

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
MESTRADO EM INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA**

**MERCOSUL E SUPRANACIONALIDADE:  
UM ESTUDO À LUZ DAS CONSTITUIÇÕES**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**Joseane Ceolin Mariani de Andrade Pedroso**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2007**

**MERCOSUL E SUPRANACIONALIDADE:  
UM ESTUDO À LUZ DAS CONSTITUIÇÕES**

**por**

**Joseane Ceolin Mariani de Andrade Pedroso**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Integração Latino-Americana,  
Área de Concentração em Direito da Integração, da Universidade Federal de Santa  
Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Mestre em Integração Latino-Americana.**

**Orientador: Prof. Jânia Maria Lopes Saldanha**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2007**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova a Dissertação de Mestrado

**MERCOSUL E SUPRANACIONALIDADE:  
UM ESTUDO A LUZ DAS CONSTITUIÇÕES**

elaborada por  
**Joseane Ceolin Mariani de Andrade Pedroso**

como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Mestre em Integração Latino-Americana**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

  
**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Jânia Maria Lopes Saldanha (UFSM)**  
(Presidente/Orientadora)

  
**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Vânia Beatriz Rey Paz (CESNORS)**

  
**Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araujo (UFSM)**

Santa Maria, 30 de julho de 2007

### **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), a coordenadora do Mestrado de Integração Latino-Americana, Professora Doutora Jânia Maria Lopes Saldanha, e ao Professor Doutor Ernani Araújo Bonesso, bem como aos seus professores e funcionários.

À Professora Doutora Jânia Maria Lopes Saldanha, carismática, sensível e inesquecível pela forma como enfrenta a vida e a divide. Também pela crítica, mais do que orientadora, uma amiga.

À Professora Vânia Beatriz Reis Paz, pela colaboração e amizade.

À Secretaria Maristela Smidt, pelo apoio incansável.

Aos colegas de Pós Graduação, pela grata convivência.

Aqueles que contribuíram, de uma forma ou de outra, para a realização desta pesquisa e na tentativa de consolidar a adoção do instituto de Supranacionalidade ao Mercado Comum do Sul, como contribuição decisiva e oportuna à integração dos povos da América Latina.

## RESUMO

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Integração Latino-Americana  
Universidade Federal de Santa Maria  
**MERCOSUL E SUPRANACIONALIDADE:  
UM ESTUDO À LUZ DAS CONSTITUIÇÕES**  
AUTORA: JOSEANE CEOLIN MARIANI DE ANDRADE  
ORIENTADOR: JÂNIA MARIA LOPES SALDANHA  
Data e Local da Defesa: Santa Maria, 30 de julho de 2007.

O presente trabalho trata de investigar a possibilidade de adoção do princípio da supranacionalidade junto ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), entendido como necessário à efetiva consolidação de seu mercado interno, em face das conseqüências advindas da globalização econômica e do mercado mundial, que surgem de forma crescente e rápida nos Continentes do planeta. Nesse sentido, por um lado, há a tentativa secular dos povos sul-americanos em torno de uma convivência pacífica e unificada e, de outro, a alternativa capaz de enfrentar o fenômeno global e suas conseqüências, entre elas, o enfraquecimento do Estado-nação. A integração representa uma resposta às dificuldades dessa nova era e para sua concretização, a exemplo das Comunidades Européias, a supranacionalidade constituirá um dos seus fortes marcos de orientação. O conceito de supranacionalidade, em sua visão dinâmica e opção, é predicado de independência, caracterizado pelo poder de decisão deliberativa e de intervenção do próprio bloco, uma noção jurídica e sui generis de um novo ordenamento normativo: o Direito Comunitário. Nesse sentido, o estudo centra-se na reflexão de permissibilidade de cada Constituição dos Estados-membros do MERCOSUL, ao reconhecimento expresso da adoção supranacional à competência da unidade integrada do Cone Sul. Nessa projeção, a pesquisa desenvolve-se em dois capítulos. O primeiro, volta-se às questões teórico- conceituais do Estado-nação, da soberania e supranacionalidade. Finalmente, o segundo capítulo ocupa-se com a análise das legislações constitucionais individuais de cada Estado-membro, indagando em torno das possibilidades de adoção do instituto da supranacionalidade por essas Constituições à consolidação da comunidade do Mercado Comum do Sul, justamente na última etapa de seu processo de mercado comum.

