estados Partes de las normas emanadas del Mercosur, y que la actual normativa indica sólo sanciones indemnizatorias de tipo comercial y no civil a los Estados afectados o a los particulares, pero la sistematicidad del ordenamiento jurídico del bloque, la prevalencia de sus normas, así como las condiciones que surgen de la interpretación de la Convención de Viena sobre Tratados, además de la rica experiencia jurisprudencial europea, muy pronto encaminará las primeras acciones.

Não resta dúvidas de que esse tema mais cedo ou mais tarde haverá de povoar os tribunais dos Estados que integram o MERCOSUL. Muito em breve, algum particular haverá de demandar algum Estado-membro pelo descumprimento, morosidade ou cumprimento parcial das normas do MERCOSUL, perante a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum, nos termos do artigo 39 e 40, do Protocolo de Olivos¹¹⁷. A esse respeito já advertiu Deluca¹¹⁸ ao afirmar que “enquanto o Estado não incorporar a norma emanada dos órgãos do MERCOSUL ao seu direito interno, os particulares se encontrarão em situação de insegurança jurídica a respeito do conteúdo concreto de seus direitos e obrigações”. Em outras palavras, está a se referir o doutrinador sobre o problema do *deficit* democrático.

Ressalte-se que apesar de até hoje não se ter conhecimento de um único caso de responsabilização de um Estado Parte pela não internalização de uma norma do MERCOSUL, esse assunto já foi tratado no laudo arbitral atinente à “aplicação de medidas *antidumping* contra a exportação de frangos inteiros, provenientes do Brasil e da República Argentina.¹¹⁹ A esse respeito, veja-se parte do texto do Considerando nº 117 do laudo:

[...] dada la naturaleza intergubernamental del MERCOSUL y la ausencia de aplicación directa de su normativa nadie puede cumplir en lugar del Estado obligado el acto de incorporación requerido. Pero el incumpliendo apareja responsabilidad internacional del Estado que incumple hacia los Estados que sí han cumplido.

¹¹⁶ LABRANO, 1997. Op. cit.

¹¹⁷ DELUCA, 2003. Op.cit. p.205.

¹¹⁸ DELUCA, 2003. Op. Cit. p. 199 e 210.

¹¹⁹ Resolução nº 574/2000 do Ministério de Economia da República Argentina.

Não constitui redundância a lembrança de que a decisão parcialmente reproduzida, menciona o artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto, que determina a vigência simultânea das normas do MERCOSUL nos Estados Partes.

Nesse dispositivo, identifica-se, numa interpretação extensiva, um compromisso legal dos Estados Partes com a adoção em seu território das decisões tomadas em pelo bloco. Na lição reiterada de Deluca,¹²⁰ “tales determinaciones constituyen una obligación de hacer de los Estados, que deberán tomar las providencias previstas en sus ordenamientos jurídicos para internalizarlas”.

É que o artigo 40 tem como propósito uniformizar o momento de entrada em vigor das normas do MERCOSUL, evitando que as decisões do bloco sejam passíveis de possuírem quatro tipos distintos de data e vigência. Reputa-se esse como o principal objetivo do mencionado dispositivo, visando a uma simultânea incorporação de suas normas em todos os Estados Partes.

Determina o Protocolo de Ouro Preto que, após a incorporação da norma do MERCOSUL pelo Estado Parte, deve este comunicar à Secretaria daquele a respectiva incorporação. É competência da Secretaria, após o recebimento das notificações de todos os Estados que integram o bloco, considerar como efetivamente cumprido o processo de integração da norma, comunicando tal fato aos países signatários. Encerrado esse procedimento, como já dito, a norma entra em vigor simultaneamente em todos os Estados 30 dias após a comunicação desse fato pela Secretaria do MERCOSUL.

Contudo, na visão de Deluca¹²¹, o disposto no artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto, apesar da Recomendação GMC n° 45 estabelecer que “las únicas normas cuya incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales no se hace necesaria son aquellas de naturaleza *interna corporis* o sea, cuando se destinan exclusivamente a organizar los trabajos y el funcionamiento de los órganos del proceso de integración”, constitui uma ficção jurídica, eis que:

[...] los sistemas de incorporación nacionales no consagran el mecanismo de la vigencia simultánea. Al contrario, una vez internalizada, la norma entra en vigor en la fecha prevista por el instrumento nacional de incorporación. O sea, no existe actualmente, en los Estados Partes, mecanismos prácticos que permitan esperar la comunicación de la Secretaría del Mercosur para que se opere la vigencia de la norma. Por esta razón, sucede muy a menudo que una norma incorporada al derecho nacional de un país, y en teoría en vigencia en él, no es aplicable en otro pues éste no ha procedido aún a la recepción de la norma del Mercosur por su sistema jurídico.

¹²⁰ DELUCA, 2003. Op. Cit, p. 190.

¹²¹ DELUCA, 2003 Op. Cit.

O artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto estabelece que as normas emanadas dos órgãos institucionais do bloco terão caráter obrigatório e deverão ser incorporadas. Para melhor compreensão, eis o inteiro teor desse artigo:

As normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no Artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.

Diante dos vários sistemas constitucionais já mencionados, este comando para ser acatado por alguns Estados Partes, inclusive o Brasil, precisa ser cotejado com o texto constitucional. Sendo de conteúdo geral, pretende dispor sobre a ausência de obrigatoriedade de internalização das normas do MERCOSUL e que a exigência de entrada em vigor no direito nacional é uma exceção ao sistema apresentado.¹²² Entretanto, muitos doutrinadores advertem que existem diversas situações nas quais são exigidas a internalização das normas do MERCOSUL no sistema jurídico de cada Estado-membro, e que tais situações fogem ao comando do estabelecido no artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, referente ao efeito imediato e direto destas disposições legais e que uma norma deve necessariamente incorporar-se a determinado ordenamento quando:

- a) La propia norma mercosureña (derivada) determina expresamente que deberá ser incorporada por el ordenamiento nacional (tal como sucede en la Comunidad Europea – CE – con las Directivas y en la Comunidad Andina de Naciones – CAN – con las Decisiones en supuestos específicos);
- b) La misma no sea operativa por sí sola y requiera por tal motivo del complemento del sistema jurídico interno;
- c) esté sujeta a condición o a la actividad de los órganos del MERCOSUR competentes o de las autoridades estatales que corresponda.

Na esteira deste dispositivo, segue-se o entendimento de que somente quando a norma do MERCOSUL estabelecer expressamente a não necessidade de sua incorporação ao direito interno de cada Estado-membro, terá ela efeito imediato sobre o ordenamento jurídico nacional. Ressalte-se, por último, nesse particular, que órgãos do MERCOSUL, a exemplo do Grupo Mercado Comum¹²³ e Conselho Mercado Comum¹²⁴ estão expedindo normas que

¹²² Protocolo de Ouro Preto, cit. p. 67.

¹²³ Resolução GMC n° 26/01, art. 40.

¹²⁴ Decisão CMC n° 23/00, art. 50.

objetivam regulamentar a internalização de outras normas no ordenamento dos Estados Partes, e assim promover a uniformização e sua harmonização quanto à sua eficácia.¹²⁵

A preocupação com a incorporação de normas nos Estados Partes grassou no Legislativo, no Executivo e, em especial, no próprio Judiciário.

No “I Encontro das Cortes Supremas no MERCOSUL” realizado em 5.11.2003, o assunto fazia parte do item 5 da programação oficial, com o objetivo de:

Criação de âmbito de discussão entre tribunais e associações de classe da magistratura sobre a participação do Poder Judiciário de cada Estado Parte no processo de integração, com vistas à aplicação das normas do MERCOSUL, à cooperação judiciária e à harmonização da legislação dos Estados Partes.

Durante o “II Encontro das Cortes Supremas do MERCOSUL”, realizado de 28 a 30 de novembro de 2004, em Brasília/DF, o tema fez parte do Grupo I - Assimetrias Constitucionais e do Grupo de Estudos; III - Harmonização legislativa em direito material e Processual. A “Aplicação de Normas do MERCOSUL nos Estados Partes”, foi objeto do Primeiro Painel, durante “3º Encontro de Cortes Supremas”, no dia 20.11.2005.

No “4º Encontro de Cortes Supremas, realizado em Brasília, no dia 23 a 25 de novembro de 2006, o assunto esteve presente em dois dos principais painéis: Painel I - Competência consultiva dos tribunais internacionais, conferencista Francisco Rezek; e, Painel II - Incorporação e efetividade normativa: o papel do Parlamento do MERCOSUL. Finalmente, no “5º Encontro de Cortes Supremas”, deu-se relevância ao tema, o qual foi tratado no Painel II: Avanço da cooperação judicial no MERCOSUL: necessidade de reformas constitucionais ou harmonização de conceitos?

O Poder Legislativo também percebeu a necessidade de aprofundar a análise da incorporação de normas. No seminário, realizado em 2.9.2004, no Plenário da Câmara dos Deputados, em Brasília, vários Painéis avançaram sobre o Tema:

1) PRIMEIRO PAINEL-APROVAÇÃO DE NORMAS PELO CONGRESSO NACIONAL:

ITEM 1- Aplicação das Normas do MERCOSUL no Plano Interno- conferencista Jorge Fontoura;

ITEM 2- A Atuação da Comissão Parlamentar Conjunta na Aprovação dos Acordos do MERCOSUL - conferencista Maria Cláudia Drummond.

2) SEGUNDO PAINEL - INTERNALIZAÇÃO DAS NORMAS QUE NÃO DEMANDAM APROVAÇÃO LEGISLATIVA - Mediador ministro Bruno Bath:

ITEM 2- Incorporação de Normas MERCOSUL pelos Ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes. Conferencista Antonio de Paulo Cachapuz de Medeiros;

¹²⁵ Resolução GMC n° 23/98.

ITEM 3- O avanço Constitucional para a Recepção Imediata das Normas MERCOSUL. Conferencista: João Ricardo Carvalho de Souza.

A incorporação de normas no ambiente da integração, em face dos diferentes modelos constitucionais, tem importância fundamental, pois a ausência da incorporação acarreta *deficit* democrático pelo vazio de legitimação decorrente.

Diante da necessidade de assegurar maior uniformidade e consistência na incorporação da normativa MERCOSUL e visando a conferir maior agilidade e previsibilidade a esse processo, editou-se o documento MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 20/02. As principais novidades desse documento foram as seguintes:

Consulta Prévia - quando um projeto de norma for acordado em algum dos órgãos do MERCOSUL, deverá ser submetido a consultas internas nos Estados Partes, por um período não superior a 60 dias, com o objetivo de confirmar a conveniência técnica e jurídica (art. 1º);

Comunicação da Incorporação - projeto de norma que necessite ser incorporada aos ordenamentos jurídicos nacionais permanecerá no âmbito do órgão decisório e só poderá ser formalmente adotado como norma depois que os quatro Estados Partes comuniquem a tal órgão que estão em condições de proceder à incorporação da norma por meio de atos do poder executivo ou de enviá-la à aprovação parlamentar. Essa comunicação só deverá ser enviada uma vez realizados os exames internos e a análise da consistência jurídica, devendo tais análises serem realizadas antes da reunião seguinte do órgão decisório pertinente; (art. 3º)

Alterações Substantivas - Os textos dos projetos de normas acordados pelo órgão decisório pertinente não estarão sujeitos a alterações substantivas posteriores, salvo consenso em contrário (art. 4º)

Prazo para Incorporação - Uma vez rubricado o projeto de norma pelos representantes diplomáticos de todos os Estados Partes, a norma será considerada formalmente adotada pelo órgão decisório em questão e a partir desse momento começará a contar-se o prazo para a sua incorporação (art.6º);

Uniformidade da Incorporação - A fim de obter uniformidade nas incorporações, as normas emanadas dos órgãos decisórios do MERCOSUL, aprovadas a partir de 30/06/2003, deverão ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes em seu texto integral (art. 7º);

Modificação da Legislação Interna sobre Incorporação - Cada Estado Parte procurará preparar a adoção das modificações adicionais das respectivas normas internas que se considerem necessárias, com a finalidade de adequá-las às normas MERCOSUL a serem aprovadas (art. 8º);

Incorporação em ato único - Quando várias normas MERCOSUL devam ser incorporadas aos ordenamentos de um Estado Parte por atos de um mesmo órgão nacional, poderá proceder-se à sua incorporação por um único ato interno (art. 9º);

Ato que não requer incorporação formal - O Estado Parte deverá comunicar à Secretaria, dentro do prazo previsto para a incorporação, de que a aplicação da norma MERCOSUL não requer ato formal de incorporação (art. 11);

Identificação Conjunta- Os Estados Partes identificarão conjuntamente os casos em que uma norma, em função de sua natureza ou conteúdo, necessite ser incorporada apenas por determinado Estado Parte. Tal entendimento será explicitado no texto da norma com a seguinte menção: “Esta (Diretriz, Resolução, Decisão) necessita ser incorporada apenas ao ordenamento jurídico interno de tal país. Esta incorporação deverá ser realizada antes de tal data. (art. 12);

Centralização do processo de incorporação - A fim de conferir maior celeridade ao processo de incorporação, os Estados Partes procurarão, de acordo com suas respectivas legislações internas, centralizar em um único órgão interno o processamento dos trâmites necessários à incorporação das normas por via administrativa (art. 14);

A sistemática introduzida pelo Regimento acima descrito não foi suficiente para melhorar o quadro da incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados Partes. O Anexo B traz o quadro atual das normas internalizadas por cada país.

A ausência de incorporação da normativa MERCOSUL – e o próprio sistema de incorporação adotado em cada país - produz, também, o *deficit* democrático que se aprofunda, ainda mais, com o fenômeno das assimetrias constitucionais que serão tratadas no próximo tópico.

4.2 ASSIMETRIAS CONSTITUCIONAIS – O ORDENAMENTO BRASILEIRO

Assimetria corresponde a uma ausência de harmonia entre partes que se encontram em planos distintos. Nesse sentido, quando se considera a desarmonia em sua clivagem constitucional, estamos diante de questão central da integração regional e da construção de blocos econômicos.

No plano jurídico, a noção de assimetria diz respeito a diferenças de poder político que dividem os países. No MERCOSUL, diz-se com frequência que as assimetrias constitucionais que existem entre os países que integram o bloco são um obstáculo intransponível à efetivação do processo de integração. Na Argentina e no Paraguai as Constituições estabelecem a primazia dos tratados sobre suas legislações internas, enquanto que, no Brasil e no Uruguai, os efeitos dos tratados podem ser alterados mercê de lei nacional posterior. De acordo com aqueles que preconizam essa posição, somente será possível o avanço no processo de integração, caso se estabeleça uma convergência de princípios constitucionais entre os países do bloco, objetivando uma agregação de soberanias. Os mesmos princípios, ainda segundo os que pensam dessa forma, poderiam ser aplicados na internalização de normas aprovadas pelos órgãos do MERCOSUL.

Isso remete às expressões direito do MERCOSUL ou ordenamento jurídico do MERCOSUL. Estas expressões, ressalte-se, não são utilizadas em alusão a um direito comum dos países que compõem o bloco e tampouco insinuam a existência de um sistema jurídico único de seus Estados-membros. Até porque a integração se desenvolve dentro de um processo de aproximação ou harmonização de legislações, e não de sua unificação. É que a harmonização assenta-se em semelhanças de legislações, alcançadas pela eliminação de assimetrias que obstaculizem o aprimoramento e a integração das relações entre Estados, sem a intenção de tornar idênticos seus sistemas jurídicos.

No caso, a aproximação jurídica é gênero do qual a harmonização e a unificação legislativa são espécies. A harmonização subentende a coordenação jurídica, a busca de elementos de conexão e o reconhecimento mútuo de legislações. Já a unificação, está ligada à idéia de identidade textual de ordenamentos. Nessa ótica, a referência a um direito do MERCOSUL não se traduz em direito uniforme dos Estados que o integram.

Norberto Bobbio¹²⁶, antes do surgimento do fenômeno da integração, fez uma abordagem sobre o tema de forma genérica e mais abrangente. O autor leciona que os juristas de todos os tempos sempre se defrontaram com a dificuldade de tratamento de normas incompatíveis entre si e que tal situação teria uma denominação própria - antinomia. Ainda segundo Bobbio, haveria antinomia quando duas normas pertencentes a um mesmo ordenamento e possuidoras do idêntico âmbito de validade, fossem incompatíveis total ou parcialmente, isto é, quando uma proibisse e a outra permitisse o mesmo comportamento.

No ordenamento jurídico brasileiro, os Tratados não possuem primazia hierárquica sobre as normas internas. Então, uma eventual precedência de Tratados sobre normas internas somente verificar-se-á quando a incompatibilidade daquela com o ordenamento interno impuser, para a solução do impasse, a aplicação do critério cronológico - *lex posterior derogat priori* - ou do critério da especialidade. Em outras palavras, o critério cronológico é aquele que define - entre duas normas incompatíveis, prevalece a norma posterior. Quanto ao critério da especialidade, determina este que, frente duas normas incompatíveis, uma geral e uma especial, prevalece a segunda - *lex specialis derogat generali*. Deve-se esclarecer que *lex specialis* é aquela que subtrai de uma norma geral uma parte do seu conteúdo para submetê-lo a uma regulamentação diferente.

Retornando ao tema objeto deste capítulo, some-se a esses argumentos o fato de que as assimetrias constitucionais entre os países do MERCOSUL são decorrentes de uma cultura que não incorpora os valores da supranacionalidade. No Brasil, apesar do parágrafo único do art. 4º da Carta Política preconizar que o país buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações, este dispositivo é considerado pelo STF como uma norma programática e, como tal, não confere procedimento privilegiado de incorporação ao direito interno brasileiro – tão pouco aos Tratados firmados no âmbito do MERCOSUL.

Com efeito, no Brasil, verifica-se pela jurisprudência já citada, de que não há primazia do Direito Internacional sobre o Direito Interno. Com essa visão, o Congresso

¹²⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. São Paulo: Polis, 1990. p. 92-93.

Nacional reage a qualquer tipo de prevalência do tratado sobre a lei ordinária. O problema da relação Executivo/Legislativo na formação da sua vontade internacional precisa ser solucionado. Isto porque o Poder Legislativo reluta em outorgar ao Executivo poderes que lhe são constitucionalmente atribuídos para a definição da norma legislativa interna. *A fortiori*, porque a relação de eventual confronto entre Tratado e a Constituição Federal, impõe irrestrita precedência hierárquica desta.¹²⁷

Portanto, quando se analisa esse tema sob a ótica da constitucionalidade, *mister* se faz verificar se as normas do direito de integração são suscetíveis de compatibilização com as normas constitucionais de cada Estado Parte. No caso do Brasil, mesmo referindo-se a tratados de integração, ainda se sobrepõem a estes o mecanismo constitucional da recepção, não sendo o bastante para tangenciar tal mecanismo, o disposto no art. 4º, parágrafo único, do texto fundamental. Este dispositivo é de conteúdo eminentemente programático e não possui, portanto, o condão de tornar dispensáveis as normas constitucionais de transposição para o ordenamento jurídico brasileiro dos acordos, tratados e convenções celebrados com país ou países que integram o MERCOSUL.

Na esteira dessa discussão, levanta-se a indagação se na interpretação do aludido art. 4º, parágrafo único, da Carta brasileira, haveria o reconhecimento de um Direito Supranacional. Essa possibilidade se faz sob o argumento de que haveria uma cláusula assemelhada no *símile* europeu, de transferência de soberania. Entretanto, consabido não ser esta a posição do STF, que já se manifestou no sentido de que, para que isso ocorra, faz-se necessária uma adequação da Carta por meio de Emenda Constitucional.

Nesse raciocínio, convém registrar então que a discussão sobre a definição do exato momento em que as normas oriundas de Tratados tornam-se vinculantes no ordenamento jurídico brasileiro, é mera discussão acadêmica, posto que compete ao texto fundamental - e somente a ele - o disciplinamento da questão referente à vigência interna dos tratados internacionais. Assim estabelece a Carta, a obrigatoriedade de adoção do *iter* procedimental, envolvendo a aprovação do Congresso Nacional e a sua promulgação pelo Poder Executivo do texto convencional.

No ordenamento jurídico brasileiro, deve ser ressaltado, o ato de ratificação não é o bastante para efetivar a automática incorporação de Tratado ao direito positivo doméstico. Para que tal ocorra, necessária a convergência de vontades autônomas do Congresso Nacional e do Chefe do Poder Executivo. Isoladamente, nenhuma das duas vontades será capaz de

¹²⁷ BASTOS, Carlos Eduardo Caputo e FONTOURA, Jorge. **O Adensamento Jurídico do Mercosul e o Protocolo de Olivos**. Revista de Informação Legislativa. n.º 162, abr/jun, 2004.

promover a integração do texto à ordem interna. Assim, a aprovação congressual de um lado e a promulgação executiva, de outro, atuam como pressupostos indispensáveis à aplicabilidade do Tratado celebrado, no plano normativo interno.

O STF tem jurisprudência firmada sobre o tema, no sentido de que a inserção dos atos internacionais ao direito positivo interno, é condicionada ao *iter* procedimental constitucionalmente estabelecido.¹²⁸ Tal posicionamento foi confirmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao estabelecer que:

O decreto presidencial, que sucede à aprovação congressual do ato internacional e a troca dos respectivos instrumentos de ratificação, revela-se – enquanto momento culminante do processo de incorporação desse ato internacional ao sistema jurídico doméstico – manifestação essencial e insuprimível, principalmente se considerados os três efeitos básicos que lhe são pertinentes: a) a promulgação do tratado internacional; b) a publicação oficial de seu texto; e c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular no plano do direito positivo interno.¹²⁹

Então, enquanto não for concluído o *iter* de transposição para o ordenamento jurídico pátrio, os Tratados não podem ser invocados desde logo pelos particulares, no que se refere a direitos e obrigações neles previstos, e tampouco poderão ser aplicados imediatamente no âmbito do Estado brasileiro.

Do que foi dito, emerge a realidade de que - enquanto não for promovida, nesse aspecto, a reforma do texto fundamental brasileiro - é juridicamente inviável a pretensão de revestir as convenções e tratados firmados pelo Brasil de eficácia direta e de aplicabilidade imediata, impondo-se, nesse sentido, o mecanismo da recepção. Por outro lado, algumas situações específicas do ordenamento brasileiro, referentes a Tratados, devem ser esclarecidas neste trabalho, principalmente aquelas que dizem respeito a:

- Tratados sobre direitos fundamentais e tratados sobre outros temas;
- A situação dos tratados sobre direitos humanos após a Emenda Constitucional n° 45;
- As diferentes categorias de Tratados existentes no ordenamento brasileiro;
- O *status* de norma constitucional dos tratados sobre direitos humanos; e,
- A supremacia do Texto Constitucional brasileiro.

¹²⁸ ADI 1.480-DF, Rel. Min. Celso de Mello.

¹²⁹ RE 349.703/RS, HC 87.585/TO, RE 349.703/RS e RE 466.343/SP.

4.2.1 Tratados sobre Direitos Fundamentais e Tratados sobre outros Temas no Ordenamento Brasileiro

A magnitude desse tema, que foca a discussão sobre a primazia dos direitos fundamentais da pessoa humana sobre qualquer outro, exige que se considere em um primeiro momento a crescente tendência de internacionalização dos direitos humanos e, após, que sejam analisadas as relações entre o direito positivo interno dos Estados soberanos e o direito internacional referente a direitos humanos. No caso brasileiro, principalmente devido ao disposto no §3º do art. 5º, de sua Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, de 8.12.2004.

Não se pode negar que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, instituída pelo Pacto de São José da Costa Rica - cuja adesão do Brasil ocorreu em 25.9.1992 - foi incorporada ao direito positivo brasileiro por meio do Decreto nº 678, de 6.11.1992, da lavra do Presidente da República. Também é verdadeiro que o aludido pacto constitui um instrumento normativo regional destinado a implementar, no âmbito da América Latina, maior proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, significando nesse sentido, peça complementar ao processo de tutela das liberdades públicas fundamentais de seus países signatários.

Tal concepção se consubstancia a partir da realidade de que os tratados e convenções, na atualidade, consideram a pessoa humana como objeto da proteção do direito internacional e não um sujeito de exclusivo domínio do Estado-nação, como defendido pelo direito internacional clássico. É que a abrangência do direito internacional público atual alcança de tal forma a dimensão subjetiva da pessoa humana, ressaltada em várias declarações e pactos internacionais, que a sua dignidade passou a ser considerada como valor imprescindível nos ordenamentos jurídicos dos Estados nacionais.

Imperioso destacar que a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, coordenada pela Organização das Nações Unidas. Constituiu importante e decisivo momento para efetivação do processo de reconhecimento, consolidação e expansão dos direitos fundamentais da pessoa humana em todo o mundo. Isto ocorreu, principalmente, devido à adoção consensual, naquela oportunidade, da Declaração e Programa de Ação de Viena. Esta declaração provocou significativos avanços conceituais sobre a matéria¹³⁰ que se projetaram nos planos concernentes à legitimidade das normas internacionais referentes aos

¹³⁰ ALVES, José Augusto Lindgren. **Os Direitos Humanos como Tema Global**. São Paulo: Perspectiva, 1994. p. 135-144.

direitos humanos (art. 4º), ao reconhecimento do sentido de universalidade dos direitos humanos (art. 5º) e, ainda, à interdependência entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos (art. 8º).

Tais avanços foram fruto, também, de diversas proclamações contidas na prefalada declaração, notadamente aquelas que realçam o compromisso de todos os Estados de observar e buscar a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais das pessoas, garantindo-lhes, com esse objetivo, instrumentos aptos à sua viabilização, por meio do acesso à jurisdição de organismos internacionais. Nesse passo, o debate jurídico foi transferido para a análise do conflito entre as fontes internas e internacionais, ao ponto de se admitir que, no caso de convenções internacionais de direitos humanos, estas detêm primazia hierárquica frente à legislação comum do Estado partícipe, sempre que se evidencie o conflito entre o direito interno e as disposições fruto de referidos tratados.

No caso brasileiro, maxime a partir da decisão plenária do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.480-MC/DF, tendo por Relator o Ministro Celso de Mello,¹³¹ imprescindível a reavaliação de colocações e posicionamentos teóricos que conduzem, *prima facie*, ao entendimento de que os Tratados Internacionais em geral - qualquer que seja a matéria neles disposta - possuem posição juridicamente equivalente à das leis ordinárias.

É que os argumentos e fundamentações esposados no citado julgamento do plenário do STF, provocaram a necessidade de se separar - para efeito de determinação da posição hierárquica de convenções e tratados internacionais em face do ordenamento jurídico interno - convenções sobre direitos humanos (revestidas de “supralegalidade” ou impregnadas de natureza constitucional) de Tratados sobre outros temas, entendidos estes sob a ótica de paridade normativa com as leis ordinárias.

Examinada a matéria sob a perspectiva da “supralegalidade”, concluiu majoritariamente a doutrina que no caso de Tratados sobre direitos humanos, estes devem ser considerados como estatutos de posicionamento hierárquico intermediário, passíveis de qualificação como normas de conteúdo superior ao das leis internas ordinárias, mas subordinados à autoridade da Constituição Federal. Nesse diapasão, indiscutível que essa nova interpretação acaba por ressaltar o caráter especial dos tratados de direitos humanos em relação aos demais tratados de reciprocidade entre os Estados pactuantes, conferindo-lhes lugar privilegiado no ordenamento jurídico.

¹³¹ RTJ 179/493 – 496.

4.2.2 Os Tratados referentes a Direitos Humanos após a EC n° 45

Centrem-se as atenções na solução da questão dos tratados e convenções para o futuro - agora sob a égide da Emenda Constitucional n° 45 - os tratados de direitos humanos para ingressarem no ordenamento jurídico brasileiro no mesmo nível hierárquico de emendas constitucionais, necessitam que sejam aprovados em dois turnos, com maioria qualificada, nas duas Casas do Congresso Nacional. Essa alteração difere, então, da tese da legalidade ordinária dos tratados e convenções já ratificados pelo Brasil, a qual vinha sendo preconizada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e encontra respaldo em um largo repertório de casos julgados¹³² pelo mesmo STF após o advento da Constituição de 1988.

Importante ressaltar, ainda neste aspecto, a inclinação de significativa parcela dos doutrinadores brasileiros no sentido de, mesmo reconhecendo a necessária prevalência da Carta Maior no Direito brasileiro sobre quaisquer convenções incluídas as de proteção aos direitos humanos, admitir a precedência desses tratados sobre a legislação infraconstitucional interna do Estado brasileiro, que consideram mais preocupada com a estreiteza do seu cotidiano interno e que não se desgarrar da velha ordem jurídica. O afastamento dessa legislação se efetivaria, segundo essa corrente, a partir da outorga de força supralegal aos tratados e às convenções de direitos humanos, de forma a proporcionar efetividade direta e imediata às suas normas até, se necessário, contra a lei federal ordinária sempre que, sem se incompatibilizar com a Norma Básica, a complementem, detalhando ou ampliando os direitos e garantias fundamentais nela constantes.

Dessa forma, ainda segundo essa doutrina, surge a urgente necessidade de se conferir efetividade à proteção dos direitos humanos no plano jurídico interno dos Estados e também no âmbito internacional, a fim de se promover uma mudança de nível hierárquico desses tratados referentemente a cada ordem jurídica nacional. Torna-se necessária, ainda, a admissão de uma postura jurisdicional mais adequada às realidades emergentes em âmbito supranacional, dentro de uma perspectiva de proteção do ser humano. Nessa ótica, a tendência constitucional contemporânea de dispensar um tratamento especial aos tratados de direitos humanos é, pois, sintomática de uma escala de valores na qual o ser humano passa a ocupar posição central.

Ainda nesse diapasão, mercê do indiscutível caráter especial dos tratados que cuidam da proteção dos direitos humanos, explicam esses doutrinadores, fácil seria entender que a sua

¹³² HC 96772/SP-SÃO PAULO. AI 601832 AgR/ SP-SÃO PAULO. RE 349703 / RS -RIO GRANDE DO SUL e RE 466343 /SP - SÃO PAULO.

internalização no ordenamento jurídico dos Estados, por meio de procedimentos de ratificação previstos em sua própria Constituição, teriam o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com eles conflitantes.¹³³

Nessa direção caminham Flávia Piovesan¹³⁴ e Celso Lafer¹³⁵, dentre outros autores, ao sustentarem que os tratados de direitos humanos assumem, no direito positivo brasileiro, qualificação de natureza constitucional ressaltando que as convenções internacionais em matéria de direitos humanos, celebradas pelo Brasil antes do advento da Emenda Constitucional nº 45/2004 - a exemplo do Pacto de São José da Costa Rica- revestem-se de caráter materialmente constitucional, compondo, sob tal perspectiva, a noção conceitual de bloco de constitucionalidade.

Neste panorama, oportuna ainda a lição de Celso Lafer¹³⁶, ao lecionar que, no plano interno, a política jurídica exterior brasileira tem fundamento no §2º do art. 5º do seu Código Político, que estabelece que os direitos e garantias dispostos na Carta não excluem outros decorrentes dos Tratados em que a República Federativa do Brasil venha a ser parte.

Note-se que o §2º do art. 5º, logo após a promulgação da Constituição Federal brasileira, causou muitas controvérsias, entre elas a de que caso fosse aplicado literalmente ensejaria mudança constitucional por maioria simples, posto ser esta a maioria requerida para a aprovação de decreto legislativo que recepciona um tratado na ordem jurídica interna. Assim, não se cumprindo os requisitos da votação da Emenda Constitucional (CF, art. 60, §2º), os Tratados de direitos humanos não poderiam ter a validade de normas constitucionais.

A partir desse entendimento foi que a Emenda Constitucional nº 45, de 8.12.2004, acrescentou ao mencionado art. 5º do Texto Constitucional, e em observância ao seu art. 60, §2º, o novo §3º que dispõe:

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

¹³³ BIDART CAMPOS, Germán. *El Derecho de la Constitución e sua Fuerza Normativa*. Buenos Aires: Ediar, 2003.

¹³⁴ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 71-74.

¹³⁵ LAFER, Celso. *A internacionalização dos Direitos Humanos: Constituição, Racismo e Relações Internacionais*. Oriole, 2005. p. 16-18.

¹³⁶ LAFER, 2005. Op. Cit.

Depois dessas considerações, é lícita a afirmativa de que o §3º do art. 5º da Constituição brasileira, originário da supra repetida Emenda Constitucional nº 45, pode ser considerado como um comando interpretativo destinado a encerrar as controvérsias jurisprudenciais e doutrinárias suscitadas pelo §2º do mencionado art. 5º. Converge para esse entendimento a doutrina jurídica tradicional, que leciona que uma lei interpretativa nada mais faz do que declarar o que preexiste, ao clarificar a lei existente.

Nessa ótica, os Tratados de direitos humanos *in status quo* ante a Constituição de 1988, nos quais o Brasil aderiu e que foram validamente inseridos na ordem jurídica interna, têm a hierarquia de normas constitucionais, pois foram como tais formalmente recepcionados pelo §2º do art. 5º da aludida Constituição. Tal assertiva se alicerça não só na referência nele contida sobre tratados, mas também, pelo seu conteúdo adrede redigido, que afirma que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados. Nesta vertente, entende-se que a referência aos princípios pressupõe a expansão axiológica do Direito na perspectiva dos direitos humanos. É que após dita Emenda Constitucional nº 45, repita-se, os Tratados Internacionais a que o Brasil venha a aderir, para serem recepcionados formalmente como Normas Constitucionais, devem obedecer ao *iter* previsto no novo §3º do art. 5º, da Carta.

Existe, todavia, uma situação jurídica de direito intertemporal distinta das duas hipóteses mencionadas anteriormente - a dos muitos Tratados de direitos humanos a que o Brasil aderiu e recepcionou no seu ordenamento jurídico desde a Constituição de 1988 até a Emenda Constitucional nº 45, seguindo a política jurídica exterior determinada pela *vis directiva* do inciso II do art. 4º (prevalência dos direitos humanos), da Constituição. Entre esses tratados, estão o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais; e a Convenção Americana de Direitos Humanos. Os dispositivos referentes a direitos fundamentais contidos nestes e em outros tratados recepcionados pela ordem jurídica nacional sem a observância de maioria qualificada para aprovação, não podem ser considerados como tendo apenas a mera hierarquia de leis ordinárias. E é neste ponto que a controvérsia e os juristas bifurcam.

Tal assertiva, mercê do §2º do art. 5º, está embasada na concepção de que as normas destes tratados são materialmente constitucionais, posto que integram o bloco de constitucionalidade da Carta - conjunto normativo que contém disposições, princípios e valores - que em consonância com a própria Constituição são materialmente constitucionais, ainda que situados fora do seu texto documental.

O bloco de constitucionalidade é, nesse contexto, aquilo que diz respeito à organização do Estado, aquisição e exercício do Poder, direitos e garantias fundamentais, aplicabilidade e eficácia de normas. O bloco de constitucionalidade imprime vigor à força normativa da Constituição e constitui parâmetro hermenêutico de hierarquia superior, de integração, complementação e ampliação do universo dos direitos constitucionais nela previstos, além de apto a preencher eventuais lacunas existentes no Texto Fundamental. Ainda nessa linha de argumentação, os Tratados Internacionais de Direitos Humanos recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro, a partir do advento da Constituição de 1988 e até a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 45, não podem ser vistos como meras leis ordinárias, pois têm hierarquia de natureza constitucional, originária de sua inserção no bloco de constitucionalidade da Lei das leis.

É imperioso que o conteúdo do §2º do art. 5º, na *mens legis* constitucional, aclara um objetivo principal - o de promover a interação entre a ordem jurídica interna e a ordem jurídica internacional, atribuindo natureza constitucional às convenções internacionais de direitos humanos, reconhecendo-lhes, também, para efeito de outorga dessa especial qualificação jurídica a existência de três distintas situações concernentes a referidos Tratados:

Tratados de Direitos Humanos celebrados pelo Brasil (ou aos quais aderiu), regularmente incorporados à ordem interna em momento anterior ao da promulgação da Constituição de 1988 – esses tratados revestem-se de natureza constitucional, porque *in illo tempore* regular e formalmente recebidos nessa condição pelo § 2º do art. 5º da Carta atual;

Tratados de Direitos Humanos que venham a ser celebrados pelo Brasil (ou aos quais aderiu) em data posterior à da promulgação da EC nº 45/2004 – esses tratados, para adquirirem natureza constitucional, deverão observar o *iter* procedimental estabelecido pelo novo § 3º do art. 5º do Texto vigente; e,

Tratados de Direitos Humanos celebrados pelo Brasil (ou aos quais aderiu) entre a promulgação da Constituição de 1988 e a superveniência da EC nº 45/2004 - esses tratados adquirem natureza materialmente constitucional, porque tal hierarquia jurídica lhes é transmitida por efeito de sua inclusão no bloco de constitucionalidade da Carta, representado por todas as normas adicionadas à Constituição escrita, em função dos valores e princípios nela dispostos.

A diferenciação da qualificação constitucional dos Tratados de Direitos Humanos dos demais textos normativos ordinários dispostos na Carta, por conta dos §§ 2º e 3º do art. 5º da Constituição Federal, é defendida por Francisco Rezek, ao chamar à atenção para o fato de que, apesar do rol de direitos e garantias individuais expressos no art. 5º do Código Político, este mesmo artigo, em seu §2º, dispõe que tal listagem não exclui outros direitos e garantias individuais que decorram do regime e dos princípios encampados em seu texto, ou dos Tratados em que o Brasil seja parte.¹³⁷

¹³⁷ REZEK, 1984. Op. cit. p. 462/463.

Nesse passo, a discussão a respeito do quanto acima exposto não mais se manteria, posto que teria sido esclarecida pelo terceiro parágrafo do mesmo artigo 5º do Texto Constitucional: os tratados sobre direitos humanos que o Congresso aprove observando o rito da emenda à Constituição, em cada Casa dois turnos de votação, por três quintos do total de seus membros, integram a ordem jurídica ombreados às normas constitucionais.

Tão visível é esse liame que se poderia denominar tal entendimento de ‘cláusula holandesa’, por analogia ao modelo que prevalece nos Países Baixos. Essa referência autoriza algumas conclusões prospectivas. Assim, não é de se crer que o Congresso Nacional vá, a partir de agora, diferenciar a metodologia de aprovação dos tratados - uma específica para aqueles referentes a direitos humanos e outra para os demais tratados. Pode haver dúvida preliminar sobre a questão de saber se determinado tratado configura realmente essa hipótese temática, mas se tal for o caso, o Congresso seguramente adotará o rito previsto no terceiro parágrafo do art. 5º, qualquer que seja a matéria a que se refira o tratado, de modo que, se aprovado, este se qualifique para ter estatura constitucional desde sua promulgação - que pressupõe, como em qualquer outro caso, a ratificação brasileira para a entrada em vigor no plano nacional.

Já Flávia Piovesan¹³⁸ tem entendimento diverso, ao afirmar que existem quatro correntes sobre a hierarquia dos tratados de proteção dos direitos humanos, a saber: a) a hierarquia supraconstitucional de tais tratados; b) a hierarquia constitucional; c) a hierarquia infraconstitucional, mas supralegal; e, d) a paridade hierárquica entre tratado e lei federal.

Esses posicionamentos alimentam a polêmica doutrinária e jurisprudencial referente à hierarquia dos Tratados de Proteção dos Direitos Humanos, principalmente no Brasil. É que a reiterada Emenda Constitucional nº 45, que introduziu o §3º no art. 5º, dispõe que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

Em confronto com os argumentos e doutrina anteriormente expostos, sustenta a referida autora que a hierarquia constitucional já se extraía da interpretação conferida pelo próprio art. 5º, §2º, da Magna Carta. Em outras palavras, advoga, que a redação do aludido §3º do art. 5º, acrescido pela mencionada Emenda, deveria ter endossado a hierarquia formalmente constitucional de todos os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos

¹³⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 71-74.

Humanos ratificados, garantindo - tal como ocorreu no texto constitucional argentino - que os Tratados Internacionais de Proteção de Direitos Humanos ratificados pelo Estado brasileiro têm hierarquia constitucional.

Contudo, estabelece o novo parágrafo acrescido ao art. 5º, que os Tratados Internacionais de Direitos Humanos somente se aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas à Constituição. Entretanto, seu conteúdo não autoriza a interpretação extensiva segundo a qual todos os Tratados de Direitos Humanos já ratificados pelo Congresso Nacional brasileiro, teriam sido recepcionados como mera Lei Federal, pois não teriam sido estes aprovados pela maioria qualificada de três quintos, exigida pelo novo dispositivo.

É que, *ex vi* do art. 5º, §2º, todos os Tratados de Direitos Humanos, independentemente de maioria qualificada exigida para a sua aprovação, são materialmente constitucionais compondo o bloco de constitucionalidade do Texto Maior. A maioria qualificada exigida estaria tão-somente a reforçar tal natureza, ao adicionar uma base formalmente constitucional aos tratados ratificados, propiciando a sua constitucionalização formal no âmbito jurídico interno do Estado. Realmente, como já defendido neste trabalho, na hermenêutica emancipatória dos direitos, há que imperar uma lógica material e não formal, a ser orientada por disposições que enalteçam o valor fundante da prevalência da dignidade humana sobre toda e qualquer norma. A hierarquia de valores propende a uma hierarquia de normas, e não o contrário. Isto é, a preponderância material de um bem jurídico, como se verifica com as normas que tratam de direitos fundamentais, deve condicionar a sua aplicabilidade no plano jurídico-normativo, e não o oposto.

Por outro lado, existe toda uma impossibilidade de se pretender que os Tratados de Direitos Humanos já ratificados pelo Congresso sejam recepcionados como Lei Federal, sob o argumento de que os novos somente adquirem a classificação de constitucional, caso aprovados pelo Congresso Nacional por maioria qualificada. A título de exemplo, e em oposição a esta tese, destaque-se que o Brasil é parte da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes desde 1989, estando em vias de ratificar seu Protocolo Facultativo. Não seria tecnicamente aceitável se a este último - tratado complementar e subsidiário ao principal - fosse conferida hierarquia constitucional, e ao instrumento principal fosse conferida hierarquia meramente legal. Tal situação importaria em

visível anacronismo do sistema jurídico, afrontando, ainda, a Teoria Geral da Recepção acolhida no direito constitucional brasileiro e alhures.

A justificativa para tal concepção é derivada do entendimento de que o §3º adicionado ao texto, não revogou o §2º pré-existente, e deve, por conseguinte, ser ele interpretado à luz do sistema constitucional vigente, que não se encontra imoto ou adormecido. A tal convicção, acrescentar-se-ia, entretanto, a lógica e a racionalidade material que devem orientar a hermenêutica dos direitos humanos, aliadas à necessidade de se evitar interpretações que introduzam anacronismos na ordem jurídica, em observância à Teoria Geral da Recepção do direito brasileiro - o Direito do presente é sempre fundado pelo passado, mas na crença de que o Direito do amanhã não pode se constituir em um ordálio, em que só o acaso ou a habilidade possam torná-lo efetivo.

Ao contrário, defende-se que o novo dispositivo (art.5º, §3º, CF) vem a admitir, de forma explícita, a natureza materialmente constitucional dos tratados de direitos humanos, confirmando, por seu intermédio, a existência no ordenamento jurídico brasileiro de um regime jurídico misto que diferencia implicitamente os Tratados de Direitos Humanos dos tratados tradicionais de cunho comercial. Dito de outra forma, mesmo que estes sejam aprovados pela maioria qualificada de três quintos dos votos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, os tratados comerciais não podem ser considerados como norma de natureza constitucional tão-somente por conta do procedimento de sua aprovação.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, evoluiu para o princípio da norma mais favorável como critério que deve reger a interpretação do Poder Judiciário:

[...]

Os magistrados e Tribunais, no exercício de sua atividade interpretativa, especialmente no âmbito dos tratados internacionais de direitos humanos, devem observar um princípio hermenêutico básico (tal como aquele proclamado no Artigo 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos), consistente em atribuir primazia à norma que se revele mais favorável à pessoa humana, em ordem a dispensar-lhe a mais ampla proteção jurídica¹³⁹.

¹³⁹ HC 96772 / SP – SÃO PAULO.

4.2.3 As diferentes categorias de Tratados sobre Direitos Humanos existentes no Brasil

Abrindo-se outra linha de argumentação, pode-se afirmar ainda que, com a introdução do §3º no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, passam a existir no ordenamento jurídico desse país duas categorias de Tratados Internacionais de Proteção de Direitos Humanos: primeiro, aqueles materialmente constitucionais e, segundo, os material e formalmente constitucionais. Isto porque todos os Tratados de Direitos Humanos são materialmente constitucionais, por força do §2º do art. 5º, do Texto Maior. Então, além de materialmente constitucionais, poderão também, a partir do §3º do mesmo dispositivo, acrescer a si a qualidade de ‘formalmente constitucionais’, nessa modalidade equiparando-se às Emendas à Constituição, no âmbito formal.

Os Tratados de Proteção dos Direitos Humanos ratificados pelo Brasil já possuem nível hierárquico de norma constitucional, por conta do quanto estabelecido no §2º do art. 5º da Carta Magna. Determina este dispositivo que os direitos e garantias expressos em seu conteúdo, não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Carta ou dos Tratados Internacionais em que a República Federativa do Brasil seja ou venha a ser parte. Então, posto que se essa não exclui os direitos humanos provenientes de tratados, isto se deve ao fato de que ela própria os inclui no seu catálogo de direitos protegidos, ampliando o seu bloco de constitucionalidade e atribuindo-lhes hierarquia de norma constitucional, como já assentado.

Nesse diapasão, se exclui, *in limine*, o entendimento de que os Tratados de Direitos Humanos não aprovados pela maioria qualificada do §3º do art. 5º equivaleriam hierarquicamente à lei ordinária federal, uma vez que estes teriam sido aprovados apenas por maioria simples (nos termos do art. 49, inc. I, da Constituição), e não pela maioria que lhes impõe o referido parágrafo. Nesse aspecto, ressalte-se, o §3º do art. 5º em nenhum momento atribui qualificação de lei ordinária aos tratados não aprovados pela maioria qualificada por ele estabelecida. Fazer a ilação de que os Tratados de Direitos Humanos aprovados por este procedimento especial passariam a ser equivalentes às emendas constitucionais, não significa dizer que os demais tratados terão valor de lei ordinária, ou de lei complementar. O que se deve admitir, é que a maioria estabelecida no §3º do art. 5º, tem o condão exclusivo de atribuir a esses tratados eficácia formal e não garantir-lhes a natureza e o nível materialmente constitucionais, que eles já possuem em virtude do § 2º do art. 5º da Constituição.

Voltando ao cerne da questão, que não se descuide do fato de que os dois referidos parágrafos do art. 5º da Constituição brasileira disciplinam aspectos efetivamente convergentes, mas diferentes em sua essência. A diferença entre ambos é bastante tênue, imperceptível aos apressados – na redação da parte final do §2º do art. 5º, os Tratados Internacionais (de direitos humanos) em que o Brasil seja parte, são absorvidos pelo Texto Maior, passando a deter a qualificação de norma constitucional e a integrar o rol dos direitos e garantias fundamentais, precisamente no bloco de constitucionalidade. Entretanto, nos termos do §3º do mesmo art. 5º da Constituição, se aprovados tais Tratados de Direitos Humanos pela maioria qualificada neste parágrafo estabelecida, esses instrumentos internacionais, uma vez ratificados pelo Brasil, passam a ser 'equivalentes às emendas constitucionais'.

Portanto, pode-se afirmar a relação entre tratado e emenda constitucional estabelecida por esta norma é de 'equivalência' e não de 'igualdade', porque 'tratado' e 'norma interna' são coisas desiguais, não tendo a Constituição pretendido dizer que 'o primeiro é igual à segunda', e sim que ambos se equivalem ou tecnicamente pouco se diferenciam, em nada influenciando na classificação dos dois a forma de aprovação qualificada.

Falar que um tratado tem nível hierárquico de norma constitucional é dizer que ele integra o bloco de constitucionalidade material (e não formal) da Lei Maior, o que é menos significativo que afirmar que ele é equivalente a uma emenda constitucional. Deste modo, o que se pretende não é afirmar que o regime 'material' (menos amplo) dos Tratados de Direitos Humanos se confunde com o regime 'formal' (mais amplo) que esses tratados poderão vir a ter, se aprovados pela maioria qualificada estabelecida no novo parágrafo do art. 5º. Perceba-se que, neste último caso, o tratado assim aprovado será, além de materialmente constitucional, também formalmente constitucional. Portanto, numa interpretação sistemática do Texto Constitucional brasileiro em vigor - e *ex vi* dos princípios constitucionais e internacionais de garantismo jurídico e de proteção à dignidade humana – conclui-se que o Texto Constitucional brasileiro reformado por meio da Emenda Constitucional nº 45, quis dizer é que esses Tratados de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil, que já têm nível hierárquico de norma constitucional, nos termos do §2º do art. 5º, poderão ainda ser formalmente constitucionais - equivalentes às emendas constitucionais - desde que sejam aprovados pela maioria qualificada estabelecida no §3º do art. 5º da Constituição.