Palavras-chaves: Mercosul, Supranacionalidade, Constituição.

## RESUMEN

El presente trabajo consiste en la investigación de la posibilidad de adopción del principio supranacionalidad en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), aquí entendido como necesario para la efectiva consolidación de su mercado común, última fase de las consecuencias que provienen de la globalización económica y del mercado mundial, que surgen destacada y acelerada en los cuatro Continentes.

En ese sentido, por un lado, hay la tentativa secular, llegada con el idealismo de Simón Bolívar, de los pueblos sud-americanos, en hacer posible una convivencia tranquila unificada y, por otro, la alternativa capaz de enfrentar el fenómeno global que ocasiona el enflaquecimiento del Estado-nación, al cual conducir los países a integrarse en bloques económicos regionales, para el enfrentamiento de los crescentes desafíos mundializados. De la integración se presenta como una respuesta a las dificultades de esa nueva era y para su concretización, al ejemplo de las Comunidades Europeas, el instituto de la supranacionalidad constituirá uno de sus fuertes marcos de orientación.

El concepto de la supranacionalidad o supraestatalidad, en su visión dinámica y opción, es predicado de la independencia, caracterizado por el poder de la decisión deliberativa y de la intervención del propio bloque, una noción jurídica y sui generis de un nuevo ordenamiento normativo: El Derecho Comunitario. En ese sentido, el estudio centralizase en la reflexión de permisibilidad de cada una de las Constituciones de los Estados-miembros del MERCOSUR, al reconocimiento expreso de la adaptación supranacionalidad a la unidad integrada del Cone Sur.

En esa proyección, la investigación quedó repartida en tres capítulos. El primero, por su turno vuelve a las cuestiones teórico-conceptuales de lo Estado-nación, de la soberanía y supraestatalidad, tañida en las especificidades del asunto de la integración por ejemplo de la UE. Finalmente, el segundo capítulo, entretenerse con el análisis de las legislaciones constitucionales individuales de cada Estado-miembro averiguar en torno de las posibilidades de adopción del instituto de la supraestatalidad por esas Constituciones a la consolidación de la comunidad del Mercado Común del Sur, justamente en la última etapa de su proceso el de mercado común.

## SUMÁRIO

Resumo .....	4
Resúmen .....	6
INTRODUÇÃO .....	9
<b>CAPÍTULO 1. A INTEGRAÇÃO E A SUPRANACIONALIDADE</b>	
1.1 A integração no Mercosul: em nome da soberania e da segurança jurídica .....	13
1.2 A supranacionalidade .....	17
1.2.1 Significado etimológico e surgimento .....	18
1.2.2 Conceito e características .....	20
1.3 A supranacionalidade comunitária .....	21
1.3.1 O direito comunitário .....	21
1.3.2 As fontes e o âmbito de atuação .....	23
1.3.3 A supranacionalidade e a transferência de soberania .....	26
1.4 O caso europeu: um grande laboratório.....	29
<b>CAPÍTULO 2. A SUPRANACIONALIDADE E AS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS-MEMBROS DO MERCOSUL</b>	
2.1 A Constituição da Argentina .....	35
2.2 A Constituição do Brasil .....	41
2.3 A Constituição do Paraguai .....	51
2.4 A Constituição do Uruguai .....	54
2.5 Integração: dificuldades e perspectivas .....	58
2.5.1: Tribunal Permanente de Revisão: função jurisdicional supranacional? .....	62
2.6 Supranacionalidade: dificuldades e perspectivas .....	67
2.7 A supranacionalidade no Mercosul .....	69
2.7.1 A importante função jurisdicional .....	69
2.7.2 Composição e Competência .....	70
2.7.3 Desafios a vencer.....	72
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	82

## INTRODUÇÃO

A razão da presente pesquisa concentra-se na tentativa de analisar a possibilidade de adoção do instituto da supranacionalidade junto ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), do ponto de vista jurídico-constitucional dos Estados-membros dessa organização de economia regional. A finalidade é a de consolidar, com sucesso, as etapas progressivas de sua integração, em especial, a fase do terceiro grau, vale dizer, do mercado comum do Cone Sul.