Neste sentido, o §2º do art. 5º da Constituição - verdadeira cláusula geral de recepção - autoriza o entendimento de que os tratados de direitos humanos possuem hierarquia constitucional, mercê da destacada circunstância de que enlaçam demasiadamente a incorporação ao catálogo constitucional de direitos e garantias individuais outras

prerrogativas e liberdades fundamentais, que passam a integrar, acatando aquele conceito, o conjunto normativo configurador do bloco de constitucionalidade.

Isto porque o §2º do art. 5º, constitui uma norma de caráter aberto, que permite o ingresso, no elenco dos direitos e garantias fundamentais, de outros direitos e garantias oriundas de Tratados de Proteção de Direitos Humanos. Ainda que se admita que tais tratados não têm o condão de emendar a Constituição, concorda-se que podem adicionar à ela novos princípios que equivalam às próprias normas constitucionais de instância primeira, como se estivessem nelas insculpidos, ampliando o que Canotillo denominou de “bloco de constitucionalidade”.¹⁴⁰

No bloco de constitucionalidade, leciona o jurista, estão inseridas as normas materialmente constitucionais que, embora não se incorporem ao Texto Fundamental, ampliam o núcleo mínimo de direitos e garantias nele consagrados, ganhando hierarquia constitucional.

Tais normas são assim consideradas pela própria Carta Magna, ao incorporar em seu bojo esses direitos internacionais, acatando, dessa forma, a orientação adotada pelo legislador constituinte brasileiro, no sentido de se buscar o ajustamento contínuo do texto constitucional às obrigações internacionalmente assumidas pelo Brasil. Contudo, para que esse entendimento venha a ter efetiva aceitação no panorama jurídico nacional, necessário o acatamento da tese de que o §2º do art. 5º do Texto elevou à categoria de normas integrantes do chamado bloco de constitucionalidade, as normas decorrentes de Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos de que o Brasil seja parte.

O acatamento desta tese será a concessão explícita de hierarquia constitucional aos tratados celebrados pelo Brasil em matéria de direitos humanos, à semelhança do que estabelece, *ad exemplum*, a Constituição Argentina (1853), com a reforma de 1994 (art. 75, nº 22). Efetivamente, com esta abordagem hermenêutica fundada em premissas axiológicas que concedem significativo realce e expressividade ao valor ético-jurídico da Carta brasileira - “prevalência dos direitos humanos” (art. 4º, inciso II) - se estará unindo de constitucionalidade as Convenções e Tratados sobre Direitos Humanos e dando eficácia (derrogatória e inibitória) às estas no plano doméstico e infraconstitucional do ordenamento jurídico do país.

¹⁴⁰ CANOTILHO, J.J.GOMES. Direito onstitucional e teoria da constituição. 7ª ed. Lisboa: Almedina, 2003. p. 241.

4.2.4 O *status* de Norma Constitucional dos Tratados sobre Direitos Humanos no Ordenamento Jurídico Brasileiro

O Brasil possui um contexto jurídico atípico em termos de tratamento dado às normas originárias dos órgãos do MERCOSUL. Entretanto, esse posicionamento vem adquirindo novos contornos, principalmente por parte do STF, a partir do *status* de ‘norma constitucional’ concedido aos Tratados sobre Direitos Humanos. Isto porque ao se adotar no ordenamento jurídico pátrio a concepção de caráter subordinante dos Tratados e Convenções Internacionais em matéria de Direitos Humanos, se está dando consequência e atribuindo-se efetividade ao sistema de proteção dos direitos básicos da pessoa humana, para plasmar o Estado brasileiro de acordo com a evolução do pensamento doutrinário constitucional comparado e conceder a esses tratados e convenções o inexcedível posicionamento que devem ostentar frente ao direito interno. Nessa vertente, são observadas as concepções que na atualidade permeiam o cenário internacional, no que se refere à necessidade de amparo e defesa da integridade dos direitos da pessoa humana a nível mundial.

Essa adoção, sob ótica hermenêutica, proporcionará ao Brasil uma valorização do sistema global de proteção dos direitos da pessoa humana, por conta da concessão aos atos de direito internacional público de um caráter hierarquicamente superior à legislação comum do Estado, de forma a atribuir-lhe (sempre que estes se refiram a Tratados de Direitos Humanos) supremacia e precedência em face do ordenamento doméstico.

A atividade judicial passará a desempenhar um papel de significativa relevância tanto na adequada interpretação das normas que integram o ordenamento jurídico-positivo do Estado brasileiro, como na adequação da própria Constituição às novas exigências, necessidades e transformações originárias de processos sociais, econômicos e políticos que caracterizam a sociedade internacionalizada atual.

Em apoio a essa linha de argumentação, ressalte-se ainda, a imprescindível lição para um entendimento perfeito e global da crise de mutação histórica que se está ainda atravessando, ministrada por Francisco Campos¹⁴¹, cujo magistério enfatiza que, no poder de interpretar os textos normativos, inclui-se a prerrogativa judicial de reformulá-los, em consequência de novas realidades sequer existentes no momento de elaboração e promulgação da norma jurídica e que exigem o ajustamento da realidade nacional ao entendimento esclarecido das tendências do mundo contemporâneo.

¹⁴¹ CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. Freitas Bastos, 1956. vol. II.

É imperioso destacar que, no Brasil, o poder de interpretar o ordenamento normativo do Estado é disseminado por todo o Poder Judiciário, constituindo prerrogativa deste Poder, notadamente do STF que detém, nessa matéria, o monopólio da última palavra no exercício dessa importante atribuição de natureza constitucional, pois é, e na expressão do art. 102 do Texto Fundamental, o seu guardião e o último Tribunal apto a definir-lhe o seu sentido e revelar o seu conteúdo, atribuições estas que excedem a sua própria interpretação.

Nesse sentido, se a interpretação emanada do Supremo conferir sentido de contemporaneidade à Carta, estará tornando-a um documento vivo e permanentemente atualizado, possibilitando a sua adequação às novas situações sociais, econômicas, jurídicas, políticas e culturais surgidas no país e no mundo, em um determinado momento histórico¹⁴². A guarda constitucional deve ser exercida sem qualquer halo de interferência nos assuntos de governo - de maneira a não desqualificar a sua autoridade normativa - e sem qualquer vinculação a superadas concepções do passado, ou cegamente impulsionada pelas forças de seu tempo. Por isto mesmo, a interpretação emanada do STF será tanto mais legítima quanto mais fielmente refletir, sem fatuidades discursivas, o espírito do tempo. Esse posicionamento encontra suporte em valioso magistério doutrinário brasileiro.^{143,144,145,146, 147, 148,149}

A evolução jurisprudencial sempre foi uma marca de qualquer jurisdição de perfil constitucional. E é também notório que a afirmação da ocorrência de mutação constitucional, não implica reconhecimento de erro ou equívoco interpretativo do Texto Constitucional em julgados pretéritos, seja episódica ou fortuitamente. Ela reconhece sim, e reafirma, ao contrário, a necessidade da constante adequação dos possíveis sentidos da letra da Constituição às mudanças ocorridas numa sociedade que, como a atual, está marcada pela complexidade e pelo pluralismo.

Assim é que o STF, ao interpretar o Texto Constitucional nas décadas de 1940 e 1950, atribuiu superioridade às convenções internacionais frente à legislação interna brasileira^{150,151},

¹⁴² Vide HC 96772/ SP – SÃO PAULO.

¹⁴³ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos Informais de Mudança da Constituição: Mutações Constitucionais e Mutações Inconstitucionais**. São Paulo: Max Limonadi, 1986.

¹⁴⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. **Mutação Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997.

¹⁴⁵ COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação Constitucional**. 3.ed. São Paulo: IDP/Saraiva, 2007. p. 55-60.

¹⁴⁶ BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 145-149.

¹⁴⁷ PEDRA, Adriano Sant'ana. **A Constituição viva: Poder Constituinte Permanente e Cláusulas Pétreas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005. p. 159-176.

¹⁴⁸ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 85.

¹⁴⁹ ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. **Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 43-49.

¹⁵⁰ Apelação Civil 7.872/RS, Rel. Min. Laudo de Camargo.

¹⁵¹ Apelação Civil 9.587/DF, Rel. Min. Lafayette de Andrada.

apesar de, em visível alteração jurisprudencial, viesse a reconhecer, em momento posterior (a partir da década de 1970), relação de paridade normativa entre as espécies derivadas dessas mesmas fontes jurídicas.¹⁵²

A luz do exposto, forçoso conceder aos Tratados que versem sobre Direitos Humanos, hierarquia jurídica superior frente à generalidade das leis internas brasileiras, reconhecendo, às referidas convenções, qualificação constitucional.

4.2.5 A inarredável Supremacia da Constituição Brasileira

Constitui verdade irrecusável a supremacia da Constituição sobre todos os tratados celebrados pelo Estado brasileiro, inclusive aqueles que versarem sobre o tema dos direitos humanos, desde que, neste último caso, as convenções internacionais que o Brasil tenha celebrado (ou a que tenha aderido) importem em supressão, modificação gravosa ou restrição de prerrogativas essenciais ou liberdades fundamentais reconhecidas e asseguradas pelo próprio Texto Constitucional - ou por anteriores tratados internacionais - eis que os direitos e garantias individuais qualificam-se, como se sabe, como limitações materiais ao poder reformador do Congresso Nacional.¹⁵³

Pode-se asseverar que tal entendimento não diz respeito à criação de uma nova espécie normativa, em acréscimo àquelas que já integram o art. 59 do Código Político, mas de atribuição de uma eficácia qualificada, que dará ensejo à produção de três efeitos diferenciados:

Em caso de conflito entre lei e tratado de direitos humanos, aprovado este em conformidade com o art. 5º, § 3º, da CF - independentemente do critério cronológico - prevalecerá sempre o tratado, em razão de sua equivalência com as emendas constitucionais;

Os Tratados de Direitos Humanos incorporados ao ordenamento jurídico, respeitando o disposto no art. 5º, §3º, da Constituição Federal, podem servir de parâmetro para o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, ampliando o chamado bloco de constitucionalidade;

Tais tratados não podem ser objeto de denúncia do Presidente da República, por força do art. 60, §4º, da Magna Carta.

A contrário *sensu*, a relação de eventual antinomia entre os tratados em geral - que não versem sobre direitos humanos - e a Constituição da República Federativa do Brasil, impõe que se atribua, dentro do sistema de direito positivo vigente neste Estado, irrestrita precedência hierárquica à ordem normativa consubstanciada no Texto Constitucional,

¹⁵² RTJ 58/70 – RTJ 83/809 – RTJ 179/493-496, v.g.

¹⁵³ RTJ 84/724.

ressalvadas as hipóteses excepcionais previstas nos §§ 2º e 3º do art. 5º da própria Lei Fundamental que conferem hierarquia constitucional aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

Celso Lafer, quando Ministro das Relações Exteriores do Brasil, ao propor à Presidência da República o encaminhamento ao Congresso Nacional do texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, entendeu conveniente enfatizar, em sua Exposição de Motivos, com inteira correção e rigor acadêmico, a necessária subordinação hierárquica dos atos internacionais à ordem normativa fundada na Constituição Federal, *in verbis*:

Infelizmente, o Brasil até hoje não ratificou a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, em cuja elaboração participaram brilhantes especialistas nacionais. Dúvidas, a meu ver infundadas, surgidas no seio do próprio Executivo, acerca da compatibilidade de algumas cláusulas sobre entrada em vigor de tratados e a prática constitucional brasileira em matéria de atos internacionais [...] retardaram sua submissão ao referendo do Congresso Nacional. Esse impedimento é tanto mais injustificado quando se considera a possibilidade de fazer-se, no momento da ratificação, alguma reserva ou declaração interpretativa, se assim for o desejo do Poder Legislativo. Seja como for, a eventual aprovação integral da Convenção, mesmo sem qualquer reserva, pelo Congresso Nacional, nunca poderia ser tomada como postergatória de normas constitucionais, já que no Brasil não se tem admitido que os tratados internacionais se sobreponham à Constituição.¹⁵⁴

Por conta disso, que não se pode ignorar Pontes de Miranda, em sua esclarecedora lição de que, nos tratados, como em qualquer lei, se exige seja constitucional.¹⁵⁵

Então, a ordem normativa externa não se superpõe ao que prescreve a Constituição da República. Esse o entendimento que subjaz, a existência de relação de paridade normativa entre tratados e convenções cujo conteúdo não seja materialmente referente a direitos humanos, com leis internas. É que, como já abordado, a superveniência, em dezembro de 2004, da Emenda Constitucional nº 45 introduziu um dado juridicamente relevante, apto a viabilizar a reelaboração, pelo STF, de sua visão em torno da posição jurídica de não-admissão no ordenamento jurídico pátrio dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos com caráter de constitucionalidade.

Essa nova percepção crítica, surgida com o advento da prefalada Emenda - introduzindo um novo paradigma no cenário nacional - poderá provocar novas reflexões por parte do STF, em torno das relações referentes à ordem jurídica interna brasileira com o direito internacional, mas somente em matéria de direitos humanos.

¹⁵⁴ Diário do Congresso Nacional, Seção I, de 19/05/92, p. 9.241.

¹⁵⁵ Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969. Tomo IV/146, item nº 35, 2.ed. RT, 1974.

A referida Emenda refletiu clara tendência que já se registrava no plano do direito comparado, no sentido de os ordenamentos constitucionais dos diversos países conferirem primazia jurídica aos tratados e atos internacionais sobre as leis internas, quando se tratasse de Convenções sobre Direitos Humanos, às quais se atribuiu hierarquia constitucional. É o que ocorre, por exemplo, na Argentina (Constituição de 1853, com a Reforma de 1994, art. 75, n° 22), na Holanda (Constituição de 1983, art. 94), na Federação Russa (Constituição de 1993, art. 15, n° 4), no Paraguai (Constituição de 1992, arts. 137 e 141), na França (Constituição de 1958, art. 55) e na Venezuela (Constituição de 2000, art. 23).

Em decorrência dessa reforma constitucional, e ressalvadas as hipóteses a ela anteriores, tornou-se possível atribuir, formal e materialmente, às Convenções sobre Direitos Humanos hierarquia jurídico-constitucional, desde que observado, quanto ao processo de incorporação de tais convenções, o “*iter*” procedimental concernente ao rito de apreciação e de aprovação das propostas de Emenda à Constituição, *ex vi* do § 3° do art. 5° da Constituição, embora uns poucos entendam superior a fórmula consagrada pelo art. 75, n° 22, da Constituição Argentina de 1853, na redação que lhe deu a Reforma de 1994.

É preciso ressaltar, todavia, que às Convenções de Direitos Humanos celebradas antes do advento da Emenda Constitucional n° 45/2004, incide o § 2° do art. 5° do Código Político, que lhes confere natureza materialmente constitucional, promovendo sua integração e fazendo com que as estas se subsumam à noção de bloco de constitucionalidade. Tal concepção, entretanto, não deve ignorar a necessária submissão hierárquico-normativa dos tratados internacionais à ordem jurídica subordinante contida no Texto Fundamental. É que a ordem constitucional vigente no ordenamento brasileiro não pode ser objeto de interpretação que induza à aceitação de que o Estado brasileiro, por meio de convenção internacional, estaria se auto-impossibilitando de exercer, no plano interno, a competência institucional que lhe foi outorgada, expressamente, pela própria Constituição Federal. Neste sentido já se posicionou expressamente o STF:

Os tratados internacionais não podem transgredir a normatividade emergente da Constituição, pois, além de não disporem de autoridade para restringir a eficácia jurídica das cláusulas constitucionais, não possuem força para conter ou para delimitar a esfera de abrangência normativa dos preceitos inscritos no texto da Lei fundamental.¹⁵⁶

¹⁵⁶ RHC 79785 / RJ – RIO DE JANEIRO; ADI 1480 MC/DF – DISTRITO FEDERAL CR – 8279 – AgR / AT – ARGENTINA.

E tal não ocorre somente no Brasil, pois este sistema tem prevalecido, com algumas exceções no direito comparado, que considera inválida a convenção internacional que se oponha, restrinja a eficácia ou importe em alteração da Norma Fundamental (Constituição da Nicarágua de 1987, art.182; Constituição da Colômbia de 1991, art. 241, nº 10; Constituição da República da Bulgária de 1991, art. 149, §1º, nº 4).

Finalizando, não se pode fazer abstração da Constituição, para, com visível desprestígio da normatividade que dela se depreende, atribuir sem fundamentação jurídica, precedência a um tratado ou convenção.

CAPÍTULO 5 - O DILEMA DA INCORPORAÇÃO DAS NORMAS DO MERCOSUL E O *DEFICIT* DEMOCRÁTICO DECORRENTE

A constituição, a estruturação e a conseqüente operacionalidade do MERCOSUL fizeram surgir um conjunto de normas, formando um ordenamento jurídico apto a produzir efeitos.

Esse ordenamento jurídico é composto de normas de diversos níveis: no primeiro nível, encontram-se os tratados constitutivos do Bloco; no segundo nível, estão as Decisões do Conselho do Mercado Comum; no terceiro nível, estão as Resoluções do Grupo Mercado Comum; e, no último nível, estão as Diretrizes e Propostas da Comissão de Comércio.

O Art. 42 do Protocolo de Ouro Preto estabelece que as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no seu artigo 2º, terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela Legislação de cada país. A internalização dessas normas requer um sistema complexo em face dos diversos fatores que interferem na sua formatação. Nos tópicos seguintes, demonstrar-se-á as condições e circunstâncias da recepção de normas no ambiente do bloco de integração.

5.1 A NATUREZA JURÍDICA E AS CARACTERÍSTICAS DA NORMA COMUNITÁRIA MERCOSULINA

Vários fatores contribuem para tornar a incorporação de normas um verdadeiro dilema: o próprio caráter intergovernamental, os diversos sistemas nacionais de incorporação, as assimetrias constitucionais dos membros do bloco e etc, tudo isso realçado pelo apego ao conceito absoluto de soberania.

Posto o problema, doutrinadores procuram encontrar soluções para aperfeiçoar o sistema de incorporação das normas mercosulinas. O modelo sempre lembrado é a experiência comunitária européia. O primeiro passo apontado é o enquadramento de referidas normas dentro da classificação das fontes formais de direito internacional. Para Otávio Augusto Drummond Cançado Trindade, o direito do MERCOSUL é uma ordem particular de direito internacional público. Suas fontes, também enquadradas dentro da classificação das

fontes formais de DIP, afiguram-se ora como tratados ora como atos unilaterais de organização internacional¹⁵⁷.

Identificar a natureza jurídica das normas do direito comunitário é outro passo importante para se entender cada sistema de incorporação. Duas principais correntes debatem esse tema: supranacionalistas e internacionalistas. A corrente chamada supranacionalista defende a ideia de que o direito comunitário seria fundado na idéia de integração, enquanto o direito internacional fundar-se-ia na cooperação. Na integração, os Estados incorporam-se a entidades supranacionais por meio de laços jurídicos, econômicos e políticos. Assim, as organizações supranacionais de integração se distinguiriam das organizações internacionais de cooperação por exercerem competências próprias do Estado, que teriam sido transferidas para o órgão supranacional. Em decorrência o Direito Comunitário, como produto de um órgão supranacional, não se confundiria, portanto, com o direito internacional¹⁵⁸.

A corrente internacionalista rebate afirmando que não existe soberania comunitária. O que os Estados fazem, ao optarem pela integração, não é transferir temporariamente poderes, mas apenas a delegação de poderes soberanos. Assim sendo, ao cessar ou revogar a delegação, o Estado recupera automaticamente o pleno exercício dos poderes delegados. Em síntese, os internacionalistas reconhecem que há diferença entre o Direito Comunitário e o Direito Internacional, mas tal distinção seria apenas de intensidade, no aspecto quantitativo, não qualitativo.

Sobre a controvérsia, o Tribunal de Justiça da Comunidade Européia declarou a autonomia do Direito Comunitário e concluiu, no Acórdão 26/62, que as Comunidades são “uma nova ordem jurídica de direito internacional”, ou uma “ordem jurídica própria”.

Outro aspecto abordado na doutrina, que interessa diretamente ao presente estudo, diz respeito às características do Direito Comunitário. Tais características são o efeito direto, o efeito imediato e a primazia da norma comunitária.

A aplicabilidade direta das normas comunitárias fundamentou-se no efeito útil ou na plena eficácia que o TJCE desejava conferir aos Tratados Comunitários. Já o efeito útil visa a permitir que os agentes econômicos do mercado comum invocassem, perante seus tribunais nacionais, tratados e normas de direito comunitário. Isso porque o TJCE não tem competência para julgar casos apresentados por indivíduos contra Estados Partes ou outros indivíduos¹⁵⁹. A

¹⁵⁷ TRINDADE, Otávio Augusto Caçado. **O MERCOSUL NO DIREITO BRASILEIRO**: incorporação de normas e segurança jurídica. Belo Horizonte: DelRey, 2007, p. 67

¹⁵⁸ TRINDADE, Otávio Augusto Caçado. **O MERCOSUL NO DIREITO BRASILEIRO**: incorporação de normas e segurança jurídica. Belo Horizonte: DelRey, 2007, p. 36

¹⁵⁹ Op. Cit. p. 40.

aplicabilidade direta foi consagrada pela Corte Européia, no Acórdão Simmenthall, de 09 de março de 1978.

Para se verificar se uma norma é diretamente aplicável é necessária a conjugação de duas condições: que a norma conceda ao indivíduo um direito claramente definido e que ela seja suficientemente específica para poder ser aplicada judicialmente em um caso concreto, operando independentemente de ato legislativo ou de medidas administrativas subsequentes.

Já a aplicabilidade imediata é a suscetibilidade que uma norma tem de produzir efeitos na esfera interna dos Estados sem ter de ser incorporada aos textos regulamentares ou legislativos internos. São de aplicação imediata as normas comunitárias cuja vigência interna independem de qualquer processo nacional de recepção.

Finalmente, a primazia da norma comunitária deve ser valorada quando às suas consequências. A primeira é a inaplicabilidade, de pleno direito, de qualquer norma interna incompatível com os tratados ou normas diretamente aplicáveis de Direito Comunitário. A segunda, é a impossibilidade de se adotarem novos atos legislativos válidos, na medida em que confrontem dispositivos comunitários.

Na jurisprudência comunitária européia, a Corte de Luxemburgo atribui ao juiz nacional a competência para afastar a legislação interna contrária ao direito comunitário, sem a necessidade de declaração de inconstitucionalidade ou revogação pelo Legislativo.

Resumindo, o que distingue o Direito Comunitário do Direito Internacional Público é a existência da supranacionalidade, cujos componentes essenciais são: o reconhecimento de valores comuns, o estabelecimento de poderes efetivos a serviço desses valores e a autonomia desse poder em relação aos Estados Partes.

A partir desse enfoque, faz-se indispensável perquirir sobre a natureza jurídica do direito do MERCOSUL. A doutrina não é remansosa, mas a maioria afirma que o direito do MERCOSUL não é Direito Comunitário, uma vez que o exame da estrutura normativa do MERCOSUL evidencia a ausência de alguns dos elementos da supranacionalidade, em especial, a autonomia em relação ao Estado Parte¹⁶⁰.

A estrutura orgânica do Bloco, bem como o sistema de tomada de decisões, revestem-se de características intergovernamentais, sendo a composição dos três órgãos com competência normativa feita a partir de representantes indicados por cada governo que atuam em defesas de interesses nacionais, isto é, representam cada Estado Parte, e não o Bloco. Daí a ausência de autonomia desses órgãos de integração.

¹⁶⁰ Op. Cit. P. 45

O juiz nacional mercosulino não conta com uma jurisdição comunitária que o auxilie na interpretação da normativa regional. Havendo conflito entre norma comunitária e interna, o magistrado não terá outra alternativa senão recorrer à Constituição de seu país e à jurisprudência de seus tribunais. Assim decorre que serão os elementos nacionais que determinarão a decisão judicial de instância interna.

O Direito do MERCOSUL também não conta com a aplicabilidade imediata das normas emanadas de seus órgãos no direito interno dos Estados. O art. 40 do Protocolo de Ouro Preto afasta essa possibilidade, quando determina a vigência simultânea, após a incorporação ao ordenamento jurídico nacional, admitindo assim, a premissa dualista ao separar as duas ordens jurídicas: a interna e a internacional.

Sem uma jurisdição comunitária, sem autonomia e sem aplicabilidade imediata, então o que é o Direito do MERCOSUL?

Com apoio em Norberto Bobbio, TRINDADE conclui que é possível reconhecer a existência de uma ordem jurídica no MERCOSUL, porquanto uma norma jurídica é aquela “cuja execução é garantida por uma sanção externa e institucionalizada”. O descumprimento dos preceitos emanados dos órgãos do MERCOSUL pode comprometer a responsabilidade internacional do Estado, dando ensejo à adoção de medidas compensatórias pelos Estados que sofreram o dano. Daí resultar que estão presentes na ordem jurídica do MERCOSUL os elementos de exterioridade e de institucionalização da sanção. O direito do MERCOSUL é, portanto, uma ordem jurídica, podendo ser denominada de direito internacional público regional, ou direito da integração¹⁶¹.

Antonio Correia Junior¹⁶², na sua dissertação *O Direito Comunitário à Luz da Teoria do Ordenamento Jurídico de Norberto Bobbio*, defendida perante Banca da Universidade Católica de Brasília, tendo por orientador Jorge Fontoura, produz uma orientação segura sobre o ordenamento jurídico comunitário:

Para Bobbio, a complexidade de um ordenamento jurídico é resultado da diversidade de fontes do direito, isto é, de fontes produtoras de regras de comportamento, as quais podem ser classificadas em duas: diretas e indiretas. As primeiras, por serem a herança de um ordenamento jurídico predecessor, impõem parâmetros sociais, políticos, morais e culturais e, por consequência, delimitam o conteúdo das normas restantes do ordenamento. Delimitam, também os poderes que são delegados às outras fontes produtoras das normas. Ao procederem deste modo, as primeiras podem, igualmente, ser denominadas de fontes originárias, enquanto

¹⁶¹ TRINDADE, 2003. p.44

¹⁶² CORRÊA JUNIOR, Antônio. **O direito comunitário à luz da teoria do ordenamento jurídico de Norberto Bobbio**. Dissertação de Mestrado defendida perante banca da Universidade Católica, em Brasília, 2007. Orientador Jorge Fontoura.

que as segundas, de fontes derivadas. As evidências demonstram que as normas de direito comunitário obedecem a esta organização.

[...]

Pressupondo a definição de Carnelutti, Bobbio afirma que estas regras podem ser classificadas em dois métodos: hetero-integração e auto-integração. No primeiro, em que o intérprete e o aplicador do direito recorrem a fontes não-pertencentes ao sistema jurídico [...]. No segundo, em que se recorrem às próprias fontes do sistema.

A conclusão é de que há um ordenamento jurídico no MERCOSUL e que esse ordenamento é complexo em face da diversidade de suas fontes, que remetem a uma normativa predecessora, delimitativa do conteúdo das normas emanadas dos órgãos delegados.

5.2 A INSERÇÃO DAS NORMAS MERCOSUL NO ORDENAMENTO JURÍDICO DOS ESTADOS PARTES

Definida a natureza jurídica do direito do MERCOSUL como direito internacional público regional ou direito da integração, ou seja, Direito Internacional Clássico, a doutrina aponta propostas para minorar o dilema da incorporação das normas do MERCOSUL. Estabelece *a priori* a classificação das normas, dividindo-as em dois grupos: no primeiro, estão os acordos celebrados entre os Estados Partes para a constituição do Bloco, isto é, acordos internacionais celebrados e que são regidos pelo direito internacional. No segundo grupo estariam as normas emanadas dos órgãos criados pela estrutura intergovernamental.

TRINDADE¹⁶³ alerta para a natureza dual dos instrumentos constitutivos das organizações internacionais, como o MERCOSUL. Por um lado, são tratados multilaterais, porquanto são acordos obrigatórios celebrados entre Estados. Todavia, esses tratados possuem característica especial, uma vez que criam novos sujeitos de direito internacional. A natureza dualística tem impacto na interpretação dos instrumentos constitutivos da organização.

A normativa emanada dos órgãos do MERCOSUL é, conforme a teoria das fontes do Direito Internacional Público, resolução de organizações internacionais, ou, atos unilaterais de organização internacional. Observe-se que, enquanto o primeiro grupo de normas são tomadas diretamente em nome do Estado Parte, no segundo grupo estão aquelas decorrentes de decisões tomadas em nome da própria organização. Para a sequência do presente estudo, as normas que interessam são as do segundo grupo, ou seja, aquelas tomadas em nome da própria organização.

¹⁶³ TRINDADE, 2003. p. 56

O artigo 40, do Protocolo de Ouro Preto, estabelece a vigência simultânea das normas do MERCOSUL. Tal sistema observa o seguinte procedimento:

- i) Uma vez aprovada a norma, os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul;
- ii) Quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte;
- iii) As normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30(trinta) dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do item anterior. Com esse Objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais.

Além do procedimento estabelecido no art. 40, acima referido, foi editada a Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 20/02, tendo em vista a conveniência de conferir maior agilidade e previsibilidade ao processo de incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, Tal diploma prevê, no art. 3º, que:

Uma vez que o órgão decisório pertinente tenha acordado o texto de um projeto de norma que necessite ser incorporada aos ordenamentos jurídicos nacionais, nos termos do artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, o projeto de norma permanecerá no âmbito desse órgão decisório e só poderá ser formalmente adotado como norma depois que os quatro Estados Partes comuniquem ao órgão decisório pertinente que estão em condições de proceder à incorporação da norma por meio de atos do poder executivo ou de enviá-la à aprovação parlamentar. Essa comunicação só deverá ser enviada uma vez realizados os exames internos e a análise da consistência jurídica eventualmente necessários. Os Estados Partes procurarão realizar estas análises antes da reunião seguinte do órgão decisório pertinente.

A sistemática consiste em quatro etapas a serem cumpridas pelas Altas Partes. Na primeira, cada país faz a incorporação conforme o seu ordenamento jurídico. A seguir, comunica a internalização à Secretaria do MERCOSUL. Após a incorporação em todos os ordenamentos nacionais, a Secretaria faz o comunicado a todos os membros, 30 dias após a ciência, a norma entrará em vigor, devendo-se dar publicidade do início da vigência.

É manifesta a fragilidade do sistema: basta que um componente não proceda à incorporação da norma para que ela não tenha vigência no âmbito do Bloco. O descumprimento, contudo, não implica a responsabilidade internacional do Estado que não a cumpre com relação aos Estados que tornaram efetiva a incorporação¹⁶⁴. A não incorporação de uma norma MERCOSUL obrigatória poderia, ainda, dar lugar a uma controvérsia ao Tribunal Arbitral *Ad hoc*, ou diretamente ao Tribunal Permanente de Revisão, por algum

particular, o que se torna inviável, diante da dificuldade desse particular em convencer o seu próprio Estado a iniciar o procedimento.

Os laudos do Tribunal Arbitral *Ad hoc* e os do Tribunal Permanente de Revisão serão adotados por maioria, fundamentados e assinados pelo Presidente e pelos demais árbitros. Os árbitros não poderão fundamentar votos em dissidência e deverão manter a confidencialidade da votação. As deliberações serão confidenciais e assim permanecerão em todo o momento.

Os laudos do Tribunal Arbitral são obrigatórios para os Estados Partes na controvérsia a partir de sua notificação e terão, em relação a eles, força de coisa julgada se, transcorrido o prazo 15 dias, a partir da notificação, não for apresentado recurso de revisão. Já os Laudos do Tribunal Permanente de Revisão são inapeláveis, obrigatórios para os Estados Partes na controvérsia a partir de sua notificação e terão, com relação a eles, força de coisa julgada¹⁶⁵. O cumprimento de tais laudos deve ser feito na forma e com o alcance com que foram emitidos. Não sendo estabelecido um prazo pelos Tribunais, os laudos deverão ser cumpridos em 30 dias seguintes à data de sua notificação.

Notificado do laudo, a parte obrigada ao seu cumprimento informará à outra parte, em 15 dias, as medidas que adotará para cumpri-lo. Se um dos Estados Partes na controvérsia não cumprir total ou parcialmente o laudo do Tribunal Arbitral, a outra parte na controvérsia terá a faculdade, dentro do prazo de um ano, de iniciar a aplicação de medidas compensatórias temporárias, tais como a suspensão de concessões ou outras obrigações equivalentes, com vistas a obter o cumprimento efetivo do laudo.

A sistemática acima se refere à responsabilidade direta de Estado Parte, em face de outro. Entretanto, o Protocolo de Olivos, em seu artigo 39, permitiu a participação de particulares, pessoas físicas ou jurídicas, estabelecendo o procedimento 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 ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto, aos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, às Decisões do Conselho do Mercado Comum, às Resoluções do Grupo Mercado Comum e às Diretrizes da Comissão do Comércio do MERCOSUL.

O procedimento das Reclamações Particulares prevê consultas à Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado Parte a que se atribui a violação, a fim de buscar uma solução imediata à questão levantada. Finalizadas as consultas sem que se tenha alcançado

¹⁶⁴ DELUCA, 2003. p.75.

uma solução para a reclamação particular, o caso seguirá para o Grupo Mercado Comum. Sendo admitida a reclamação, o GMC procederá de imediato à convocação de um grupo de especialistas que deverá emitir um parecer sobre sua procedência. Se, em parecer unânime, for verificada a procedência da reclamação formulada contra um Estado Parte, qualquer outro Estado Parte poderá requerer-lhe a adoção de medidas corretivas ou a anulação das medidas questionadas. Sendo improcedente a reclamação por unanimidade, o GMC imediatamente dará esta por concluída. Não havendo unanimidade, o grupo de especialistas elevará suas conclusões ao GMC que, imediatamente, a dará por concluída.

Como se observa, os tratados constitutivos do MERCOSUL estabelecem o dever de incorporação por parte de cada Estado. Todavia, basta que um dos sócios não proceda a internalização para que a norma não tenha vigência regional, e assim, não seja oponível aos demais sócios. A violação do dever de incorporação pode ensejar demanda perante o órgão de solução de controvérsias. A despeito disso, nenhum Estado Parte poderá ser demandado por violação da norma que não foi incorporada.

O conjunto de fatores acima exposto reforça a problemática da incorporação de normas no MERCOSUL. Tentando equacionar esse intrincado problema, além de estabelecer todo o procedimento de internalização já referido, foi instituída a Comissão Parlamentar Conjunta¹⁶⁶, órgão representativo dos parlamentos dos Estados Partes, integrada por igual número de parlamentares, designados pelos respectivos parlamentos nacionais, de acordo com seus procedimentos internos.

Pelo texto do tratado, a Comissão Parlamentar Conjunta procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL. De igual forma, coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração.

O Regimento da Comissão Parlamentar Conjunta foi aprovado pela normativa MERCOSUR/CPC/RES. 91022(Montevidéu 06/12/1991) e estabelece, dentre outras atribuições da Comissão, “realizar estudos necessários para harmonizar as legislações dos Estados Partes, propor normas de direito comunitário referentes ao processo de integração e levar as conclusões aos Parlamentos nacionais”.

¹⁶⁵ ACCIOLY, Elizabeth. Sistema de Solução de Controvérsias em Bloco Econômico: contributo para o sistema permanente de solução de controvérsias no MERCOSUL. Tese de Doutorado em Direito Internacional da Universidade de São Paulo. Prof. Orientador Luiz Olavo Baptista.

¹⁶⁶ Artigo 22 e seguintes do Protocolo de Ouro Preto.

A Decisão n. 23/05, adotada pelo CMC, aprovou o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL. O art. 4º do Protocolo estabelece as competências do novo órgão:

Art. 4º O Parlamento do MERCOSUL terá as seguintes competências:

[...]

12. Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre os projetos de norma do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação.

[...]

Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de procedimento preferencial para a consideração das normas do Mercosul que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento mencionado no parágrafo anterior.

Como se demonstra, na evolução do Bloco, a Comissão Parlamentar Conjunta foi substituída pelo Parlamento do MERCOSUL, finalmente constituído no dia 06 de dezembro de 2006. O Parlamento é integrado por Parlamentares eleitos por meio do sufrágio direto, universal e secreto dos cidadãos dos Estados Partes. O Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL estabelece que as Comissões, em razão das matérias de sua competência, deverão:

Desenvolver ações e trabalhos conjuntos com os Parlamentos Nacionais e outras instituições legislativas, com a finalidade de assegurar o cumprimento dos objetivos do Mercosul, em particular aqueles relacionados com a atividade parlamentar¹⁶⁷. À Comissão de Assuntos Jurídicos e Institucionais compete discutir e informar por escrito ao Plenário sobre os seguintes temas: a) harmonização da legislação dos Estados Partes; e c) incorporação de normas¹⁶⁸.

A substituição da Comissão pelo Parlamento não alterou muito o quadro crítico da internalização das normas. Maria Cláudia Drummond considera que a tentativa de acelerar procedimentos internos para a pronta entrada em vigor das normas do MERCOSUL, a partir da função outorgada à Comissão Parlamentar Conjunto do MERCOSUL – e agora mesmo com o Parlamento - é uma “missão impossível”¹⁶⁹, por três fatores: em primeiro lugar, porque não caberia a Comissão, por força de dispositivo de tratado, acelerar a tramitação de matéria sob exame parlamentar; depois, porque a Constituição Federal brasileira, e de forma

¹⁶⁷ **Regimento, art. 56, a.** Texto aprovado por Disp. 06/2007, de 6 de agosto de 2007, modificado pela Disp. 07/2007. Fonte Departamento de Documentação e Normativa – Secretaria Parlamentar.

¹⁶⁸ Regimento, art. 70.

¹⁶⁹ Op. Cit. p. 292.

semelhante, também segundo as normas constitucionais em vigor nos demais Estados Partes do MERCOSUL, a aprovação de tratados é da competência exclusiva do Congresso Nacional; por fim, porque tal iniciativa configura, na realidade, uma violação à organização jurídico-administrativa dos Estados do MERCOSUL, todos eles caracterizados por regimes presidencialistas com fortes aspectos de independência e separação de poderes.

Jorge Fontoura¹⁷⁰ chama a atenção para a problemática da incorporação de normas, ressaltando o fato de que todos os países da América Latina são profundamente vinculados ao conceito de soberania, porque a História assim nos ensinou. A soberania foi nosso último bastião, nossa defesa última sempre foi a soberania. Daí não considerar adequada a importação do modelo da União Européia:

O MERCOSUL procura seguir seu próprio caminho, na minha opinião muito bem escolhido. O que nos permite estar aqui, 12 ou 13 anos depois, discutindo o Mercosul, é o fato de ele ser uma estrutura intergovernamental. O Mercosul é, juridicamente, Direito Internacional Clássico, e tudo o que imaginamos que não seja isso é o MERCOSUL imaginário, que não dará certo, apesar de ser um belo discurso, uma bela lei, porque temos uma formatação jurídica – os Estados são frutos jurídicos de seu passado, de sua história. Todos os países que compõem o MERCOSUL são repúblicas presidencialistas cientes de sua história presidencialista, gostam do Presidencialismo; todos os 15 Estados que compõem a União Européia são cepas, modelos diferentes de Parlamentarismo.

A solução buscada por Fontoura inicia por entender a personalidade jurídica do Bloco:

Então, começar a falar de MERCOSUL – e isso é fundamental- é começar a falar de sua *persona*. O MERCOSUL tem uma *persona* intergovernamental, porque os negociadores do Tratado de Assunção quiseram assim e porque, sabiamente, os governos pela sua idéia “soberanófila”, por sua “estatolatria” e por sua tradição, querem que as coisas continuem assim.

Arremata o jurista, apontando a solução que considera definitiva:

A construção de blocos econômicos é uma tarefa eminentemente jurídica. Não se constrói um bloco econômico com o discurso político. A vontade política é fundamental. A base econômica é o plasma da integração. O comércio é o sangue da integração. Porém, o trabalho de construção institucional é eminentemente jurídico e os operadores do Direito- não gostam da expressão, mas ela está em voga- sabem que faremos a integração mudando nossos Direitos internos, preparando nossos países para a integração. Não importando modelos que não darão certo em nenhuma hipótese.

¹⁷⁰ **Internalização de Normas do Mercosul.** Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2005. p.19

Como se percebe, a solução apontada para aprimorar o sistema de incorporação de normas é a mudança no Direito interno dos países que buscam a integração. Tal mudança pode ocorrer por dois caminhos: via legislativa ou por mutação constitucional.

5.3 O APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO DE INTERNALIZAÇÃO DE NORMAS NO MERCOSUL

O aprimoramento do sistema de incorporação a partir de mudanças na legislação é a mais indicada, entretanto, não é a única opção. O caminho da mutação constitucional é perfeitamente viável. Veja-se a seguir como a doutrina aponta a solução por essa via.

As constituições quando elaboradas, têm ínsitas a vocação para a continuidade, sendo essa uma das características das constituições rígidas. Entretanto, o texto constitucional representa o retrato político e histórico de uma dada sociedade, em determinado tempo. Com o passar do tempo, o retrato não mais será o mesmo, fazendo-se necessário ajustar o novo momento com a vontade manifestada, o que exige a revisão dos conceitos.

José Joaquin Gomes Canotilho¹⁷¹, analisando o problema dos limites materiais às revisões constitucionais, percebe esse problema:

O verdadeiro problema levantado pelos limites materiais do poder de revisão é este: será defensável vincular gerações futuras a idéias de legitimação e a projectos políticos que, provavelmente, já não serão os mesmos que pautaram o legislador constituinte? A resposta tem de tomar em consideração a verdade evidente de que nenhuma constituição pode conter a vida ou parar o vento com as mãos, nenhuma constituição evita o ruir dos muros dos processos históricos, e, conseqüentemente, as alterações constitucionais, se ela já perdeu a sua força normativa. Mas há também que se assegurar a possibilidade de as constituições cumprirem a sua tarefa e esta não é compatível com a completa disponibilidade da constituição pelos órgãos de revisão, designadamente quando o órgão de revisão é o órgão legislativo ordinário.

A Constituição é peça essencial do Estado Democrático de Direito, portanto, vocacionada para a continuidade, visando a assegurar a estabilidade e segurança social. Como a realidade social é dinâmica, é imprescindível que a Constituição também evolua.¹⁷² Quem determina essa evolução são seus intérpretes: o legislador que interpreta diretamente a

¹⁷¹ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

¹⁷² SOUZA, Paulo de Tarso Mendes. *Apontamentos de Direito Constitucional sob as óticas jurídicas, social e polític*. Teresina: Fundação Astrojildo Pereira, 2009.

vontade política dos cidadãos e o jurista que ajusta a vontade da lei à vontade social nela inserida.

Aceita a tese da mutação constitucional, adequações substantivas poderiam aprimorar o processo de incorporação de normas do MERCOSUL pelo ordenamento jurídico brasileiro. Já se referiu anteriormente, mas convém repetir o posicionamento de Francisco Rezek:

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 [...]

A jurisprudência da Corte Suprema brasileira é farta em mutação constitucional. As mais recentes e mais relevantes, pelo conteúdo, foram as que trataram da verticalização das coligações partidárias e da fidelidade partidária. No MS 26602/DF, o STF evoluiu sua jurisprudência sobre a fidelidade partidária decidindo que:

A permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato. Daí a alteração da jurisprudência do Tribunal, a fim de que a fidelidade parlamentar perdure após a posse no cargo eletivo.

Exemplos de mutação constitucional não faltam nos outros Estados Partes do MERCOSUL. Jorge Fontoura aponta com maestria a evolução do Direito Constitucional platino sobre a superioridade dos tratados:

Com efeito, após gradual evolução, a Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina construiu e prolatou jurisprudencialmente a superioridade do tratado sobre leis internas, *la supraestatalidad*, por meio de reiterados arestos dos primeiros anos 90. Destacaram-se os casos “Ekmekdjian, Miguel Angel versus Sofovich, Gerardo” de 7 de julho de 1992, “Fibrica Constructora S.C versus Comisión Mista de Salto Grande” de 7 de julho de 1993, e emblemático caso “Cafés La Virgínia S.A. versus Fisco Nacional, de 10 de outubro de 1994, todos devidamente reportados por Antonio Boggiano, *Relaciones Exteriores de los ordenamientos jurídicos: jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación*. Buenos Aires: Editora La Ley, 1995¹⁷³.

Conclui-se que foi a evolução jurisprudencial¹⁷⁴ da Corte Suprema que embasou a reforma constitucional argentina de 1994, com a introdução do inovador artigo 75, incisos 22 e 24. É importante transcrever o teor da decisão:

¹⁷³ FONTOURA, Jorge. **O avanço constitucional argentino e o Brasil**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 37 n. 146 abr/jun. 2000.

¹⁷⁴ LOPRESTI, Roberto Pedro. *Constituciones Del Mercosul*. 2ª ed. Buenos Aires: La Ley, 2007. p. 136.

El Congreso Nacional no puede derogar um acto complejo como lo es la firma, aprobación y ratificación de un tratado, um Estado no puede invocar uma ley para desobedecer um tratado y no cumplir obligaciones internacionales provoca la responsabilidad estatal.

Como restou demonstrado, o aprimoramento do processo de incorporação de normas do MERCOSUL é possível, tanto pela via legislativa, como pela mutação constitucional. Enquanto essas mudanças não ocorrem faz-se necessário identificar modos de facilitar essa incorporação.

Otávio Augusto Drummond Cançado Trindade contribui para o aperfeiçoamento do processo de incorporação apontando os erros e fazendo críticas a algumas medidas propostas:

Incorporação de normas por meio de quorum qualificado, medida pela qual o tratado teria, no ordenamento jurídico, posição hierárquica equivalente ao quorum de aprovação. A proposta de atribuir quorum qualificado foi endossada para a aprovação de tratados de direitos humanos, pela EC nº 45/2004. TRINDADE faz severa crítica a esse formato, afirmando que tal medida atentaria contra a segurança jurídica do Bloco.

Implementação do Acordo Interinstitucional CMC-CPC, que introduz o mecanismo de consultas prévias à adoção de normas que requerem aprovação parlamentar. TRINDADE considera tal proposta como “letra morta”, pelo “vício de origem”, por não ter sido o acordo adotado como decisão de um dos órgãos com capacidade normativa do Mercosul. É, portanto, não obrigatória.

Estabelecimento do Parlamento do Mercosul. Medida já efetivada, desde 06 de dezembro de 2006.

Internalização por meio de delegação legislativa. O doutrinador afirma que essa medida incorre nos mesmos erros do quorum qualificado.

Finalmente, TRINDADE alerta que “a falta de previsibilidade e de estabilidade das normas Mercosul impede que se forme uma segurança de orientação nos particulares, o que resulta no descrédito em relação ao processo de integração como um todo. Levada ao extremo, essa ausência de segurança jurídica subjetiva pode ter conseqüências políticas que têm o potencial de se traduzirem no rompimento do esquema de integração”¹⁷⁵.

5.4 A PRODUÇÃO NORMATIVA DO MERCOSUL E O PROBLEMA DA INTERNALIZAÇÃO

A normativa do MERCOSUL contém Decisões, Resoluções, Diretrizes e Recomendações. Até 03 de novembro de 2009, haviam sido expedidos 2192 diplomas com

¹⁷⁵ Op. CIT. p. 151

preponderância para as Resoluções do Grupo Mercado Comum. A distribuição está representada no quadro abaixo:

ANO	DECISÃO	RESOLUÇÃO	DIRETRIZ	RECOMENDAÇÃO	TOTAL
1991	16	-	-	-	16
1992	11	67	-	-	78
1993	13	93	-	-	106
1994	29	130	01	-	160
1995	09	42	23	-	74
1996	18	156	19	-	193
1997	26	82	20	-	128
1998	23	78	16	-	117
1999	27	88	17	-	132
2000	70	95	14	-	179
2001	16	66	12	-	94
2002	32	58	10	01	101
2003	41	54	08	05	108
2004	55	41	06	01	103
2005	40	66	09	03	118
2006	38	72	12	01	123
2007	62	56	23	-	141
2008	59	71	34	05	169
2009	12	25	11	04	52
TOTAL	597	1340	235	20	2192

Fonte: Secretaria do MERCOSUL¹⁷⁶

As Decisões são manifestações do Conselho Mercado Comum - CMC que exerce a função de velar pelo cumprimento dos tratados constitutivos, dos Protocolos e dos acordos firmados no âmbito do Bloco, bem como formular as políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum.

As Resoluções são as manifestações do Grupo Mercado Comum - GMC que tem a função de propor projetos de Decisão ao CMC, e ainda manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos no âmbito de suas competências.

As Diretrizes ou Propostas compõem a normativa expedida pela Comissão de Comercio do MERCOSUL - CCM, cuja função é, dentre outras, aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-MERCOSUL e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio. Caberá ainda à CCM considerar as Reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais da Comissão de Comércio do MERCOSUL, originadas pelos Estados Partes ou em demandas de particulares.

Determina o art. 42, do Protocolo de Ouro Preto, que as normas do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do MERCOSUL, terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.

Compete à Secretaria Administrativa do MERCOSUL informar regularmente aos Estados Partes sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL¹⁷⁷.

Diante dos intrincados e díspares sistemas de internalização de normas vigentes em cada país, nem mesmo aquela Secretaria consegue manter cadastro atualizado confiável do estado de incorporação das normas. Registre-se que há muito esforço e boa vontade por parte dos servidores da Secretaria, mas a dificuldade é gerada pelos próprios países que não fornecem, ou negligenciam os dados obrigatórios concernentes ao procedimento da incorporação.