O estudo busca analisar os mecanismos do paradigma supranacional, caracterizado como um predicado de poder efetivo de decisão e de intervenção dos processos de integração, louvando-se de experiência existente, especificamente do marco teórico-estrutural e da práxis da União Européia. Além do método indutivo, o trabalho dissertativo circunda-se de elementos de caráter histórico e comparativo e de fatores e resultados observáveis na realidade do bloco econômico europeu, onde sua evolução passa pela necessidade de os Estados-membros transferirem parcelas de suas soberania àquela Comunidade, porém, com a anterior permissibilidade na legislação constitucional de cada unidade integrante desse bloco mais avançado do mundo.

Presentemente, o processo de integração da América Latina, como os demais processos similares, enfrenta as conseqüências advindas do fenômeno da globalização, o qual vem atingindo as relações internacionais com maior intensidade, ao fornecer ao âmbito econômico poderosos elementos de decisão no contexto externo. A tudo isso, soma-se o enredo da nova realidade mundial, incorporada pela fragilidade que hoje se tornou o Estado-nação, em detrimento dos fortes e emergentes atores da comunidade internacional: as corporações transnacionais.



Um movimento contrário ao fenômeno global e do poder das corporações transnacionais, fez exigir um modelo de integração desenhado na união de países próximos, para fazer frente aos manifestos desafios que a globalização do mercado mundial vem provocando.

Os Estados nacionais, antes soberanos nos moldes tradicionais, não mais puderam corresponder a essa nova realidade. Necessário se faz enfrentá-la com outras armas, ou seja, através da unificação de Estados para frear os ataques da chamada guerra comercial-econômica, vivenciada no dia-a-dia do planeta.

Em parte, o Mercosul, representa a criação dessa nova estratégica. Porém, para que um processo de integração possa consolidar-se, não pode prender-se a paradigmas convencionais e vinculados ao clássico Direito Internacional Público. Os novos tempos exigem atitudes arrojadas e de vanguarda, como as motivadas pela União Européia e seu Direito Comunitário.

O Mercosul, assim, para atingir seu alto objetivo de integração de um mercado comum, deverá adotar, como direção, a competência de comando do instituto da supranacionalidade.

A complexa evolução do bloco do Cone Sul exige preceitos de forte articulação jurídico-política, de modo a adequar-se à conjuntura mundial emergente e o instituto da supranacionalidade é fundamental nesse sentido, para que não ocorram rupturas capazes de interromper o processo de integração do Mercosul, uma vez que o eixo da questão transparece residir na transferência de soberania, entre outras variáveis.

Para a integração latino-americana ter reais possibilidades de êxito, diante dos dilemas globais e de enfrentamentos de outros interesses, por certo, deverá apresentar uma superestrutura jurídica hábil, preparada e capaz para enfrentar os problemas deles derivados. Não há como deixar de citar que a União Européia, dentro de sua evolução progressiva, além de uma estrutura institucional sólida, também estabeleceu um ordenamento capaz de superar as normas nacionais, sempre que o fim comunitário assim o demandasse, não podendo ser diferente com o Mercado Comum do Sul.

A tese supranacional para o Mercosul, sempre tendo em vista os interesses da união dos integrantes, é o objeto desse estudo dissertativo, estruturado da seguinte forma: num primeiro momento, são analisados questões estruturais e conceituais, entre outras, como a definição de soberania, supranacionalidade, Direito Comunitário, objetivando fornecer elementos de suporte à compreensão fundamental do tema em estudo.

Finalmente, num último e segundo momento, são aferidas as reais possibilidades de adoção do princípio de supranacionalidade para o Mercosul, dentro das determinações normativas estabelecidas nas Constituições dos Estados-membros envolvidos. E observada também a extensão permissiva à integração nas respectivas Cartas Magnas, uma vez que a supranacionalidade passa pelo processo de permissibilidade de transferência de soberania, problema tormentoso, pois o traslado dessas parcelas projeta-se no próprio conceito de Estado-nação soberano, estribado na idéia de autoridade de poder supremo. Perpassa igualmente pela dimensão do fenômeno de integração, contemplado com abrangência diferenciada pelos Estados-partes do Cone Sul, junto às suas respectivas Constituições.