Ainda que de forma precária, a Secretaria Administrativa do MERCOSUL, mantém um quadro sinótico do “Estado de Incorporação de Normas Mercosul com Tramitação Parlamentar e Acordos Internacionais do Mercosul”. Pela sua importância para este estudo, apresenta-se abaixo os dados atualizados em 9.11.2006:

QUADRO RESUMO	
Total de Normas do MERCOSUL que necessitam de tramitação no parlamento (de 1991 até 09.11.2006)	77
Acordos internacionais com terceiros países ou organismos internacionais	52
TOTAL	129

Fonte: Documento SAPP de 9.11.06. Vide documento completo - anexo I.

A situação, por país, da Normativa MERCOSUL com Tramitação no Parlamento, conforme dados de 9.11.06, pode ser vista no quadro a seguir:

ARGENTINA			
ITEM	TIPO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
E)	Aprovadas pelo Parlamento	31	40,24%
F)	Em tramitação legislativa	10	12,98%
G)	Não ingressaram no Parlamento	18	23,40%
H)	Revogadas	6	7,80%
I)	Não requerem aprovação Parlamentar	8	10,39%

¹⁷⁶ Fonte: Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/normativa> .Acesso em 03/11/2009.

¹⁷⁷ Art. 32, IV, do Protocolo de Ouro Preto.

J)	Contemplada na legislação vigente anterior	4	5,20%
TOTAL		77	100%

BRASIL			
ITEM	TIPO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
E)	Aprovadas pelo Parlamento	40	51,93%
F)	Em tramitação legislativa	6	7,80
G)	Não ingressaram no Parlamento	19	24,68
I)	Não requerem aprovação Parlamentar	5	6,50
J)	Contemplada na legislação vigente anterior	1	1,20%
H)	Revogadas	6	7,80%
TOTAL		77	100%

PARAGUAI			
ITEM	TIPO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
E)	Aprovadas pelo Parlamento	25	32,50%
F)	Em tramitação legislativa	7	9,10%
G)	Não ingressaram no Parlamento	32	41,55%
H)	Revogadas	6	7,80%
I)	Não requerem aprovação Parlamentar	6	7,80%
J)	Contemplada na legislação vigente anterior	1	1,30%
TOTAL		77	100%

URUGUAY			
ITEM	TIPO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
E)	Aprovadas pelo Parlamento	27	35,06%
F)	Em tramitação legislativa	8	10,38%
G)	Não ingressaram no Parlamento	27	36,36%
H)	Revogadas	6	7,80%
I)	Não requerem aprovação Parlamentar	8	9,10%
J)	Contemplada na legislação vigente anterior	1	1,30%
TOTAL		77	100%

Fonte: Documento SAPP 9.11.06. Vide documento completo - Anexo A

Uma simples observação permite concluir que, em todos os cenários, mais da metade das normas editadas não foram incorporadas nos respectivos Estados Partes.

Os dados acima são do ano de 2006. A situação no ano corrente de 2009 continua preocupante. Em face da gravidade do problema, o estado de incorporação de normas passou a ser acompanhado diretamente pela Presidência *Pro Tempore*, que mantém página na Internet¹⁷⁸ com o banco de dados atualizado. Entretanto, o acompanhamento somente é feito para as Decisões do CMC, não se disponibilizando os demais dados sobre a internalização das normativas expedidas pelo GMC e pela Comissão de Comércio do MERCOSUL. O quadro constante do Anexo B mostra o atual estado de incorporação. Nada mudou em relação ao período anteriormente analisado.

Os dados demonstram uma frenética produção normativa e uma negligente incorporação das normas produzidas. Mesmo com acerbas críticas à qualidade dessa normativa, ela é composta de normas que foram propostas, analisadas e aprovadas por consenso pelos órgãos competentes, depois de muito trabalho e negociação, seguindo o ritual previsto no tratado constitutivo. É norma expedida por órgão de Direito Internacional. Tem natureza jurídica de direito internacional público regional, para Otávio Augusto Drummond Cançado Trindade.

A situação é mais caótica porque alguns países já fizeram a incorporação de determinada regra ao seu ordenamento jurídico, não podendo mais negar a sua vigência no âmbito interno; enquanto outros nem iniciaram o procedimento para internalizar tal norma. Existem assim várias situações:

- i) normas que foram aprovadas pelo Mercosul e não exigem incorporação formal. Portanto, já vigentes.
- ii) normas aprovadas que exigem incorporação formal, já foram devidamente internalizadas e se encontram em vigência no âmbito jurídico do Bloco.
- iii) normas que exigem incorporação formal e que foram internalizadas em um determinado país, mas não nos demais países. Nesse caso peculiar, já integra o ordenamento jurídico interno do país, independentemente de sua vigência no âmbito do Mercosul.
- iv) normas formalmente incorporadas em todos os países que não estão operantes no ambiente do Mercosul, pela necessidade da vigência simultânea.

Verifica-se que é bastante grave e complexa a situação gerada pela ausência de incorporação e que o requisito da simultaneidade, exigido no art. 40 do POP, para a vigência da norma no Bloco, cuja elaboração tinha o condão de atuar como facilitador da incorporação, acabou por agravar a situação e aumentar a insegurança jurídica.

¹⁷⁸ O Anexo B contém o acompanhamento de 119 Protocolos/Decisões, cobrindo desde o ano de 1991 até 03 de abril de 2009.

5.5 O *DEFICIT* DEMOCRÁTICO DECORRENTE DA AUSÊNCIA DE INCORPORAÇÃO DE NORMAS MERCOSUL

Demonstrou-se acima a frenética produção normativa, com a formação regular e sistemática de um ordenamento jurídico robusto. Comprovou-se também a negligente falta de internalização de quase metade da produção legislativa emanada dos órgãos competentes do Bloco.

Seja qual for a natureza jurídica escolhida para definir as normas emanadas do MERCOSUL (direito internacional público regional, direito da integração, direito comunitário, etc) o certo é que determinada norma foi proposta e aprovada pela sua relevância no ordenamento jurídico da integração. A sua não vigência acarreta *deficit* democrático para a sociedade, grupo, ou setor diretamente afetados.

O trabalho agora é identificar que normas não foram incorporadas e que setores foram diretamente prejudicados pela ausência de incorporação.

Não é o propósito deste trabalho analisar uma a uma todas as normas não internalizadas. A proposta aqui é identificar os principais temas abordados nas normas não incorporadas e seus reflexos no setor correspondente.

Para sistematizar o estudo, serão consideradas apenas as 119 Decisões do CMC, constante do Estado de Ratificação e Vigência de Tratados e Protocolos do MERCOSUL e Estados Associados, disponibilizado no *site* da Presidência *ProTempore*¹⁷⁹, portanto dados oficiais e de domínio público.

Dentre os principais temas tratados, pela sua relevância em todo o processo de integração, destaca-se os que dizem respeito à Educação. Antes de abordar como o MERCOSUL trata do tema, é indispensável verificar o que as Constituições nacionais trazem sobre o assunto.

Verifica-se que em todas as constituições mercosulinas dá-se especial atenção ao ensino, em todos os seus níveis.

A Carta Política Brasileira, no seu art. 205, diz que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, devendo o ensino ser ministrado com base nos princípios da

¹⁷⁹ Disponível em www.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registros. Acessado em 04.11.2009.

“igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”.

A Constituição Argentina confere, no art. 14 a todos os habitantes da Nação o direito de “ensinar e aprender”.

O Capítulo VII da Constituição do Paraguai preconiza o direito à educação, afirmando que “toda pessoa tem direito à educação integral e permanente, que como sistema e processo se realiza no contexto da cultura da comunidade. Seus fins são o desenvolvimento da personalidade humana e a promoção da liberdade e a paz, a justiça social, a solidariedade, a cooperação e a integração dos povos”, sendo “garantido o direito de aprender e a igualdade de oportunidades o acesso aos benefícios da cultura humanística, da ciência e da tecnologia, sem discriminação alguma”.

A Constituição Uruguia determina no seu art. 68 que “é garantida a liberdade de ensino. A lei regulamentará a intervenção do Estado somente com o objetivo de manter a higiene, a moralidade, a seguridade e a ordem pública” “As instituições de ensino e as culturais da mesma natureza estarão exoneradas de impostos nacionais e municipais, como subvenções por seus serviços. É declarada de utilidade pública a gratuidade de ensino oficial primário, médio e superior”.

Não resta dúvida do tratamento prioritário conferido à Educação por todos os Estados Partes do MERCOSUL. Tal preocupação foi trazida para o ambiente do Bloco, sob várias formas. Em muitos diplomas expedidos sobre o assunto, consolidou-se, a seguinte premissa: que a educação tem papel fundamental para que a integração regional se consolide na medida em que gera e transmite valores, conhecimentos científicos e tecnológicos, constituindo-se em meio eficaz de modernização dos Estados Partes. Que é fundamental promover, cada vez mais, o desenvolvimento científico e tecnológico na Região, intercambiando conhecimentos por meio da pesquisa científica conjunta. Daí as várias tentativas de aprimorar o acesso à educação, aprovando-se diversas normativas a esse respeito.

No ano de 1995, foi firmado o Protocolo de Integração Educativa Sobre Reconhecimento de Títulos Universitários para o Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países do MERCOSUL -MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 4/95. Tal medida, que deveria merecer atenção especial pela sua relevância não foi internalizada, tendo sido derrogada pela Decisão 08/96.

A Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 07/95, que introduziu a regra de equivalência, aprovou o Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados,

Títulos e Reconhecimento de Estudos de Nível Médio Técnico, estabelecendo que “Em toda tramitação de transferência será respeitado o último período cursado e aprovado, considerando-se as disciplinas, seus conteúdos programáticos mínimos e carga horária, bem como a carga total do curso, que serão analisados pela instituição receptora do pedido de transferência, seja ela local, estadual ou nacional, conforme o sistema educacional de cada país”. Foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 6.729, de 12 de janeiro de 2009.

Visando a estabelecer os critérios para o reconhecimento de títulos universitários de graduação para fins de realização de estudos de pós-graduação, foi firmado o documento MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 8/96. Somente em 2000, tal norma entrou em vigor.

A formação de recursos humanos no nível de Pós-Graduação entre os Estados Partes do Bloco, bem como a criação de um sistema de intercâmbio entre as instituições, pelo qual os docentes e pesquisadores, trabalhando em áreas comuns de pesquisa, propiciem a formação de recursos humanos, no âmbito de projetos específicos, trocando informações científicas e tecnológicas, de documentação especializada e de publicações e, em especial, o estabelecimento de critérios e padrões comuns de avaliação da pós-graduação, mereceu a assinatura do Protocolo MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 09/96, a qual passou a vigorar somente no ano 2000.

Em 19 de junho de 1997 foi firmada a Decisão 03/97, que aprovou o “Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes”, definindo que as partes admitirão unicamente para o exercício de atividades acadêmicas, os títulos de graduação e pós-graduação, conferidos pelas instituições, devidamente reconhecidas: Universidades no Paraguai; Instituições de ensino superior, no Brasil; instituições universitárias na Argentina e no Uruguai. A medida foi revogada pela Decisão 04/1999. Outra Decisão de nº DEC.26/97, firmada em 15 de dezembro de 1997, também foi revogada pela Dec. 04/1999.

No ano de 2002, foi assinada a normativa MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 26, em Brasília, cujo objeto é a formação e o aperfeiçoamento de docentes e pesquisadores com o objetivo de consolidar e ampliar a pós-graduação na Região, bem como a implantação de cursos de especialização em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento da Região. Mesmo as partes tendo concluído que essa Decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos respectivos Estados, o quadro de Estado de Ratificação e Vigência de Tratados, traz essa norma como pendente de incorporação pelo Uruguai, tendo o Brasil internalizado através do Decreto Legislativo 216, de 30 de junho 2004.

O exercício da docência no ensino do espanhol e do português como línguas estrangeiras nos Estados Partes foi objeto do acordo MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 09/95, que também, segundo os termos do acordo, prescinde de incorporação. Não entrou em vigência, encontrando-se pendente para Argentina, Brasil e Uruguai.

No caso dos diplomas oriundos de universidades estrangeiras, ainda o Brasil tendo ratificado a normativa, a CAPES-Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, entende que:

Para ter validade no Brasil, o diploma concedido por estudos realizados no exterior deve ser submetido ao reconhecimento por universidade brasileira que possua curso de pós-graduação avaliado e reconhecido pela Capes. O curso deve ser na mesma área do conhecimento e em nível de titulação equivalente ou superior (art. 48, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação);

[...]

Estudantes que se afastam do Brasil para cursarem mestrado ou doutorado no exterior com bolsas concedidas pela própria Capes e outras agências brasileiras também passam pelo mesmo processo de reconhecimento;

Por força de lei, mesmo os diplomas de mestre e doutor provenientes dos países que integram o MERCOSUL, estão sujeitos ao reconhecimento. O acordo de admissão de títulos acadêmicos, Decreto nº 5.518, de 23 de agosto de 2005, não substitui a Lei maior, portanto, não dispensa da revalidação/reconhecimento (art. 48, & 3º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação) os títulos de pós-graduação conferidos em razão de estudos feitos nos demais países membros do Mercosul;

O Parecer 106/2007 do Conselho Nacional de Educação orienta: “a validade nacional de títulos e graus universitários obtidos por brasileiros nos Estados Partes do MERCOSUL requer o reconhecimento por universidade brasileira que possua curso de pós-graduação avaliado, recomendado pela Capes e reconhecido pelo MEC”¹⁸⁰.

Tal entendimento reflete a enorme dificuldade para se transpor as desconfianças ainda reinantes no processo de integração e, é prova concreta do *deficit* democrático gerado pela falta de incorporação de normas.

Em conclusão, percebe-se que, no principal campo alavancador do processo de integração, ou seja, na educação, vigora uma renitente incompreensão para o crucial momento que vivemos. Enquanto o mundo derruba os seus muros, a Internet desconhece as fronteiras, as crises dos capitais arrebentam economias, nossos intérpretes não percebem a oportunidade única para consolidar a integração solenemente prevista em nossa Carta Política, cuja mensagem está escrita nestes termos: a República Federativa do Brasil buscará a integração

¹⁸⁰ Fonte: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES. Disponível em <http://www.capes.gov.br>. Acessado em 04.11.2009.

econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

CONCLUSÃO

Consabido que o direito passa por notória dinâmica, fruto das profundas demandas e exigências provenientes de alterações ocorridas nas últimas décadas, tanto nas relações econômicas internacionais, como nas relações políticas, urge reposicionar instituições e reordenar hierarquias. Esta dissertação prende-se à análise do processo de integração econômica e de sua regulação jurídica, mormente em suas carências, com o intuito de contribuir para a sistematização dos fundamentos do direito integracionista, especialmente o do MERCOSUL.

Nesse diapasão, verifica-se em um primeiro momento que a globalização econômica, como realidade da vida moderna, é fenômeno de natureza essencialmente privada e de caráter informal, caracterizando-se pela ausência de disciplinamento jurídico e de decisões estatais fundacionais. Principalmente devido a tal aspecto, diferencia-se da integração econômica, vez que esta se refere a movimentos interestatais derivados de deliberações políticas de governos, firmadas por meio de tratados constitutivos de blocos econômicos, nos quais são acordados compromissos referentes a um maior ou menor grau de transferência de soberania dos Estados partes, que convergem para a união de forças visando o crescimento econômico do bloco e o alcance de posições comuns de negociação e participação no comércio internacional.

Ambas, a globalização e a integração econômica, formam um conjunto de ações e decisões privadas e estatais, respectivamente, que objetiva a intensificação do relacionamento comercial, financeiro, tecnológico, dentre outros, entre países, empresas e pessoas, a constituir fenômeno denominado pela doutrina de ‘internacionalização de economias nacionais’.

No que se refere especificamente ao MERCOSUL, constata-se que os objetivos institucionais do bloco estão programaticamente direcionados à constituição de um mercado comum. Na atual fase, o bloco encontrar-se-ia no estágio da união aduaneira imperfeita, porque a tarifa externa comum, criada em 1994, por enquanto, não vigora para todos os produtos negociados com países estranhos ao bloco.

Quanto à sua estrutura organizacional, verificou-se também ser essa de caráter intergovernamental, adstrita à transitoriedade que marca o atual estágio do bloco, esperando-se que evolua gradualmente, à medida que os Estados que o integram promovam em seus territórios a redução de protecionismos, a eliminação de assimetrias jurídicas e a contextualização do conceito de soberania.

Na doutrina exposta, foi possível verificar a efetiva existência de um ‘direito da integração’, representado pelo conjunto de normas que disciplinam os processos de integração, normas que instituem espaço economicamente integrado e normas que derivam do exercício das atribuições de seus diversos órgãos constituídos. Esse ordenamento possui tanto fontes em sentido estrito - que são os tratados constitutivos e os modificativos do marco institucional da integração - como normas produzidas pelos órgãos do bloco e as fontes em sentido amplo, que são os princípios gerais de direito, a jurisprudência, e as normas provenientes de relacionamentos externos do bloco ademais de costumes.

Na pesquisa de doutrina que se procedeu constatou-se, também, a existência do direito comunitário, de cepta européia, definido como o conjunto de normas que regulam os processos de integração supranacionais e que possuem como características básicas:

- **a aplicabilidade imediata** (as normas integracionistas têm validade imediata no Estado parte, sem mediação normativo-receptiva);
- **o efeito direto** (aplica-se não só aos Estados partes, mas também a seus cidadãos e empresas); e
- **primazia** (preferência sobre qualquer outra norma do ordenamento interno, quer anterior, quer posterior).

Restou comprovada em nossa pesquisa a inadequação da comum menção do direito de integração como direito comunitário. Esse último se refere a especificidade comunitário-européia, com sua plêiade de novidades e de características.

Quanto à relação dos direitos da integração e comunitário com o direito internacional público, adverte-se que esse não apenas os fundamenta como também estabelece contorno e abrangências específicas. Toda integração econômica, como variante de política externa, decorre exclusivamente da obrigação internacional consignada em tratado. São os Estados partes que assinam os tratados fundacionais dos blocos econômicos que irão ditar formas e níveis de integração regional, conforme temos assistido na recente história das relações internacionais. Nesse toar, consideramos admissível a existência do direito do MERCOSUL, não como direito uniforme dos Estados partes, no que se refere a direito tributário, direito comercial ou direito penal, mas no sentido de conjunto de normas e princípios que orientam o processo de integração que atualmente se desenvolve no bloco. É de se verificar que o MERCOSUL como união aduaneira imperfeita, a partir de um território economicamente integrado, usufrui de um direito que se lhe aplica com especialidade, mas não um direito comunitário, a faltar-lhe as características basilares supramencionadas.

Assim o direito do MERCOSUL, enquanto ainda baseado no mecanismo clássico da recepção, é no fundo direito internacional público regional da integração, tendo seus atos constitutivos alicerçados em normas do direito internacional público (Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto, Protocolo de Olivos) permeado por normas de direito internacional público, que se identificam como suas fontes em sentido amplo. E que no Brasil, aproveitando e reiterando a consistente lição do ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal brasileiro:

“Os tratados internacionais não podem transgredir a normatividade emergente da Constituição, pois, além de não disporem de autoridade para restringir a eficácia jurídica das cláusulas constitucionais, não possuem força para conter ou para delimitar a esfera de abrangência normativa dos preceitos inscritos no texto da Lei fundamental.”¹⁸¹

Ressalte-se, no entanto, como já afirmado, que tal não se verifica somente no Brasil, vez que esse entendimento prevalece em países como a Nicarágua, Colômbia e Bulgária, que consideram inválida a convenção internacional que se oponha, restrinja a eficácia ou importe em alteração da Constituição. No plano do bloco econômico regional, também a República do Uruguai não recepção a supranacionalidade, haja vista sua percepção da constitucionalidade estrita, como de resto em nosso país, com as exceções assinaladas.

No que se refere à recepção de tratados celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL, insofismável que essa recepção está adstrita ao mesmo disciplinamento que condiciona o processo de incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro dos tratados em geral. É que reside no Texto Fundamental – e não como apregoam uns poucos, em normas de natureza internacional – a definição do *iter* procedimental referente à transposição para o direito positivo brasileiro, dos tratados ou convenções internacionais, incluindo aqueles firmados no seio do MERCOSUL.

Tal assertiva significa dizer que somente após a conclusão do *iter* procedimental de transposição para o direito interno, os tratados também de integração podem ser invocados pelos particulares para a garantia de direitos e obrigações neles dispostos, bem como terão vigência na ordem jurídica interna. Sob a batuta da atual Constituição Federal, ainda tratando-se de normas de integração, persistem os mecanismos de recepção das convenções internacionais em geral. Assim, a norma disposta no art. 4º, parágrafo único, da Constituição

¹⁸¹ ADI 1480 MC/DF – DISTRITO FEDERAL.

Brasileira, não possui o condão de dispensar a observância dos prefalados mecanismos de recepção.

E de forma mais taxativa, significa dizer ainda que, enquanto não for alterado o atual sistema constitucional brasileiro para ajustá-lo às circunstâncias surgidas com o advento do Tratado de Assunção, de 25 de março de 1991, constitui uma quimera a pretensão de que as convenções e tratados, bem como demais normativas celebrados no MERCOSUL tenham eficácia direta e aplicabilidade imediata.

Portanto, irrecusável o fato de que o ordenamento constitucional brasileiro não oferece qualquer janela jurídica que permita a recepção plena e automática das normas de direito internacional. E isto estende-se, também, às normas advindas da experiência de integração regional, mesmo que consideradas, se fosse possível afastarmos a conflitante discussão doutrinária a respeito, expressão de um direito comunitário.

Entendemos que a adoção do Tratado de Assunção, e seus Protocolos complementares de Brasília e Ouro Preto, se enquadram numa tendência generalizada de institucionalização de blocos políticos e econômicos. Algumas exitosas experiências nessa área representam significativo avanço nas integrações latino-americana e européia.

O Tratado de Assunção, se nos limitarmos ao seu texto, anexos e protocolos adicionais, não constitui, *a priori*, um mercado comum. As suas disposições se referem unicamente a um programa de liberação comercial interno e à adoção de um regime geral de origem – que caracterizam uma zona de livre comércio - primeiro nível ou etapa integracionista na classificação da doutrina esposada.

No MERCOSUL, a implementação de uma tarifa externa comum, o que caracterizaria esse bloco como uma união aduaneira, somente passou a ser observada no final de 1994, com o advento do Protocolo de Ouro Preto. Entretanto, ainda existem listas de exceções de produtos que cada um dos países-membros entendeu ser melhor deixar de fora da tarifa externa comum. Também a liberalização da livre circulação de serviços, pessoas e capitais e a adoção de regras de concorrência comum apenas deverão ser adotados, em nível estritamente intergovernamental, nos próximos anos.

Assim, constata-se, que inexistente no MERCOSUL uma estrutura organizacional com competência e poderes supranacionais, posto que este ainda não se enquadre na classificação de ‘mercado comum’. Mas, espera-se que o Acordo de Cooperação Interinstitucional firmado em 29 de abril de 1991, entre a Comunidade Européia e o MERCOSUL, e o Acordo Interregional de Cooperação assinado em 15 de dezembro de 1995 entre as mesmas partes,

possam fornecer subsídios necessários à redefinição e reestruturação do bloco, proporcionando uma maior dinâmica a seus instrumentos jurídicos.¹⁸²

A experiência adquirida até o momento com o funcionamento do MERCOSUL, parece demonstrar a existência de vontade política apta à institucionalização na região, de um projeto de bloco econômico que não deixe anacronicamente o Cone Sul fora do movimento de agrupamentos regionais, que se multiplicam no cenário mundial. Entretanto, há muito por fazer, tanto no que diz respeito à adoção de medidas comuns, quanto no que concerne à modificação dos sistemas constitucionais em seus países signatários,¹⁸³ responsáveis maiores pelo *deficit* democrático atualmente diagnosticado no âmbito do pacto. No dizer de Roberto Macedo, “o *deficit* democrático será tanto maior quanto maior for a distância entre a vontade dos eleitores e as políticas públicas...”¹⁸⁴ A saída do impasse encontra-se na ampliação do foco do debate, do espaço da discussão e do número de atores envolvidos.

Que se busque consolidar o processo de integração iniciado, mas sem o seu distanciamento das preocupações das pessoas comuns e sem que se fomente a criação de entidades supranacionais desprovidas de participação popular. A doutrina tem apregoado que as limitações políticas e institucionais existentes no MERCOSUL exigem esforços adicionais, no sentido de que sejam alcançados os requisitos institucionais de uma sólida governabilidade democrática como bloco econômico enquanto tal. O desenvolvimento obtido em alguns países do primeiro mundo nos demonstra que Estado e mercado se desenvolvem e fortalecem complementarmente, e que as atitudes mais eficazes a essa complementaridade é a consistência do seu sistema democrático. Na América Latina, na qual significativos contingentes populacionais têm suas necessidades insatisfeitas, essa consistência será maior se maiores forem os mercados, o Estado, a demanda política da integração regional e as práticas democráticas.