Em face dessa abordagem de confronto junto às Constituições dos Estados-membros do Mercado Comum do Sul, para efeito de estudo de comparação, analisa-se duas categorias: integração e supranacionalidade. Quanto à primeira, entende-se por integração econômica, o conjunto de objetivos que cercam o fenômeno. Luiz Olavo Baptista (1998) ensina que os objetivos da integração na economia moderna, basicamente, compreendem uma zona de livre comércio, união aduaneira e, por vezes, de mercado comum, além de outras etapas mais complexas, podendo representar uma integração internacional ou uma integração regional. Por sua vez, a integração regional resulta de acordos políticos entre países vizinhos ou geograficamente próximos, consubstanciados em tratados, buscando as vantagens de cooperação decorrentes desse processo, o fortalecimento de seus mercados, e um interessante crescimento sustentável.

Com relação a segunda, adota-se a referência de supranacionalidade evidenciada por Odete Maria de Oliveira, em seu estudo, *União Européia: Processos de Integração e Mutação* (2003). Trata-se de um conceito de natureza dinâmica e “sui generis”. Afirma a autora que a noção de supranacionalidade reside na acumulação de determinadas características, como a transferência do exercício de soberania, de forma permanente por parte dos Estados-membros à organização internacional de integração econômica, o que implica, por consequência, na criação de um poder efetivo, em virtude da força jurídica de suas decisões e da incidência material de suas intervenções junto aos seus destinatários. São pressupostos essenciais desse instituto: a) existência de um interesse comum reconhecido, b) criação e autonomia de um poder efetivo ao exercício desse interesse comum, c) imediatidade e imperatividade desse poder, d) independência

dos Estados-membros, e) prerrogativas de poder legislativo, f) jurisdição própria, entre outras características.

O estudo tanto reforça a importância e a necessidade de adoção do instituto supranacional para o processo de integração do Cone Sul, em sua complexa etapa final de mercado comum, como em face do fenômeno global e de suas conseqüências no âmbito econômico do mercado mundial.

## 1. INTEGRAÇÃO E A SUPRANACIONALIDADE

### 1.1 A integração no Mercosul: em nome da soberania e da segurança jurídica

O Mercosul adotou o modelo intergovernamental de integração. Para Lorentz (1999) a intergovernamentabilidade tem como característica manter atrelada as decisões do bloco econômico à vontade política dos Estados-membros, e as decisões porventura tomadas, são aplicadas por iniciativa do Estados, mediante formas própria de internalização.

A intergovernamentabilidade é uma característica que se apresenta no sentido de relacionamento entre governos, disso decorrendo o fato de os Estados Nacionais preservarem as suas autonomias plenamente. Deste modo, o Estado-Membro detém a mesma liberdade de ação que possuía antes de pertencer ao organismo internacional, pois não há restrições ao seu poder nacional. As decisões internas, assim sendo, podem ser tomadas ainda que contrariem o intuito integracionista. O Estado-Parte não sofre, ademais, qualquer ingerência na sua autonomia individual (LORENTZ, 1999, P. 31)

Observa D'Angelis (2000) que é justamente a natureza intergovernamental, caracterizadora do processo mercosulista, o ingrediente a que se recorre para afirmar que as normas que dele emergem não constituem propriamente uma jurisdição supranacional. E prossegue:

Para que assim fosse, tal qual ocorre na União Européia, seria necessário contar com órgãos autônomos (distintos da representação dos Estados-Partes) e com as atribuições de competência apropriadas ao papel que se convencionou dotá-los, além da eficácia direta das normas no direito interno (D'ANGELIS, 2000, p. 182).

O mesmo autor refere que o entrave básico a uma vivência comunitária no Mercosul é a visão estrábica dos países do Bloco ao tema da soberania, e, conseqüentemente, mais para o Brasil e Uruguai, nas incompatibilidades presentes nos textos constitucionais em face dos princípios e mecanismo comunitários.

Para Cláudia Lima Marques (2001) a soberania de um Estado para o direito, poderia ser resumida como sendo o poder de fazer leis, de as impor em um território (coerção) e controlar (jurisdição) sua obediência por determinadas pessoas em determinado território. A referida autora menciona que apesar dos Tratados de Assunção e de Ouro Preto instituírem uma série de instrumentos legislativos (decisões, resoluções, diretrizes), não possuem estas normas aplicabilidade imediata nos ordenamentos nacionais, nem hierarquia superior, garantia em relação às leis nacionais já em vigor. Todas as normas do Mercosul, necessitam ser incorporadas ao ordenamento nacional, ao contrário do que ocorre na União Européia.

Para Deisy Ventura (1996), a princípio, a diferença básica a ser estabelecida entre organismos intergovernamentais e supranacionais é precisamente a detecção do interesse predominante.

Nos primeiros, trata-se de fóruns destinados a cotejar interesses individuais e, se for o caso, harmonizá-los. São marcadamente espaços de negociação, cujas decisões, em existindo, serão aplicadas por iniciativa dos Estados membros.

Entidades supranacionais pressupõem a negociação em outro nível, para definir o interesse coletivo, através de processo decisório próprio, a serviço do qual elas colocarão em funcionamento uma estrutura independente (VENTURA, 1996, p.29).

A autora citada observa que o caráter supranacional deve ser percebido como requisito de existência de ordem jurídica comunitária, que teria como características a autonomia de um conjunto de regras, diferenciado dos ordenamentos nacionais, situado acima deles em certos domínios, graças ao princípio da primazia da regra comunitária; e sua incorporação direta às ordens jurídicas nacionais, conforme ocorre na União Européia, bloco mais avançado na criação e aplicação do Direito Comunitário.

Para Pedro Dallari (1997) na estrutura atual do mercosul, as deliberações emanadas de suas instâncias não se constituem, por si só, em normas jurídicas em sentido estrito, mas sim, em determinações políticas que vinculam os Estados Partes à promoção de adequações nos respectivos ordenamentos jurídicos internos.

Tal circunstância, decorre da opção dos Estados signatários do Tratado de Assunção em não transferir nenhuma parcela de suas competências legislativas para um ou mais órgãos do

mercado comum em formação, seguramente tolhe em conteúdo e prazo a harmonização das legislações do bloco (D'Angelis, 2000).

Assim, para o avanço do bloco há necessidade de mudança no modelo intergovernamental adotado.

Se realmente almejamos avanços qualitativos no processo de integração sub-regional está na hora de mudarmos o modelo. O que implica, necessariamente, no reconhecimento de que a noção de soberania, nesse findar de século, é oposta à clássica visão da indivisibilidade e inalienabilidade do poder soberano. Transita-se hoje, em tempos de globalização econômica alargada e de regionalismo aberto, para a fronteira da soberania supranacional, síntese da delegação de outras soberanias (D'ANGELIS, 2000, p. 186).

Nesse sentido, Celso de Albuquerque Mello (1996) afirma que vivemos em um período de transição em que a soberania tem um conteúdo meramente formal. “Tem-se considerado que o estado dotado de soberania continua a existir e o que ele delega aos organismos internacionais são apenas algumas competências. Enfim, a soberania não é mais indivisível” (MELLO, 1996, p. 123).

Diante desse quadro, alguns doutrinadores dão conta de que a redefinição ou reformulação do conceito de soberania nos Estados-partes do Mercosul é um desafio que se apresenta. Desafio este que se concretizado não seria inédito, visto que a configuração atual da Comunidade Européia só foi possível na medida em que os Estados que a ela aderiram abriram mão de parte de sua soberania, alguns através de emenda às suas Constituições (Sarmiento, 1999). Para Daniel Sarmiento (1999, p.61) “tal fato revela a inviabilidade prática da manutenção de alguns postulados tradicionais do Direito Constitucional, tais como o da indivisibilidade do conceito de soberania”. Salaria ainda o referido autor, que a criativa jurisprudência do Tribunal de Justiça da Comunidade Européia, vem sedimentando ao longo do tempo, os princípios do direito comunitário<sup>1</sup> que subvertem a lógica monolítica da soberania ilimitada dos Estados. Jânia Maria Lopes Saldanha (2001), compartilha o entendimento de que, a redefinição da noção e do papel da soberania foi imperiosa depois que os Estados passaram a fazer parte de organismos de natureza supranacional como é o caso da União Européia.

---

<sup>1</sup> Entre tais princípios, devido a importância, cabe citar o da aplicabilidade direta, por força do qual as normas elaboradas pelos órgãos comunitários tornam-se imediatamente vinculantes dentro dos Estados, sem a necessidade de qualquer processo de recepção ou incorporação ao ordenamento doméstico de cada país; o do primado do direito comunitário, em razão do qual se reconhece às normas editadas pela comunidade e primazia em relação às leis internas de cada Estado; e o da subsidiariedade, segundo o qual a Comunidade Européia só deve exercer competências e funções que o Estado não puder desempenhar a contento (Sarmiento, 1999).