O *deficit* democrático como se têm asseverado desde o título da presente dissertação projeta-se como uma infinidade de carências e de imperfeições de sistemas de nossa integração regional. Além das assimetrias constitucionais e da deficiência de deliberação na tomada de decisões, cumpre colacionar práticas políticas menores, como o populismo e o nacionalismo autoritário de governantes, em benefício de interesses particulares subalternos, em detrimento do aprofundamento e da consolidação de blocos econômicos. Isso tem

¹⁸² Reproduzido no *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, n. 5, abr./jun. 1992, p. 122-123 e n. 17, mai./dez. 1995, p. 97-107.

¹⁸³ BAPTISTA, Luiz Olavo. O Impacto do Mercosul sobre o Sistema Legislativo Brasileiro. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, n. 5, abr./jun. 1992, p. 5-8.

¹⁸⁴ MACEDO, Roberto. Revista Economia e Relações Internacionais. Vol. 03.Ed. FAAP, 2005

impedido que políticas públicas venham a agregar e a fazer face às grandes necessidades da cidadania, produzindo como consequência exclusão e atraso generalizado.

O MERCOSUL, que nasceu de uma idéia dos governantes, como variável de política externa, na esteira das sucessivas crises que abalaram o Cone Sul da América Latina não foi devidamente assimilado pelas sociedades nacionais. Isso redundou em uma vontade política de integração em alguns momentos claudicante, como na demora dos parlamentos nacionais em incorporarem as normativas comuns. Espera-se que com a institucionalização do Parlamento Comum, com todas as dificuldades que o modelo intergovernamental traz para a sua existência, possa agilizar a incorporação da normativa MERCOSUL, em prol da credibilidade e da segurança jurídica para consolidação de toda e qualquer associação comercial de Estados soberanos. Isso poderia, ademais, induzir a uma maior participação dos cidadãos nas ingentes demandas da integração regional, em prol de vontades compartilhadas que só as deliberações comuns podem forjar.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. Sistema de Solução de Controvérsias em Bloco Econômico: contributo para o sistema permanente de solução de controvérsias no MERCOSUL. Tese de Doutorado em Direito Internacional da Universidade de São Paulo. Prof. Orientador Luiz Olavo Baptista.

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 1982.

ACCIOLY, Hildebrando. A ratificação e a promulgação dos tratados, em face da Constituição Federal Brasileira. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Rio de Janeiro, ano IV, n.7 p.5-11, jan./jun. 1948.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os Direitos Humanos como Tema Global**. São Paulo: Perspectiva, 1994.

AQUINO, São Tomás de. **Do governo do Príncipe, ao rei de Chipre**.

ARAÚJO, Nádia de. **Direito Internacional Privado: teoria e prática brasileira**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 147.

BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica**. 2 ed. De Maria Filipe Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. Lisboa: Livraria Clássica, 1972.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral da soberania. **Revista brasileira de estudos políticos**. UFMG, nº 63/64. Jul. 1986 e jan. 1987.

BAPTISTA, Luiz Olavo. **O Impacto do Mercosul sobre o Sistema Legislativo Brasileiro**. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, n. 5, abr./jun. 1992, p. 5-8.

BAPTISTA, Luiz Olavo. O Mercosul, suas instituições e ordenamentos jurídicos. São Paulo: LTr, 1998.

BARBOSA, Rubens Antônio. **América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade**. São Paulo: Aduaneiras, 1991.

_____. Globalismo e Regionalismo. MERCOSUL E NAFTA. **Boletim de Diplomacia Economia**. nº 13º Brasília: Ministério das Relações Exteriores, nov.,1992.

BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 5 ed., 2003, Saraiva;

BASSO, Maristela. Perspectivas do Mercosul através de uma visão econômico-jurídica. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**. Brasília, nº 2, mai – agos. 1997. Disponível em < <http://www.justicafederal.gov.br> >.

BASTOS, Carlos Eduardo Caputo e FONTOURA, Jorge. **O Adensamento Jurídico do Mercosul e o Protocolo de Olivos**. Revista de Informação Legislativa. n° 162, abr/jun, 2004.

BEAUMANOIR, Philippe. *Costumes de Beauvaisis*. Paris: A. Salmon, 1991.

BIDART CAMPOS, Germán. *El Derecho de la Constitución e sua Fuerza Normativa*. Buenos Aires: Ediar, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. São Paulo: Polis, 1990.

BODIN, Jean. *Six livres de la Republique*. Paris: Fayarde, 1968.

BÖHLKE, Marcelo. **Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico**. Curitiba: Juruá, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BORCHARDT, Klaus-Dieter. O ABC do Direito Comunitário. Comissão Européia. Sítio Oficial. Acessado em 04.11.2009.

BORGES, Antônio de Moura. **A integração econômica e o MERCOSUL**. In: MARCOVTCH, Jacques e BAIÃO, Selma. *Gestão da cooperação internacional: experiências e depoimentos*. São Paulo: Fea/ USP, 1992.

BORGES, José Souto Maior. **Curso de Direito Comunitário: instruções de direito comunitário comparado: União Européia e Mercosul**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BORJA, Sérgio Augusto Pereira de. **Teoria Geral dos Tratados – MERCOSUL: Luta pela união latino-americana**. Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2001.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Mutação Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997.

CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. vol. II/403. Freitas Bastos, 1956.

CAMPOS, João Mota de. **Manual de direito comunitário**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2000.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CARVALHO, Patrícia. **Harmonização do direito Tributário no MERCOSUL**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, 2004.

CASELLA, Paulo Borba. **Mercosul: exigências e perspectivas: integração e consolidação do espaço econômico (2001-2006)**. São Paulo: LTR, 1999.

CENTURIÓN, Francisco. **Derecho Constitucional**. Assunción: EMASA, srl, 1998. p. 358.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação Constitucional**. 3^a. Ed. São Paulo: IDP/SARAIVA, 2007.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação Constitucional**. 3.ed. São Paulo: IDP/Saraiva, 2007. INTEGRACIÓN. Revista CONCEPTOS, ano 81/2006, p. 5 a17

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL – SEÇÃO BRASILEIRA E MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Mercosul: Legislação e Textos Básicos**. Brasília: Senado Federal, 2000.

COMITÊ EXECUTIVO CEL. **Estrutura orgânica, textos normativos e outras informações institucionais desse bloco econômico**. Disponível em: < www.cis.minsk.by >. Acesso em: out, 2006.

CORREIA, Rodrigo Alves. **As Conseqüências do Deficit Democrático no Mercosul**. Disponível em: < <http://www.relnet.com.br/cgi-bin/webobjects/Relnet.woa/1/?> > Acesso em: 22.4.2009.

CORRÊA JUNIOR, Antonio. **O direito comunitário à luz da teoria do ordenamento jurídico de Norberto Bobbio**. Dissertação de Mestrado defendida em Brasília, 2007. Orientador Jorge Fontoura.

D'ANGELINS. Wagner Rocha. **Mercosul: da intergovernabilidade à supranacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2001.

DELUCA, Santiago. **Unión Europea y Mercosur: los efectos del derecho comunitario sobre las legislaciones nacionales**. Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni, 2007.

DROMI, Roberto. **Competencia y monopolio: Argentina, Mercosur y OMC**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999.

DIAZ LABRANO, Roberto Ruiz. **O direito a livre circulação no Mercosul**. Caderno Direito e Justiça. Correio Brasiliense, Brasília: 2006.

DRUMMOND, Maria Cláudia. **A democracia desconstruída**. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. Tese de Doutorado. Brasília: UnB, 2005.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004.

FARIA, Werter R. **Unidade do Direito e Uniformidade na Interpretação e Aplicação das Normas do Mercosul**. O Direito Internacional no Terceiro Milênio: estudos em homenagem ao Professor Vicente Marotta Rangel. São Paulo: LTR, 2006.

- FELDSTEIN DE CARDENAS, Sara Lúcia. *El Mercosur: Una mirada al futuro*. Disponível em: < <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/22.pdf> >. Acesso em: 5.8.2007.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos Informais de Mudança da Constituição: Mutações Constitucionais e Mutações Inconstitucionais**. Max Limonadi 1986.
- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FERREYRA, Raul Gustavo. *Notas sobre Derecho Constitucional y Garantías*. Argentina - Buenos Aires: Ediar, 2003.
- FONTOURA, Jorge. **O Avanço Constitucional argentino e o Brasil**. Revista de Informação Legislativa. n° 146. Brasília-DF, abr/jun, 2000.
- FONTOURA, Jorge. Fontes e formas para uma disciplina jurídica comunitária. Revista do Centro de Estudos Jurídicos. Brasília: n° 2, mai-ago, 1997.
- _____. **Fontes e formas para uma disciplina jurídica comunitária**. Revista do Centro de Estudos Judiciários, Brasília, n° 2 mai-ago., 1997.
- FLORENCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **Mercosul Hoje**. Brasília: FUNAG, 2001.
- FORSTHOFF, E. *El Estado de la Sociedad Industrial, Instituto de Estudios Políticos*. Madrid, 1975.
- FREITAS JR, Antônio Rodrigues de. **Globalização, Mercosul e crise do Estado – nação: perspectivas para o direito numa sociedade em mudança**. São Paulo : LTR 1997.
- GOMES, Eduardo Biachi. **Blocos econômicos e soluções controversias**. 2 ed. Curitiba: Juma, 2001.
- GRIECO, Francisco de Assis. **O Brasil e nova economia global**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução à ciência do direito: introdução ao estudo do direito**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973.
- HAAS, Ernest. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- HABERMAS, Jürgen. **A Constelação pós-nacional: ensaios políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.
- HELD, David. A globalização depois do II de setembro. **Correio Braziliense**. Brasília-DF.

HOFFMANN, Andréa; HERZ, Monica. **Organizações Internacionais: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IANNI, Octávio. **O Estado-nação na época da globalização**. Revista Novos Rumos, ano 14, nº 31, 1999.

JELLINEK, George. *Teoria General del Estado*. [Trad. Fernando de los Rios] Buenos Aires: Albatros, 1978.

JOBIM, Nelson Azevedo. **A integração da América latina: repercussões políticas e jurídicas**. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Direito Comunitário do Mercosul. Porto Alegre: Livraria do advogado: 1997.

KELSEN, Hans. *Principios de derecho internacional publico*. Buenos Aires: El Ateneo, 1965.

KIRMSER, José Raul Torres. *Sistema de solución de controversias en el ámbito del Mercosur*. In: I Congresso de magistrados do Mercosul. Associação dos Magistrados Catarinenses, 1997.

LABRANO, Roberto Ruiz Diaz. *Hacia un tribunal de carácter supranacional*. In: Pérez Gonzáles, Manuel. Desafíos del Mercosul. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

LAFER, Celso. **A internacionalização dos Direitos Humanos: Constituição, Racismo e Relações Internacionais**. Oriole, 2005.

MAIORANO, Jorge Luis. *Armonización Del derecho Administrativo en el Mercosul*. In: Ferrari, Regina Maria Macedo Nery (ORG). O Mercosul e as ordens jurídicas de seus estados-membros. Curitiba: Juruá, 1999.

LOPRESTI, Roberto Pedro. *Constituciones Del Mercosul*. 2ª ed. Buenos Aires: La Ley, 2007. p. 136.

MACEDO, Roberto. Revista Economia e Relações Internacionais. Vol. 03. Ed. FAAP, 2005

MARQUES, Claudia Lima. **O “direito do Mercosul”**; direito oriundo do Mercosul, entre direito internacional clássico e novos caminhos de integração. *Revista de Derecho internacional y del Mercisur*. Buenos Aires, a. 7, n. 1, p. 61-88, fev. 2003

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. **O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constitucionais para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional**. Porto Alegre: Safe, 1995.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito internacional econômico**. Rio de Janeiro: Renovar. 1993.

MELLO, Celso D. Albuquerque. **Direito internacional da integração**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

MENEZES, Wagner. **Mercosul: desenvolvimento institucional e o direito da integração.** In: D' ANGELIS, Wagner Rocha (coord.). *Direito de Integração e Direitos Humanos no século XXI.* Curitiba: Juruá, 2002.

MIDÓN, Mario Antonio Roque. *Derecho de la Integración: aspectos institucionales del Mercosur.* Santa Fé: Rubinzal- Culzoni, 1998.

MYRDAL, Gunnar. *Economic Theory and Underdeveloped Regions,* 1957.

NASCIMENTO, Maria Luiza Justo. **A Incorporação das Normas do Mercosul ISBN.** Juruá, 2003.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. **A Constituição viva: Poder Constituinte Permanente e Cláusulas Pétreas.** São Paulo: Mandamentos, 2005.

PELLARÉS. Beatriz. *La incorporación de las norma Mercosur a los derechos internos y la seguridad jurídica. Economía globalizada y Mercosur,* In: LATTUCA, Miguel. *Economía Globalizada y Mercosul.* Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

PESCATORE, Pierre. *Derecho de la integración: nuevo fenómeno em las relaciones internacionales.* INTAL/ BID, 1973.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional.** 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

QUADROS, Fausto de Quadros. **Direito comunitário I:** programa, conteúdos e métodos do ensino. Coimbra: Almedina, 2000.

RAMOS, Dante Marcelo. *Efectos directos para los particulares de las directivas del derecho comunitário europeo: um ejemplo aplicable al Mercosul?* in: PIMENTEL, Luiz Otávio.

REIS, Márcio Monteiro. **Mercosul, União Européia e Constituição:** a integração dos estados e os ordenamentos jurídicos nacionais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

REZEK, José Francisco. **Direito dos Tratados.** Rio de Janeiro: Forense, 1984.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público. Curso elementar.* 10 ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. **Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SÁNCHEZ, Alberto M. *Derecho de la integración: um recorrido múltiple por las experiencias de la Unión Europea y del Mercosur.* Buenos Aires: RAP, 2004.

SCHIJMAN. Jorge Horacio. *La Justicia en los Procesos de Integración.* Revista Conceptos, Año 81/2006.

SCHWARZENBERGER, George. *The principios and standards of international economic law. Recueil des Cours de l' Academie de Droit International de la haye.* 1966.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito econômico internacional e direito comunitário**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SILVA, Sergio André R.G. da. *Integração Econômica e harmonização leg. Tributária*. Lúmen Júris, 2003.

SIMON, Denys. *Le système juridique communautaire*. 3^a ed. Paris: Press Universitaires de France, 2001.

SIMIONATO, Frederico Augusto Monte. **Métodos de harmonização legislativa na União Européia e no Mercosul: uma análise comparativa**. Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SOUZA, Carlos Fernando Mathias de. **Direito de integração, internacionalização da justiça e duas palavras sobre o Mercosul**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 36, nº 142, 1999.

SOUZA, Paulo de Tarso Mendes. **Neoliberalismo, desemprego, exclusão é este o Brasil que queremos? Coletânea de textos comentados**. Salvador: BDA, 1996.

SOUZA, Paulo de Tarso Mendes. *Apontamentos de Direito Constitucional sob as óticas jurídicas, social e polític*. Teresina: Fundação Astrojildo Pereira, 2009.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

TRINDADE, Otávio Augusto Cançado. **O MERCOSUL NO DIREITO BRASILEIRO: incorporação de normas e segurança jurídica**. Belo Horizonte: DelRey, 2007, p. 67

TORRES, Heleno Traveira. **Pluritributação internacional sobre a renda das empresas**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2001.

VALLADÃO, Haroldo. *Aprovação de ajustes internacionais pelo Congresso Nacional*. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, Rio de Janeiro, ano VI, ns. 11-12, p.95-108, jan./dez.1950

VARGAS, Abraham Luis. *El Tribunal de Justicia Permanente del Mercosur: una necesidad 'sistémica' actual para satisfacer los conflictos, intereses y Derecho Comunitario involucrados*. Revista de Derecho del Mercosur, Buenos Aires, a. 1, nº 3, nov. 1997.

VIEIRA, José Luiz Conrado. **A integração econômica internacional na era da globalização: aspectos jurídicos, econômicos e políticos sob prismas conceitual e crítico**. São Paulo: Letras & Letras 2004.

VIEGA, Vera Lúcia. **Teoria da harmonização jurídica: alguns esclarecimentos.** Revista Novos Estudos Jurídicos. Itajaí, Univali, v.9. nº 3. det/dez., 2004.

WATSON, Adam. *The Evolution of the Internacional Society. A Comparative Historical Analysis.* Londres: Routledge, 1992.

ZELADA CASTEDO, Alberto. *Derecho de la integración economia regional.* Bueno Aires: INTAL/BID, 1989.

ANEXOS

ANEXO A

“MERCOSUL/CMC/DEC N°. 20/02: APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE INCORPORAÇÃO DA NORMATIVA MERCOSUL AO ORDENAMENTO JURÍDICO DOS ESTADOS PARTES

TENDO EM VISTA: O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e a Decisão N° 23/00 do Conselho do Mercado Comum.

CONSIDERANDO:

A conveniência conferir maior agilidade e previsibilidade ao processo de incorporação da normativa Mercosul ao ordenamento jurídico dos Estados Partes;

A relevância da colocação em vigência das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL para a consolidação do processo de integração;

A importância de melhorar os níveis de incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados Partes para assegurar a efetividade dos compromissos assumidos no marco do Tratado de Assunção;

A necessidade de assegurar maior uniformidade e consistência na incorporação da normativa MERCOSUL nos Estados Partes.

O CONSELHO DO MERCADO COMUM DECIDE:

Art. 1 - Quando um projeto de norma for consensuado em algum dos órgãos do MERCOSUL, deverá ser submetido a consultas internas nos Estados Partes, por um período não superior a 60 (sessenta dias), com o objetivo de confirmar sua conveniência técnica e jurídica e estabelecer os procedimentos e o prazo necessários para sua incorporação aos ordenamentos jurídicos internos.

Art. 2 - Concluídas as consultas internas e consensuado o texto do projeto de norma, o órgão poderá elevá-lo ao órgão decisório pertinente, indicando quais são os órgãos internos com competência na matéria regulada, os procedimentos e prazos necessários para assegurar sua incorporação.

Art. 3 - Uma vez que o órgão decisório pertinente tenha consensuado o texto de um projeto de norma que necessite ser incorporada aos ordenamentos jurídicos nacionais, nos termos do artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, o projeto de norma permanecerá no âmbito desse órgão decisório e só poderá ser formalmente adotado como norma depois que os quatro Estados Partes comuniquem ao órgão decisório pertinente que estão em condições de proceder à incorporação da norma por meio de atos do poder executivo ou de enviá-la à aprovação parlamentar. Essa comunicação só deverá ser enviada uma vez realizados os exames internos e a análise da consistência jurídica eventualmente necessários. Os Estados Partes procurarão realizar estas análises antes da reunião seguinte do órgão decisório pertinente.

Art. 4 - Os textos dos projetos de normas consensuados pelo órgão decisório pertinente não estarão sujeitos a alterações substantivas posteriores, salvo consenso em contrário.

Art. 5 - Em caso excepcionais e havendo consenso, o projeto de norma poderá ser aprovado na mesma reunião do órgão decisório em que foi apresentado.

Art. 6 - Havendo consenso sobre a urgência da adoção de uma norma e não se podendo esperar a próxima reunião do órgão decisório pertinente, depois que os Estados Partes tenham realizado a comunicação prevista no artigo 3º da presente Decisão, poderão autorizar seus

respectivos representantes diplomáticos a rubricar, em um único Estado Parte, os projetos de normas consensuados pelo órgão decisório em questão.

Uma vez rubricado o projeto de norma pelos representantes diplomáticos de todos os Estados Partes, a norma será considerada formalmente adotada pelo órgão decisório em questão, nos termos do artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto, e a partir desse momento começará a contar-se o prazo para a incorporação da norma adotada.

Art. 7 - A fim de obter uniformidade nas incorporações a serem efetuadas por cada Estado Parte segundo o disposto no artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto, as normas emanadas dos órgãos decisórios do MERCOSUL, que sejam aprovadas a partir de 30/06/2003 deverão ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes em seu texto integral.

Art. 8 - Durante o período previsto no artigo 3º da presente Decisão, os Estados Partes procurarão preparar a adoção das modificações adicionais das respectivas normas internas que se considerem necessárias, com a finalidade de adequá-las às normas MERCOSUL a serem aprovadas.

A eventual necessidade de efetuar essas modificações não justificará, em nenhum caso, o descumprimento dos prazos de incorporação que se estabeleçam nas normas MERCOSUL conforme o artigo 7º da Dec. CMC Nº 23/00.

Art. 9 - Quando várias normas MERCOSUL devam ser incorporadas ao ordenamento interno de um Estado Parte por atos de um mesmo órgão nacional, poderá proceder-se à sua incorporação por um único ato interno.

Art. 10 - Modifica-se o artigo 5 (b) da Decisão CMC Nº 23/00, que ficará redigido com o seguinte texto:

“5(b) - existe norma nacional que contemple em termos idênticos a norma MERCOSUL aprovada. Neste caso a Coordenação Nacional realizará a notificação prevista no Artigo 40(i) nos termos do Artigo 2 desta Decisão, indicando a norma nacional já existente que inclua o conteúdo da norma MERCOSUL em questão. Esta comunicação se realizará dentro do prazo previsto para a incorporação da norma. A SAM comunicará este fato aos demais Estados Partes.”

Esta modificação se aplicará para normas adotadas após 30/06/2003.

Art. 11 - Se um Estado Parte entender que, à luz do ordenamento jurídico nacional, a aplicação da norma MERCOSUL em seu território não requer ato formal de incorporação, deverá notificar esse fato à Secretaria, dentro do prazo previsto para a incorporação da norma. Uma vez efetuada a notificação, a norma MERCOSUL considerará-se incorporada ao ordenamento jurídico do Estado Parte em questão para os efeitos da aplicação do artigo 40 (ii) e (iii) do Protocolo de Ouro Preto.

Art. 12 - Os Estados Partes identificarão conjuntamente os casos em que uma norma, em função de sua natureza ou conteúdo, necessita ser incorporada apenas por determinados Estados Partes a seus ordenamentos jurídicos internos, nos termos do artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto. Este entendimento será explicitado no texto da norma com a seguinte menção: “Esta (Diretriz, Resolução, Decisão) necessita ser incorporada apenas ao ordenamento jurídico interno de (Estado/s Parte/s). Esta incorporação deverá ser realizada antes de (data)”.

Art. 13 - As disposições do artigo 40 (i) do Protocolo de Ouro Preto consideram-se devidamente cumpridas no que se refere à normativa MERCOSUL já aprovada, cuja incorporação tenha sido notificada formalmente à Secretaria Administrativa do MERCOSUL nos termos do artigo 2 da Decisão CMC 23/00 até a data da aprovação da presente Decisão.

Art. 14 - A fim de conferir maior celeridade ao processo de incorporação, os Estados Partes procurarão, de acordo com suas respectivas legislações internas, centralizar em um único órgão interno o processamento dos trâmites necessários à incorporação das normas MERCOSUL que possam ser incorporadas por via administrativa.

Art. 15 - Nos casos de normas MERCOSUL que requeiram incorporação aos ordenamentos jurídicos internos via aprovação legislativa, os Estados-Partes solicitarão, à luz do disposto no artigo 25 do Protocolo de Ouro Preto, a colaboração da Comissão Parlamentar Conjunta.

Art. 16 - Esta Decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

XXIII CMC – Brasília, 06/XII/02”¹⁸⁵

¹⁸⁵ **Mercosul**: legislação e textos básicos. 4.ed. Brasília: Graf. Do Senado Federal, 2005. p.306.

ANEXO B

ESTADO DE VEN:
 N°
 Nombre del Documento
DECISION
 FECHAS DE LOS DEPOSITOS DE RATIFICACIONES
 Entrada en Vigor

Argentina
 Brasil
 Paraguay
 Uruguay
 Venezuela
 Bolivia
 Chile

1	Tratado para la Constitución de un Mercado Común (Tratado de Asunción) - ANEXOS I, II, III, IV y V. Firmado: Asunción, 26 de marzo de 1991 Español - Português	---	L: 23.981 15-AGO-91 D: 30-OCT-91	DTO. LEG. 197 25-SET-91 D: 30-OCT-91	L: 9/91 15-JUL-91 D: 6-AGO-91	L: 16.196 22-JUL-91 D: 6-AGO-91	Pendiente	---	---	30 d D 3º I.R. 29 -NOV-.91
---	---	-----	--	--	-------------------------------------	---------------------------------------	-----------	-----	-----	--------------------------------------

2	<p>Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias. Firmado: Brasilia, 17 de diciembre de 1991 Español - Português</p>	DEC. Nº 01/91	L. 24.102 17-JUL-92 D: 28- DIC- 92	DTO. LEG. 88 1-DIC-92 D: 28-DIC- 92	L: 18/92 2-JUL-92 D: 16-JUL-92	L. 16.348 1-ABR-93 D: 22-ABR-93	---	---	---	NO VIGENTE (Derogado por el Protocolo de Olivos)
3	<p>Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativo (Protocolo de las Leñas). Firmado: Valle de las Leñas, 27 de junio de 1992 CONTEMPLA AUTORIDAD CENTRAL Español - Português</p>	DEC. Nº 05/92	L: 24. 578 D: 3-JUL-96	DTO. LEG. 55 19-ABR-95 D: 16-FEB-96	L: 270 10-DIC-93 D: 12-SET-95	L. 16.971 15-JUN-98 D: 20-JUL-99	---	---	---	30 d D 2º I.R VIGENTE 17-MAR-96
4	<p>Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el MERCOSUR. Firmado. Colonia del Sacramento, 17 de enero de 1994 Español - Português</p>	DEC. Nº 11/93	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 d D 4º I.R. NO VIGENTE

5	<p>Protocolo sobre Promoción y Protección de Inversiones Provenientes de Estados No Partes del MERCOSUR.</p> <p>Firmado. Buenos Aires, 5 de agosto de 1994</p> <p>Español - Português</p>	DEC. Nº 11/94	L: 24554 D: 14-MAR-96	Pendiente	L: 593 15-JUN-95 D: 12-SET-95	L: 17.531 9-AGO-02 D: 11-JUL-03	---	---	---	30 d D 4º I.R. NO VIGENTE
6	<p>Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdicción Internacional en Materia Contractual.</p> <p>Firmado: Buenos Aires, 5 de agosto de 1994</p> <p>Español - Português</p>	DEC. Nº 01/94	L: 24669 D: 31-OCT-96	<p>DTO. LEG. 129</p> <p>5-OCT-95 D: 07-MAY-96</p>	L: 597 15-JUN-95 D: 12-SET-95	L: 17721 24-DIC-03 D: 29-JUL-04	---	----	---	<p>30 d D 2º I.R.</p> <p>PAR - BRA 6-JUN-96 ARG 1-DIC-96 URU 28-AGO-04</p>
7	<p>Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico.</p> <p>Firmado: Buenos Aires, 5 de agosto de 1994</p> <p>Español - Português</p>	DEC. Nº 04/94	L: 24676 D: 31-OCT-96	<p>DTO. LEG. 101</p> <p>3-JUL-95 D: 7-MAY-96</p>	L: 563 10-MAY-95 D: 14-JUN-95	L: 16.731 12-DIC-95 D: 4-JUN-97	---	---	---	<p>30 d D 2º I.R.</p> <p>PAR - BRA 06-JUN-96 ARG 1-DIC-96 URU 4-JUL-97</p>
8	<p>Protocolo relativo al Código Aduanero del MERCOSUR.</p> <p>Firmado: Ouro Preto, 16 de</p>	DEC. Nº 25/94	Pendiente	Pendiente	L: 621 2-AGO-95 D: 12-SET-95	Pendiente	---	---	---	30 d D 2º I.R. NO VIGENTE

	diciembre de 1994 Español - Português									
9	Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR (Protocolo de Ouro Preto). Firmado: Ouro Preto, 17 de diciembre de 1994 Español - Português	---	L: 24560 D: 15-NOV-95	DTO. LEG. 188 15-DIC-95 D: 16-FEB-96	L: 596 15-JUN-95 D: 12-SET-95	L: 16 712 1-SET-95 D: 15-NOV- 95	Pendiente	---	---	30 d D 3º I.R. ARG - PAR- URU 15-DIC-95 BRA 16-FEB-96
10	Protocolo de Medidas Cautelares. Firmado: Ouro Preto, 16 de diciembre de 1994 CONTEMPLA AUTORIDAD CENTRAL Español - Português	DEC. Nº 27/94	L: 24579 D: 14-MAR-96	DTO. LEG 192 15-DIC-95 D: 18-MAR-97	L: 619 6-JUL-95 D: 12-SET-95	L: 16.930 20-ABR-98 D: 10-AGO-98	---	---	---	30 d D 2º I.R. ARG - PAR 13-ABR-96 BRA 17-ABR-97 URU 9-SET-98
11	Protocolo de Armonización de Normas sobre Propiedad Intelectual en el MERCOSUR, en materia de Marcas, Indicaciones de Procedencia y Denominaciones de Orígen. Firmado: Asunción, 5 de agosto de 1995 Español - Português	DEC. Nº 08/95	Pendiente	Pendiente	L: 912 1-AGO-96 D: 15-NOV-96	L: 17052 14-DIC-98 D: 7-JUL-00	---	---	---	30 d D 2º I.R. PAR - URU 6- AGO-00

12	<p>Protocolo de Integración Educativa sobre Reconocimiento de Títulos Universitarios para la Prosección de Estudios de Post-Grado en las Universidades del MERCOSUR.</p> <p>Firmado: Asunción, 5 de agosto de 1995</p> <p>Español - Portugués</p>	DEC. Nº 04/95	---	---	---	---	---	---	---	NO VIGENTE (Derogado por Decisión 08/96)
13	<p>Protocolo de Integración Educativa y Revalida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimientos de Estudios de Nivel Medio Técnico.</p> <p>Firmado: Asunción, 5 de agosto de 1995</p> <p>Español - Portugués</p>	DEC. Nº 07/95	L: 24.839 D: 10-NOV-97	DTO. LEG. 116 3-DIC-96 D: 26-JUN-97	L: 844 30-MAY-96 D: 15-NOV- 96	L: 16.890 20-NOV-97 D: 20-JUL- 99	---	---	---	30 d D 2º I.R. BRA - PAR 26-JUL-97 ARG 10-DIC-97 URU 19-AGO-99
14	<p>Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros por una Parte, el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por Otra.</p> <p>Firmado: Madrid, 15 de diciembre de 1995</p>	---	L: 24.964 D: 3-OCT-96	DTO. LEG. 10 4-FEB-97 D: 27-JUL-99	L: 976 22-OCT-96 D: 12-AGO-/99	L: 17053 14-DIC-99 D: 20-JUL-99	---	---	---	Notificación de ambas Partes (C.E. Mercosur) 1-JUL-99

	Español - Português - English									
15	<p>Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales. Firmado: San Luis, 25 de junio de 1996</p> <p>CONTEMPLA AUTORIDAD CENTRAL</p> <p>Español - Português</p>	DEC. Nº 02/96	L: 25.095 D: 9-DIC-99	<p>DTO. LEG. 3 26-ENE-00 D: 28-MAR-00</p>	L: 1204 23-DIC-97 D: 20-ENE-98	L: 17145 9-AGO-99 D: 7-JUL-00	---	---	---	<p>30 d D 2º I.R. PAR - ARG 8-ENER-00 BRA 27-ABR-00 URU 6-AGO-00</p>
16	<p>Protocolo de San Luis en Materia de Responsabilidad Civil Emergente de Accidentes de Transito entre los Estados Partes del MERCOSUR. Firmado: San Luis, 25 de junio de 1996</p> <p>FE de ERRATAS: Asunción, 19 de junio de 1997</p> <p>Español - Português</p>	DEC. Nº 01/96	L: 25407 D: 20-NOV-01	<p>DTO. LEG.259 15-DIC-00 D: 30-ENE-01</p>	L. 1205 23-DIC-97 D: 20-ENE- 01	L: 17050 14-DIC-98 D: 20-JUL-99	---	---	---	<p>30 d D 2º I.R.PAR-URU 19-AGO-99 BRA 1-MAR-01 ARG 20-DIC-01</p>
17	<p>Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR. Firmado: Fortaleza, 17 de diciembre de 1996</p> <p>Español - Português</p>	DEC. Nº 18/96	Pendiente	<p>DTO. LEG. 6 15-FEB-00 D: 9-AGO-00</p>	L: 1143 15-OCT-97 D: 31-OCT-97	Pendiente	---	---	---	<p>30 d D 2º I.R. BRA - PAR 8-SET-00</p>

18	<p>Protocolo de Santa María sobre Jurisdicción Internacional en Materia de Relaciones de Consumo. Firmado: Fortaleza, 16 de diciembre de 1996 Español - Português</p>	DEC. Nº 10/96	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 d D 2º I.R. NO VIGENTE
19	<p>Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Post-grado entre los Países Miembros del MERCOSUR. Firmado: Fortaleza, 16 de diciembre de 1996 Español - Português</p>	DEC. Nº 09/96	L: 25044 D: 9-DIC-99	DTO. LEG. 2 14-ENE-99 D: 27-JUL-99	L: 1081 7-JUL-97 D: 4-AGO-97	L: 16963 5-MAY-98 D: 10-AGO-98	---	---	---	30 d D 2º I.R. PAR - URU 9-SET-98 BRA 26-AGO-99 ARG 8-ENE-00
20	<p>Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR. Firmado: Fortaleza, 16 de diciembre de 1996 Español - Português</p>	DEC. Nº 11/96	L: 24993 D: 22-JUL-99	DTO. LEG. 3 14-ENE-99 D: 27-JUL-99	L: 1086 9-JUL-97 D: 4-AGO-97	L: 17.047 14-DIC-98 D: 20-JUL-99	---	---	---	30 d D 2º I.R. PAR - URU 19-AGO-99 ARG 21-AGO-99 BRA 26-AGO-99
21	<p>Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Post-Grado en las Universidades de los Países Miembros del MERCOSUR.</p>	DEC. Nº 08/96	L: 24.997 D: 9-DIC-99	DTO. LEG. 33 7-JUN-99 D: 27-JUL-99	L: 1080 7-JUL-97 D: 4-AGO-97	L: 17116 21-JUN-99 D: 7-JUL-00	---	---	---	30 d D 2º I.R. PAR -BRA 26-AGO-99 ARG 8-ENE.00 URU 6-AGO-00

	Firmado: Fortaleza, 16 de diciembre de 1996 Español - Português									
22	Acuerdo de Sede entre el Mercosur y la República Oriental del Uruguay para el Funcionamiento de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. Firmado: Fortaleza, 16 de diciembre de 1996 Español - Português	DEC. Nº 04/96	---	---	---	L: 16829 29-MAY-97	---	---	---	15 d después de la comunicación del E. Sede (URU) a otra Parte.
23	Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del MERCOSUR. Firmado: Asunción, 19 de junio de 1997 Español - Português	DEC. Nº 03/97	---	---	---	---	---	---	---	NO VIGENTE (Derogado por Decisión 04/99)
24	Acuerdo Complementario al Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa. Firmado: Asunción, 19 de junio de 1997 Español - Português	DEC. Nº 05/97	L: 25.222 D: 30-MAR-00	Pendiente	L: 1209 13-ENE-98 D: 18-FEB-98	L: 17.574 21-FEB-02 D: 31-MAR-03	---	---	---	30 d D 2º I.R. PAR - ARG 29-ABR-00 URU 1-MAY-03

25	Acuerdo Complementario al Protocolo de Medidas Cautelares. Firmado: Montevideo, 15 de diciembre de 1997 Español - Português	DEC. Nº 09/97	Pendiente	Pendiente	L: 3468 21-ABR-08 D: 12-AGO-08	Pendiente	---	---	---	30 d D 2º I.R. NOVIGENTE
26	Anexo al Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR. Firmado: Montevideo, 15 de diciembre de 1997 Español - Português	DEC. Nº 26/97	---	---	---	---	---	---	---	NO VIGENTE (Derogado por Decisión 04/99)
27	Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur y su Reglamento Administrativo para la Aplicación del Acuerdo. Firmado: Montevideo, 15 de diciembre de 1997 Español - Português	DEC. Nº 19/97	L: 25655 D: 29-ENE-03	DTO. LEG. 451 14-NOV-01 D: 18-DIC-01	L: 2513 13-DIC-04 D: 5-MAY-05	L: 17207 24-SET-99 D: 7-JUL-00	---	---	---	1º d del mes sgte. al último D 1-JUN-05
28	Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del MERCOSUR. Versión en Español: firmado en Montevideo, 15 de diciembre de 1997	DEC. Nº 13/97	L: 25623 D: 8-OCT-02	DTO. LEG 335 24-JUL-03 (Protocolo) Y DTO. LEG 926 15-SET-05 (Anexos) D: 7-NOV-05	Pendiente	L: 17855 20-DIC-04 D: 02-AGO-05	---	---	---	30 d D 3º I.R. ARG-BRA-URU 7-DIC-05

	<p>Versión en Portugués: firmado en Buenos Aires el 23 de julio de 1998 Por DECISIÓN CMC/Nº 99/98 del 23 de Julio de 1998, se adoptaron los ANEXOS con Disposiciones Específicas Sectoriales y Listas de Compromisos Específicos Iniciales. Las Listas de Compromisos Específicos fueron sustituidas por Decisiones CMC/Nros 01/00, 56/00, 10/01, 22/03, 29/04 y 01/06. Español - Portugués</p>									
29	<p>Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. Firmado: Ushuaia, 24 de julio de 1998 Español - Portugués Acta de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela, suscrita en Asunción, el 20 de junio de 2005. Español - Portugués</p>	---	<p>L: 25.133 4-AGO-99 D: 9-DIC-99</p>	<p>DTO. LEG. 452 14-NOV-01 D: 18-DIC-01</p>	<p>L: 1349 21-OCT-98 D: 29-JUL-99</p>	<p>L: 1709 16-MAY-99 D: 20-JUL-99</p>	<p>D: 14-FEB-07</p>	<p>L:2067 12-ABR-00 D: 12-SET-02</p>	<p>Comunicado a la ALADI por Nota Nº 66/05 17-NOV-05</p>	<p>EP: 30 d D 4º IR EP-EA: 30 d que Aladi informe a 5 Partes el cumplim. Proced. Interno EP: 17- ENE-02 EA: BOL 18-JUL-02 CHI 27-DIC-05 VEN 14-FEB-07</p>

	Acta de Adhesión de la República del Perú, suscrita en Asunción, el 20 de junio de 2005. Español - Português Acta de Adhesión de la República del Ecuador, suscrita en Asunción, el 29 de junio de 2007. Español - Português									
30	Anexo al Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR. Firmado: Río de Janeiro, 10 de diciembre de 1998 (Conforme al Art. 3° es parte integrante del Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR de 1996) Español - Português	DEC. N° 02/97	Pendiente	DTO. LEG. 6 15-FEB-00 D: 9-AGO-00	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 d D 2° I.R. NO VIGENTE
31	Anexo al Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del MERCOSUR. Firmado: Buenos Aires, 23 de julio de 1998 Español - Português	DEC. N° 26/97	---	---	---	---	---	---	---	NO VIGENTE (Derogado por Decisión 04/99)

32	Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional del MERCOSUR. Firmado: Buenos Aires, 23 de Julio de 1998 Español - Português	DEC. Nº 03/98	L: 25.223 D: 30-MAR-00	DTO. LEG. 265 29-DIC-00 D: 09-SET-02	L: 3303 11-SET-07 D: 26-DIC-07	L: 17834 23-SET-04 D: 03-DIC-04	---	---	---	30 d D 2º IR ARG-BRA 9 -OCT-02 URU 2-ENE-05 PAR 25-ENE-08
33	Acuerdo de Arbitraje Comercial Internacional entre el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. Firmado: Buenos Aires, 23 de julio de 1998 Español - Português	DEC. Nº 04/98	L: 25223 D. 30-MAR-00	DTO. LEG. 483 28-NOV-01 D: 09-OCT-03	L: 3497 23-JUN-08 D: 13-OCT-08	L: 17751 26-MAR-04 D: 29-JUL-04	---	Pendiente	Pendiente	D 2º IR EP y 1 IR EA NO VIGENTE
34	Protocolo de Armonización de Normas en Materia de Diseños Industriales. Firmado: Río de Janeiro, 10 de diciembre de 1998 Español - Português	DEC. Nº 16/98	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 d D 2º IR NO VIGENTE
35	Acuerdo sobre Extradición entre los Estados Partes del MERCOSUR. Firmado: Río de Janeiro, 10 de diciembre de 1998 Español - Português	DEC. Nº 14/98	Pendiente	DTO. LEG. 605 11-SET-03 D: 2-DIC-03	L: 2753 18-OCT-05 D: 26-DIC-05	L: 17.499 27-MAY-02 D. 20-SET-02	---	---	---	30 d D 2º IR BRA - URU 01-ENE-04 PAR 25-ENE-06
36	Acuerdo sobre Extradición entre los Estados Partes del MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile.	DEC. Nº 15/98	Pendiente	DTO. LEG. 35 11ABR-02 D; 9-SET-02	L: 2882 21-ABR-06 D: 2-NOV-06	L: 17.498 27-MAY-02 D: 22-AGO-02	---	L: 2830 03-SET-04 D: 11-ABRI-05	Pendiente	30 d D 2º IR d 2 EP y del I.R. de Bolivia o Chile. BRA -URU-BOL 11-ABR-05 PAR 2-DIC-06

	Firmado: Río de Janeiro, 10 de diciembre de 1998 Español - _Português Acta de Adhesión de la República del Ecuador, suscrita en San Miguel de Tucumán, el 30 de junio de 2008. Español - _Português									
37	Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del MERCOSUR. Firmado: Asunción, 14 de junio de 1999 Español - _Português	DEC. Nº 04/99	L: 25521 D: 26-ABR-02	DTO. LEG. 800 23-OCT-03 D: 21-MAY-04	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 d D 2º IR ARG-BRA 20-JUN-04
38	Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. Firmado: Asunción, 14 de junio de 1999 Español - _Português	DEC. Nº 05/99	Pendiente	Pendiente	L: 3304 11-SET-07 D: 26-DIC-07	Pendiente	---	Pendiente	Pendiente	30 d D 2º IR NO VIGENTE
39	Memorandum de Entendimiento entre el	---	---	---	---	---	---	---	---	En la fecha de suscripción 28-JUN-99

	MERCOSUR y la República Cooperativa de Guyana en Materia de Comercio e Inversiones. Firmado: Rio de Janeiro, 28 de junio de 1999 Español - Português-English									
40	Memorandum de Entendimiento entre el MERCOSUR y la República de Trinidad y Tobago en Materia de Comercio e Inversiones. Firmado: Rio de Janeiro, 28 de junio de 1999 Español - Português - English	---	---	---	---	---	---	---	---	En la fecha de suscripción 28-JUN-99
41	Acuerdo de Asunción sobre Restitución de Vehículos Automotores Terrestre y/o Embarcaciones que Traspasen Ilegalmente las Fronteras entre los Estados Partes del MERCOSUR. Firmado: Montevideo, 7 de diciembre de 1999 Español - Português	DEC. Nº 16/99	L: 25727 D: 24-MAY-04	Pendiente	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 d después de ratificación por la vía diplomática entre las 2 Partes NO VIGENTE
42	Acuerdo de Asunción sobre Restitución de Vehículos Automotores Terrestre y/o	DEC. Nº 17/99	L: 25726 D: 24-MAY-04	Pendiente	Pendiente	Pendiente	---	L: 2157 11-DIC-00 D: 29-MAR-04	Pendiente	30 d D 2º I.R. y 30 d I.R. de otros EP ARG-BOL 23-JUN-04

	Embarcaciones que Trasponen Ilegalmente las Fronteras entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. Firmado: Montevideo, 7 de diciembre de 1999 Español - Português									
43	Memorandum de Entendimiento sobre Intercambio de Información y Asistencia Recíproca sobre Vehículos Automotores y Conductores de los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. Firmado: Montevideo, 7 de diciembre de 1999 Español - Português	DEC. Nº 14/99	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	---	Pendiente	N: 14-AGO-00	30 d de última notificación NO VIGENTE
44	Acuerdo sobre Beneficio de Litigar sin Gastos y la Asistencia Jurídica Gratuita entre los Estados Partes del MERCOSUR. Firmado: Florianópolis, 15 de diciembre de 2000 CONTEMPLA AUTORIDAD CENTRAL	DEC. Nº 49/00	Pendiente	DTO. LEG. 146 6-FEB-04 D: 21-MAY-04	L: 2989 6-SET-06 D: 4-ENE-07	Pendiente	---	---	---	30 d D 2º IR BRA - PAR 3-FEB-07

	Español - Portugês									
45	<p>Acuerdo sobre Beneficio de Litigar sin Gastos y la Asistencia Jurídica Gratuita entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.</p> <p>Firmado: Florianópolis, 15 de diciembre de 2000</p> <p>CONTEMPLA AUTORIDAD CENTRAL Español - Portugês</p>	DEC. Nº 50/00	Pendiente	DTO. LEG. 292 12-JUL-06 D: 14-NOV-06	L: 2988 6-SET-06 D: 4-ENE-07	Pendiente	---	Pendiente	D: 31-JUL-07	30 d D IR de 1EP y 1EA VIGENTE BRA-PAR-CHI 30-AGO-07
46	<p>Acuerdo sobre Exención de Visas entre los Estados Partes del Mercosur</p> <p>Firmado: Florianópolis, 15 de diciembre de 2000</p> <p>Fe de Erratas: Puerto Iguazu, 7 de julio de 2004</p> <p>Español - Portugês</p>	DEC. Nº 48/00	Pendiente	DTO. LEG. 971 16-DIC-03 D: 21-MAY-04	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 dD del 2º IR o I.N. NO VIGENTE
47	<p>Acuerdo sobre Exención de Traducción de Documentos Administrativos para Efectos de Inmigración entre los Estados Partes del MERCOSUR.</p> <p>Firmado: Florianópolis, 15 de diciembre de 2000</p>	DEC. Nº 44/00	L: 25901 D: 03-MAR-05	DTO. LEG. 887 01-SET-05 D: 18-OCT-05	L: 3582 14-AGO-08 D: 13-OCT-08	L: 18134 11-JUN-07 D:30-AGO-07	---	---	---	30 d D del 2 IR ARG-BRA 17-NOV-05 URU 29-SET-07 PAR 12-NOV-08

	Español - Português									
48	<p>Acuerdo sobre Exención de Traducción de Documentos Administrativos para Efectos Inmigración entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.</p> <p>Firmado: Florianópolis, 15 de diciembre de 2000</p> <p>Español - Português</p>	DEC. Nº 45/00	L: 25900 D: 03-MAR--05	DTO. LEG.198 07-MAY-04 D: 23-AGO-.04	L: 3583 14-AGO-08 D: 13-OCT-08	L: 18224 22-DIC-07 D:27-MAR-08	---	Pendiente	N: 29-NOV-05	30 d D del IR. de 1 EP y del IR. de Chile o Bolivia ARG-BRA-CHI 29-DIC-05 URU 26-ABR-08 PAR 12-NOV-08
49	<p>Acuerdo para la Creación de un Area de Libre Comercio entre los Estados Partes del MERCOSUR y Sudáfrica.</p> <p>Firmado: Florianópolis, 15 de diciembre de 2000</p> <p>Español - Português - English</p>	DEC. Nº 62/00	---	---	---	---	---	---	---	En la fecha de suscripción 15-DIC-00
50	<p>Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR.</p> <p>Firmado: Asunción, 22 de junio de 2001</p> <p>Español - Português</p>	DEC. Nº 02/01	L: 25841 D: 24-MAY-04	DTO. LEG. 333 24-JUL-/03 D: 9-OCT-03	L: 2068 28-ENE-03 D: 20-FEB-03	L: 17712 27-NOV-/03 D: 24-MAY-04	---	---	---	30 d D del 4º IR 23-JUN-04

51	<p>Memorándum de Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) relativo a la Orientación Plurianuales para la Realización de la Cooperación Comunitaria. Firmado: Luxemburgo, 26 de Junio de 2001</p> <p>Español</p>	---	---	---	---	---	---	---	---	En la fecha de suscripción 26-JUN-01
52	<p>Acuerdo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. Firmado: Buenos Aires, 18 de febrero de 2002</p> <p>CONTEMPLA AUTORIDAD CENTRAL Español - Português</p> <p>Acta de Adhesión de la República del Ecuador, suscrita en San Miguel de Tucumán, el 30 de junio de 2008.</p> <p>Español - Português</p>	DEC. Nº 12/01	L: 26004 D: 02-AGO-05	Pendiente	L: 2048 16-ENE-03 D: 29-MAY-03	Pendiente	---	Pendiente	D: 9-ENE-09	30 d D del 2º IR de Chile y del IR de Chile o Bolivia PAR-ARG-ECU-CHI 8-FEB-09
53	<p>Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR.</p>	---	L: 25663 D: 29-ENE-03	DTO. LEG. 712 14-OCT-03 D: 2-DIC-03	L: 2070 3-FEB-03 D: 20-FEB-03	L: 17.629 11-ABR-03 D: 11-JUL-03	---	---	---	30 d D del 4º I.R. 01-ENE-04