A concepção de soberania sujeita a reformulações, e não mais como um dogma político intocável, tende a consolidar e aperfeiçoar os caminhos da integração econômica. Seguindo essa noção, os países da Comunidade Européia conformaram o que se chamou de soberania compartilhada, onde os Estados-membros limitaram seus direitos soberanos em certas áreas e os transferiram para instituições comunitárias, sobre as quais não detêm controle direto (D'Angelis, 2000).

Considera-se que cada Estado-membro cede parte de sua soberania e liberdade de ação em áreas específicas sobre as quais não pode mais dispor individualmente, tais direitos nos órgãos supranacionais, os quais têm competência para legislar ou gerenciar naquelas matérias (e tão somente) vinculadas aos objetivos da Comunidade. Não existe, como teme os “eurocéticos”, os “mercocratas” e os “nacio-autoritários”, uma supressão da soberania do Estado, mas sim, uma “limitação” consentida, posto que disposta através de tratados, permanecendo intocada a subordinação direta de cada país ao Direito Internacional. E mais, no entendimento de muitos doutrinadores, o que se transfere não é a titularidade dos poderes, mas sim, o exercício (temporário) de poderes determinados dos estados-Partes para a Comunidade. (D'ANGELIS, 2000, p.186).

Finaliza o referido autor, dizendo que a integração não atenta contra a essência do conceito de soberania, mas apenas contra a versão primeva, a serviço do nacionalismo, onde se corre o risco de erigir o Estado como um fim em si mesmo, quando deve se constituir instrumento para assegurar o interesse nacional e o bem-comum dos cidadãos.

Márcio Monteiro Reis (2001) conclui, no que se refere à natureza da submissão dos Estados-membros de uma mesma comunidade, que estes não precisam renunciar à sua soberania, nem a parcelas dela. Reunidos, devem negociar quais as áreas em que seria mais proveitoso agir conjuntamente, em vez de fazê-lo de forma isolada. Obtido o consenso, os Estados atribuem as competências necessárias à Comunidade, cujos órgãos passarão a gerir aqueles assuntos. Como a Comunidade é um espaço comum entre os Estados, do qual todos participam, pode-se dizer que eles passam a exercer suas soberanias nestes domínios, de forma compartilhada com os outros Estados.

E finaliza afirmando que toda esta construção teórica que permitiu a formação de um ordenamento jurídico supranacional, através do reconhecimento da chamada "soberania compartilhada" (p.65), foi uma solução jurídica criada diante de circunstância de fato, que reclamavam a ação dos Estados em direção à integração. O direito não pode ser usado como um entrave ao avanço da sociedade, apegando-se a dogmas que não se sustentem por fundamentos reais. Como bem alerta, o Estado não existe por si, mas sim para resolver problemas da

sociedade. Se for necessário, o Direito pode e deve ser alterado para permitir o transcurso da vida social.

Para Ferrajoli (2002, p. 50) o “velho Estado soberano” atualmente está inadequado e obsoleto, pois o Estado já é demasiado grande para as coisas pequenas e demasiado pequeno para as coisas grandes. Segundo o autor, é grande demais para a maioria das suas atuais funções administrativas, mas, sobretudo, o Estado é pequeno demais com respeito às funções de governo e de tutela que se tornam necessárias devido aos processos de internacionalização da economia, razão pela qual nenhum dos problemas que dizem respeito ao futuro da humanidade pode ser resolvido fora do âmbito internacional, pois a integração do mundo já se realizou em todos os planos e esferas da vida: economia, produção, exploração e aproveitamento de recursos, nos (des)equilíbrios ecológicos, na grande criminalidade organizada, no sistema de comunicações, etc., motivo que o leva a concluir que a hipótese de uma integração mundial baseada no direito está mais concreta do que qualquer outro momento do passado. Além disso, no mundo contemporâneo vive-se cada vez menos de forma natural porque as condições econômicas, ambientais, tecnológicas, políticas e culturais são cada vez mais artificiais e hetero-determinadas. O autor acredita na “razão artificial” que é o direito para indicar os percursos, os quais passam evidentemente pela superação do Estado nacional e pela reconstrução do direito internacional, fundado não na soberania dos Estados, mas desta vez sobre a autonomia dos povos.