	Firmado: Buenos Aires, 18 de febrero de 2002 Español - Português									
54	Enmienda al Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral, y Administrativa entre los Estados Partes del MERCOSUR. Firmado: Buenos Aires, 5 de julio de 2002 Español - Português	DEC. Nº 07/02	L: 25934 D: 3-DIC-04	DTO. LEG. 970 16-DIC-03 D: 21-MAY-04	L: 3451 4-ABR-08 D: 12-AGO-08	Pendiente	---	---	---	30 d D del 4º IR NO VIGENTE
55	Acuerdo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa entre los Estados Parte del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. Firmado: Buenos Aires, 5 de julio de 2002 CONTEMPLA AUTORIDAD CENTRAL Español - Português Acta de Adhesión de la República del Ecuador, suscrita en San Miguel de Tucumán, el 30 de junio de	DEC. Nº 08/02	L: 25935 D: 3-MAR-05	DTO. LEG.1021 24-NOV-05 D: 28-MAR-06	L: 3036 26-OCT-06 D: 21-DIC-06	Pendiente	---	Pendiente	D: 9-ENE-09	30 d D del 2º IR de 2 EP y del IR de Chile o Bolivia ARG-BRA-PAR-CHI 8-FEB-09

	2008. Español - Português									
56	Acuerdo sobre Jurisdicción en Materia de Contrato de Transporte Internacional de Carga entre los Estados Parte del Mercosur. Firmado: Buenos Aires, 5 de julio de 2002 Español - Português	DEC. Nº 11/02	Pendiente	DTO. LEG. 208 20-MAY-04 D: 23-AGO-04	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 d D del 2º IR de 2EP y 30 d D del IR de otros EP NO VIGENTE
57	Acuerdo Complementario al Acuerdo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre los Estados Parte del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. Firmado: Brasilia, 5 de diciembre del 2002 Fe de Erratas: Puerto Iguazu, 7 de julio del 2004 Español - Português Acta de Adhesión de la República del Ecuador, suscrita en San Miguel de Tucumán, el 30 de junio de 2008. Español - Português	DEC. Nº 27/02	Pendiente	Pendiente	Pendiente	L: 2752 24-OCT-05 D: 6-FEB-06	---	Pendiente	D: 9-ENE-09	30 d D del IR de 2 EP y 30 d D del IR de los Otros EP NO VIGENTE
58	Protocolo de Integración	DEC. Nº 26/02	L: 26163 D: 14-FEB-07	DTO. LEG.924 15SET-05	L: 3286 24-AGO-07	Pendiente	---	Pendiente	---	30 d D del IR de 1 EP y Bolivia; y 30

	Educativa para la Formación de Recursos Humanos en el Nivel de Post Grado entre los Estados Parte del MERCOSUR y Bolivia. Firmado: Brasilia, 5 de diciembre de 2002 Español - Português			D: 18-OCT-05	D: 20-SET-07					d D del IR de otros EP NO VIGENTE
59	Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Post Grado en las Universidades de los Estados Partes del MERCOSUR y Bolivia. Firmado: Brasilia, 5 de diciembre de 2002 Español - Português	DEC. Nº 26/02	Pendiente	DTO. LEG. 62 27-ENE-04 D: 21-MAY-04	L: 3298 27-AGO-07 D: 20-SET-07	Pendiente	---	Pendiente	---	30 d D del IR de 1 EP y Bolivia; y 30 d D del IR de otros Estados NO VIGENTE
60	Acuerdo Complementario al Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre los Estados Partes del MERCOSUR. Firmado: Brasilia, 5 de diciembre dl 2002 Español - Português	DEC. Nº 27/02	L: 26250 D: 18-DIC-07	Pendiente	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 d D del 2º IR NO VIGENTE
61	Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR.	DEC. Nº 28/02	Pendiente	DTO. LEG. 928 15-SET-05 D: 18-OCT-05	L: 3579 14-AGO-08 D:28-JUL-09	L: 17941 3-ENE-06 D: 8-MAR-06	---	---	---	4 EP deberán notificar al Depositario NO VIGENTE

	Firmado: Brasilia, 5 de diciembre dl 2002 Español - Português									
62	Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Firmado: Brasilia, 5 de diciembre de 2002 Español - Português	DEC. Nº 28/02	Pendiente	DTO. LEG. 923 15-SET-05 D: 18-OCT-05	L: 3577 14-AGO-08 D:28-JUL-09	L: 17941 3-ENE-06 D: 8-MAR-06	---	Pendiente	N: 18-NOV-05	4 EP y 2EA deberán notificar al Depositario NO VIGENTE
63	Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR. Firmado: Brasilia, 6 de diciembre de 2002 Español - Português	DEC. Nº 28/02	N: 19-JUL-04	DTO. LEG. 210 20-MAY-04 D: 23-AGO.-04	L: 3565 31-JUL-08 D:28-JUL-09	L: 17927 19-DIC-05 D: 8-MAR-06	---	---	---	4 EP deberán notificar al Depositario 28-JUL-2009
64	Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Firmado: Brasilia, 6 de diciembre de 2002 Español - Português	DEC. Nº 28/02	N: 19-JUL-04	DTO. LEG.925 15-SET-05 D: 18-OCT-05	L: 3578 14-AGO-08 D:28-JUL-09	L: 17927 19-DIC-05 D: 8-MAR-06	---	L: 2831 03-SET-04 D: 11-ABR-05	N: 18 -NOV-05	6 Estados deberán notificar al Depositario 28-JUL-2009
65	Acuerdo sobre el Reglamento del Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR.	---	Pendiente	Pendiente	N: 5-OCT-06	Pendiente	---	---	---	2 EP deberán notificar al Depositario al igual que los otros Estados NO VIGENTE

	Firmado: Brasilia, 5 de diciembre de 2002 Español - Português									
66	Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Firmado: Brasilia, 5 de diciembre de 2002 Español - Português Acta de Adhesión de la República del Ecuador, suscrita en San Miguel de Tucumán, el 30 de junio de 2008. Español - Português	DEC. Nº 26/02	L: 25905 D: 3-DIC-04	DTO. LEG.216 30-JUN-04 D: 23-ABR-08	L: 3319 22-OCT-07 D: 4-ENE-08	Pendiente	---	Pendiente	D: 18-DIC-07	30 d D del IR de 1 EP y 1EA y 30 d D del IR de Otros Estados ARG-CHI 17-ENE-08 PAR 3-FEB-08 BRA 23-MAY-08
67	Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y la República de la India. Firmado: Asunción, 17 de Junio de 2003 Español - Português - Hindi - English	DEC. Nº 09/03	Pendiente	N: 3-JUL-03	N: 14-FEB-06	N: 26-JUL-06	---	---	---	30 d de la notificación de ambas Partes Contratantes NO VIGENTE
68	Acuerdo Marco de Cooperación entre el Convenio Andres Bello	---	---	---	---	---	---	---	---	En la fecha de suscripción 15-DIC-03

	(CAB) y los Estados Partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Firmado: Montevideo, 15 de diciembre de 2003 Español - Português									
69	Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR. Firmado: Montevideo, 16 de diciembre de 2003 Español - Português	DEC. N° 40/03	---	---	---	---	---	---	---	NO VIGENTE (Derogado por Decisión 27/04)
70	Acuerdo para la Creación de la Visa MERCOSUR. Firmado: Montevideo, 16 de diciembre de 2003 Español - Português	DEC. N° 16/03	Pendiente	DTO. LEG.346 23-DIC-08 D: 11-FEB-09	L: 2556 31-MAR-05 D: 2-AGO-05	L: 18110 10-ABR-07 D: 15-ENE-08	---	---	---	30 d D del 4° IR NO VIGENTE
71	Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la República de la India. Firmado: Nueva Delhi, 25 de enero de 2004 Los ANEXOS I, II, III, IV y V fueron firmados en Nueva Delhi, el 19 de marzo de 2005 Español - Português - English	---	L: 26409 N: 26-SET-08	DTO. LEG.221 3-SET-08 N: 11-SET-08	L: 3317 20-SET-07 D: 26-DIC-07	L: 18433 12-DIC-08 D: 10-MAR-09	---	---	---	30 d de la Última Notificación 1-JUN-09
72	Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y la	DEC. N° 16/04	Pendiente	Pendiente	N: 18-OCT-05	N: 22-SET-04	---	---	---	30 d de la Notificación de ambas partes contratante

	República Árabe de Egipto. Firmado: Puerto Iguazu, 7 de julio de 2004 Español - Portuguese - English - Arabic									NO VIGENTE
73	Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en Materia de Cooperación y Asistencia Frente a Emergencias Ambientales. Firmado: Puerto Iguazu, 7 de Julio de 2004 Español - Portuguese	DEC. N° 14/04	D: 18-DIC-07	Pendiente	L: 2760 3-NOV-05 D: 24-FEB-06	Pendiente	---	---	---	30 d D del 4º I.R. NO VIGENTE
74	Acuerdo por Notas Reversales entre el MERCOSUR y la República Federal de Alemania sobre Fomento de la Gestión Ambiental y de Producción mas Limpia en Pequeñas y Medianas Empresas. Firmado: Montevideo, 17 de junio de 2004 y Puerto Iguazu, 7 de de julio de 2004 Español - Portuguese	---	---	---	---	---	---	---	---	En la fecha de suscripción 7-JUL-04
75	Acuerdo Marco de Comercio entre el	---	---	N:14-NOV-08	L: 3037 24-OCT-06 D: 21-DIC-06	L: 18369 10-OCT-08 D: 10-MAR-09	---	---	---	30 d de la notificación de ambas Partes Contratantes

	MERCOSUR y el Reino de Marruecos. Firmado: Brasilia, 26 de noviembre de 2004 Español - Português - English - Arabic									NO VIGENTE
76	Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR. Firmado: Montevideo, 9 de diciembre de 2004 Español - Português	DEC. Nº 27/04	---	---	---	---	---	---	---	NO VIGENTE (Derogado por Decisión 23/06)
77	Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR. Firmado: Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004 Español - Português	DEC. Nº 35/04	---	---	---	---	---	---	---	NO VIGENTE (Derogado por Decisión 16/06)
78	Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR. Bolivia y Chile. Firmado: Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004 Español - Português	DEC. Nº 35/04	---	---	---	---	---	---	---	NO VIGENTE (Derogado por Decisión 16/06)
79	Acuerdo Contra el Trafico Ilicito de Migrantes entre	DEC. Nº 37/04	L: 26382 D: 10-SET-08	Pendiente	Pendiente	L: 18349 15-SET-08 D: 10-MAR-09	---	---	---	30 d D. del 4to I.R. NO VIGENTE

	los Estados Partes del MERCOSUR. Firmado: Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004 Español - Português									
80	Acuerdo Contra el Trafico Ilicito de Migrantes entre los Estados Partes del MERCOSUR, la Republica de Bolivia y la Republica de Chile. Firmado: Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004 Español - Português	DEC. Nº 37/04	L: 26384 D: 10-SET-08	Pendiente	Pendiente	L: 18350 15-SET-08 D: 10-MAR-09	---	Pendiente	N: 29-NOV-05	6 Estados deberán comunicar al Depositario. NO VIGENTE
81	Acuerdo sobre Traslado de Personas Condenadas entre los Estados Partes del MERCOSUR. Firmado: Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004 CONTEMPLA AUTORIDAD CENTRAL Español - Português	DEC. Nº 34/04	Pendiente	DTO. LEG.291 23-OCT-07 D: 27-NOV-07	Pendiente	Pendiente	---	---	---	4 EP deberán comunicar el Cumplim. Proced. Interno NO VIGENTE
82	Acuerdo sobre Traslado de Personas Condenadas entre los Estados Partes del MERCOSUR con la Republica de Bolivia y la Republica de Chile. Firmado: Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004	DEC. Nº 34/04	L: 26249 D: 9-ENE-09	Pendiente	L: 3448 04-ABR-08 D: 12-AGO-08	Pendiente	---	Pendiente	Pendiente	90 d D 4to. I.R. EP y 1 I.R. E.A. NO VIGENTE

	CONTEMPLA AUTORIDAD CENTRAL Español - Português									
83	Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales en el MERCOSUR. Firmado: Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004 Español - Português	DEC. Nº 32/04	L: 26105 D: 6-SET-06	DTO. LEG.298 26-OCT-07 D: 27-NOV-07	Pendiente	L: 18069 11-DIC-06 D: 25-ENE-07	---	---	---	30 d D 2º I.R. ARG - URU 24-FEB-07 BRA 27-DIC-07
84	Acuerdo de Comercio Preferencial entre el MERCOSUR y la Union Aduanera de Africa Austral (SACU) - ANEXOS I, II, III, IV, V. Firmado: Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004 Español - Português - English	---	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 d de la notificación de ambas Partes Contratantes NO VIGENTE
85	Acuerdo Marco de Cooperación Economica entre los Estados Partes del MERCOSUR y los Estados Miembros del Consejo de Cooperación de los Estados Arabes del Golfo (CCG). Firmado: Brasilia, 10 de mayo de 2005 Español - Português - English - Arabic	---	Pendiente	Pendiente	N: 14-DIC-05	L: 18365 10-OCT-08 D: 10-MAR-09	---	---	---	Ultima notificación de las Partes. NO VIGENTE

86	Acuerdo de Sede entre la República del Paraguay y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el Funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión. Firmado: Asunción, 20 de junio de 2005 Español - Portugués	DEC. Nº 01/05	---	---	L: 3035 26-OCT-06 D: 18-DIC-06	---	---	---	---	15 d de la fecha de la notificación del Paraguay al MERCOSUR. 2-ENE-07
87	Enmienda al Acuerdo sobre Traslado de Personas Condenadas entre los Estados Partes del MERCOSUR. Firmado: Asunción, 20 de junio de 2005 Español - Portugués	DEC. Nº 12/05	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 d D del 4to. I.R. NO VIGENTE
88	Acuerdo de Admisión de Títulos, Certificados y Diplomas para el Ejercicio de la Docencia en la Enseñanza del Español y Portugués como Lenguas Extranjeras en los Estados Partes. Firmado: Asunción, 20 de junio de 2005 Español - Portugués	DEC. Nº 09/05	Pendiente	Pendiente	L: 3297 27-AGO-07 D: 20-SET-07	Pendiente	---	---	---	30 d D del 4to. I.R. NO VIGENTE
89	Protocolo sobre Traslado de Personas Sujetas a	DEC. Nº 13/05	Pendiente	Pendiente	L: 3449 04-ABR-08 D: 12-AGO-08	Pendiente	---	Pendiente	Pendiente	30 d D del 4to. I.R. NO VIGENTE

	Régimenes Especiales Complementario al Acuerdo Sobre Traslado de Personas Condenadas entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. Firmado: Asunción, 20 de junio de 2005 Español - Português									
90	Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR Firmado: Asunción, 20 de junio de 2005 Español - Português	DEC. Nº 17/05	L: 26109 D: 06-SET-06	Pendiente	L: 3034 24-OCT-06 D: 18-DIC-06	L: 18296 22-MAY-08 D: 10-MAR-09	---	---	---	30 d D del 4to. I.R. NO VIGENTE
91	Acuerdo de Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el Funcionamiento en el Territorio de la República de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur y su Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente.	DEC. Nº 34/05	---	---	---	Pendiente	---	---	---	15 d después de la Notificación del Uruguay al MERCOSUR NO VIGENTE

	Firmado; Montevideo, 8 de diciembre de 2005 Español - Portugués									
92	Acuerdo Marco de Comercio entre el MERCOSUR y el Estado de Israel. Firmado: Montevideo, 8 de diciembre de 2005 Español - Portugués - English - Hebrew	DEC. Nº 22/05	Pendiente	Pendiente	L: 3483 28-MAY-08 D: 13-OCT-08	N: 26-SET-06	---	---	---	30 d de la Última notificación de las Partes NO VIGENTE
93	Acuerdo Marco para la Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR. Firmado: Montevideo, 9 de diciembre de 2005 Español - Portugués	DEC. Nº 29/05	---	---	---	---	---	---	---	En la fecha de suscripción 9-DIC-05
94	Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. Firmado: Montevideo, 9 de diciembre de 2005 Español - Portugués	DEC. Nº 23/05	L: 26146 D: 11-DIC-06	DTO. LEG. 408 12-SET-06 D: 23-NOV-06	L: 2925 26-MAY-06 D: 2-AGO-06	L: 18063 27-NOV-06 D: 25-ENE-07	---	---	---	30 d. D. del 4to. I.R. 24-FEB-07
95	Acuerdo Marco sobre Complementación Energética Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados. Firmado: Montevideo, 9 de	---	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	---	Pendiente	Pendiente	30 d de la Notificación por la ALADI a las Partes NO VIGENTE

	diciembre de 2005 Español - Português									
96	Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR. ANEXOS I,II,III y IV. Firmado: Caracas, 4 de julio de 2006 Español - Português	---	L: 26192 D: 14-FEB-07	Pendiente	Pendiente	L: 18053 06-NOV-06 D: 30-AGO-07	Pendiente	---	---	30 d D 5to. I.R. NO VIGENTE
97	Acuerdo Marco de Comercio entre el MERCOSUR y la República Islámica de Pakistán. Firmado: Córdoba, 20 de julio de 2006 Español - Português - English	DEC. N° 07/06	Pendiente	N: 3-MAR-09	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 d de la última notificación. NO VIGENTE
98	Acuerdo para la Concesión de un Plazo de Noventa Días a los Turistas Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados. Firmado: Córdoba, 20 de julio de 2006 Español - Português	DEC. N° 10/06	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	---	Pendiente	Pendiente	30 d D 4to. I.R. de los Estados Partes. NO VIGENTE
99	Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre	DEC. N° 16/06	Pendiente	Pendiente	Pendiente	L: 18321 17-JUL-08 D: 28-MAY-09	---	Pendiente	D: 21-AGO-09	30 d D 4to. I.R. de los Estados

	los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Firmado: Córdoba, 20 de julio de 2006 Español - Português									Partes. NO VIGENTE
10 0	Acuerdo sobre Gratuidad de Visados para Estudiantes y Docentes de los Estados Partes del MERCOSUR. Firmado: Córdoba, 20 de julio de 2006 Español - Português	DEC. Nº 21/06	Pendiente	Pendiente	Pendiente	L: 18311 22-JUN-08 D: 03-OCT-08	---	---	---	30 d D 4to. I.R. NO VIGENTE
10 1	Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR. Firmado: Córdoba, 20 de julio de 2006 Español - Português	DEC. Nº 23/06	L: 26443 D: 28- MAY-09	Pendiente	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 d D 2do. I.R. NO VIGENTE
10 2	Memorando de Entendimiento para el Establecimiento del Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación entre los Estados Parte y Estados Asociados del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Federación de Rusia. Firmado: Brasilia, 15 de diciembre de 2006 Español - Português - Russian	---	---	---	---	---	---	---	---	En la fecha de suscripción 15-DIC-06

10 3	<p>Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina, el Gobierno de la República Federativa del Brasil, el Gobierno de la República del Paraguay, el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela para Establecer un Grupo de Trabajo Especial sobre Biocombustibles.</p> <p>Firmado: Brasilia, 15 de diciembre de 2006</p> <p>Español - Português</p>	DEC. Nº 36/06	---	---	---	---	---	---	---	En la fecha de suscripción 15-DIC-06
10 4	<p>Protocolo Modificadorio del Protocolo de Olivos para la Solución de Contraversias en el MERCOSUR.</p> <p>Firmado: Rio de Janeiro, 19 de enero de 2007</p> <p>Español - Português</p> <p>Acta de Compromiso de Adhesión de Venezuela al Protocolo Modificadorio del Protocolo de Olivos para la Solución de Contraversias en el MERCOSUR.</p> <p>Firmado: Rio de Janeiro, 19 de enero de 2007</p> <p>Español - Português</p>	---	L: 26405 D: 11-FEB-09	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	---	---	30 d D 4to. I.R. NO VIGENTE
10 5	<p>Acuerdo Complementario de Cooperación entre los Estados Partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el</p>	DEC. Nº 29/07	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 d D 4to. I.R. NO VIGENTE

	<p>Convenio Andrés Bello (CAB) sobre Reconocimiento de Estudios, Títulos y Certificados de Educación Primaria/Básica y Media/Secundaria No Técnica. Firmado: Asunción, 28 de junio de 2007 Español - Português</p>									
106	<p>Acuerdo de Sede entre la República del Paraguay y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el Funcionamiento del Instituto Social del MERCOSUR. Firmado: Asunción, 29 de junio de 2007 Español - Português</p>	DEC. Nº 28/07	---	---	L: 3548 02-JUL-08 D: 19-SET-08	---	---	---	---	15 d después de la notificación del Paraguay al MERCOSUR 4-OCT-08
107	<p>Acuerdo de Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR. Firmado: Asunción, 29 de junio de 2007</p>	DEC. Nº 34/07	---	---	---	L: 18249 06-ENE-08 N: 21-ENE-08	---	---	---	15 d después de la notificación del Uruguay al MERCOSUR 5-FEB-08

	Español - Português									
108	Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones y Plan de Acción entre el MERCOSUR y la República de Singapur. Firmado: Nueva York, 24 de septiembre de 2007 Español - Português - English	---	---	---	---	---	---	---	---	En la fecha de suscripción 24-SET-07
109	Tratado de Libre Comercio entre el MERCOSUR y el Estado de Israel. Firmado: Montevideo, 18 de diciembre de 2007 Español - Português - English - Hebrew	DEC. Nº 50/07	Pendiente	Pendiente	Pendiente	L: 18339 21-AGO-08 D: 10-MAR-09	---	---	---	30 d después D del 2do. I.R. entre 1 E.P. e Israel (vigencia bilateral) y 30 d después D de otros E.P.
110	Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y el Reino Hachemita de Jordania. Firmado: San Miguel de Tucumán, 30 de junio de 2008 Español - Português -	DEC. Nº 28/08	D:10-SET-08	N: 3-MAR-09	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 d de la última notificación entre las Partes. NO VIGENTE

	English -Arabic									
11 1	<p>Acuerdo Marco para el Establecimiento de un Area de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Turquía Firmado:San Miguel de Tucumán,30 de junio de 2008</p> <p>Español - Português - English -Turkish</p>	DEC. Nº 29/08	D:10- SET-08	N: 3-MAR-09	Pendiente	Pendiente	---	---	---	30 d de la última notificación entre las Partes. NO VIGENTE
11 2	<p>Acuerdo entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre Cooperación Regional para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad. Firmado:San Miguel de Tucumán,30 de junio de 2008</p> <p>Español - Português</p>	DEC. Nº 25/08	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	30 d D del 4to I.R. NO VIGENTE

11 3	<p>Acuerdo para la Implementación de Bases de Datos Compartidas de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados Asociados. Firmado:San Miguel de Tucumán,30 de junio de 2008 Español - Portugués</p>	DEC. Nº 26/08	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	30 d D del 4to I.R. NO VIGENTE
11 4	<p>Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados. Firmado:San Miguel de Tucumán,30 de junio de 2008 Español - Portugués</p>	DEC. Nº 18/08	---	---	---	---	---	---	---	En la fecha de suscripción 30-JUN-08
11 5	<p>Acuerdo sobre la Creación e Implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las Respectives Titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados. Firmado:San Miguel de</p>	DEC. Nº 17/08	D:10-SET-08	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente	30 d D del 4to I.R. NO VIGENTE

	Tucumán,30 de junio de 2008 Español - Português Acta de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela, suscrita en Salvador, el 15 de diciembre de 2008. Español - Português									
11 6	Protocolo de Intenciones entre el MERCOSUR y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Firmado:San Miguel de Tucumán,30 de junio de 2008 Español - Português	DEC. Nº 16/08	---	---	---	---	---	---	---	En la fecha de suscripción 30-JUN-08
11 7	Acuerdo Preferencial de Comercio entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Aduanera de África del Sur (SACU). Firmado:Salvador, 15 de diciembre de 2008 y Maserú, 3 de abril de 2009 Español - Português - Inglés	---	---	---	---	---	---	---	---	30 d la última notificación entre las Partes NO VIGENTE

11 8	Memorándum de Entendimiento para el Establecimiento de un Grupo Consultivo Conjunto para la Promoción del Comercio y las Inversiones entre el MERCOSUR y la República de Corea. Firmado: Asunción, 23 de julio de 2009. Español - Português - Coreano - Inglés	---	---	---	---	---	---	---	---	En la fecha de suscripción 23-JUL-09
11 9	Acuerdo de Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el Funcionamiento de la Secretaría Permanente del Foro Consultivo Económico y Social. Firmado: Asunción, 24 de julio de 2009. Español - Português	---	---	---	---	---	---	---	---	15 d de la notificación del Uruguay al MERCOSUR NO VIGENTE
			50 Depósitos	51 Depósitos	60 Depósitos	49 Depósitos	1 Depósito	4 Depósitos	11 Depósitos	54 Vigentes