Assim, a idéia de soberania compartilhada, na qual se funda o instituto da supranacionalidade, constitui-se na resposta mais eficaz ao problema da soberania dos Estados que passam a integrar uma mesma comunidade internacional, em razão de terem que se submeter a um regramento jurídico comum.

## **1.2 A Supranacionalidade**

Para analisar o instituto da supranacionalidade, não há como deixar de abordar o significado do termo supranacional, o qual expressa um poder de mando que supera os poderes dos Estados, resultando na transferência de parcelas de soberania pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária. Como assevera Dartoglou<sup>2</sup> os aspectos políticos, embora

---

<sup>2</sup> DARTOGLU, Prodomos D. A natureza jurídica da Comunidade Européia. In: Comunidades Européias: Comissão. Trinta anos de direito comunitário. Luxemburgo: Serviço das publicações das Comunidades Européias, 1984. p. 35.



conduzam mais à apreensão da estrutura existente e da sua orientação, acabam por exercer influência no modo e no ritmo da sua evolução, devendo, portanto, combinar diagnose e perspectiva.

### **1.2.1. Significado Etimológico e Surgimento**

Retomando ao ponto de vista etimológico do termo supranacionalidade, alguns autores preferem a denominação sobre-estatal ou supra-estatal, por trazerem uma conceituação mais precisa do próprio fenômeno. Quadros (1991) adverte, que o termo sobrestadualidade é menos mau que supranacionalidade, pois parece haver, mais no primeiro do que do segundo, e ao menos etimologicamente, um denominador comum, que no fundo corresponde à essência mínima que de fato se pretende significar nesta matéria, ou seja, a existência de um poder político superior ao dos Estados (...). Segundo o autor, na França, Bélgica e Grã-Bretanha a terminologia se utilizou do termo supranacional, com a diferença que, na França, distinguem-se os termos “supranationalite” e “superétatique”, pois aquele é utilizado para organização instituídas por vários Estados, vinculando somente a eles; enquanto este, caracteriza a organização que tem um poder imediato e direto sobre todas as pessoas.

Oliveira (2003), ao abordar o tema, refere-se a supranacionalidade como marco específico do Tratado de Paris (1951) constitutivo da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), não aparece nos Tratados constitutivos da Comunidade Econômica Européia (CEE) e Comunidade Européia da Energia Atômica (CEEA). Tal dispositivo (artigo 9º) desaparece do Tratado CECA, quando eliminado pelo artigo 19º, do Tratado de Fusão dos Executivo ou das Instituições Comunitárias, de 08 de abril de 1965. A autora apresenta a contextualização temporal do uso da palavra supranacional, quando afirma que mais precisamente o termo supranacionalidade já havia sido mencionado na Declaração Shuman, em 1950, para definir as características de uma Alta Autoridade, adotada posteriormente pela CECA e pela Comunidade Européia de Defesa, com específica referência de ordenamento jurídico. Porém, o uso terminológico e sua práxis efetivamente foi consolidado no sistema da integração econômica comunitária.

O significado etimológico também é referido por Oliveira (2003), ao dizer que a palavra supranacionalidade comporta a junção de dois vocábulos: supra e nacional. O primeiro implica

um sentido de superioridade em relação ao segundo, representando este, uma relação de subordinação que afeta os Estados-Membros e se estende aos seus ordenamentos jurídicos e instituições, vinculando-os a uma unidade integrada, instituição supranacional juridicamente superior às unidades nacionais que a compõem. Em consequência, sua conceituação se apresenta como noção eminentemente jurídica, configurando uma forma particular e *sui generis* de ordenamento normativo.

A noção de supranacionalidade, do ponto de vista prático, vincula-se na transferência de parcelas de soberania por partes dos Estados-membros em benefício de um organismo que, ao funcionar, avoca-se desse poder, que opera por cima das unidades que o compõe, na qualidade de titular absoluto. Diferentemente das organizações internacionais do tipo clássico, nas Comunidades Europeias não se estabelece uma relação de equilíbrio entre os integrantes Estados-membros, baseada na coordenação de soberanias.

A dinâmica que norteia o contexto europeu radica, pelo contrário, verdadeira subordinação de Estados-partes em benefício da organização criada, resultado da transferência de soberania operada em certas atribuições tradicionalmente, pertencentes ao ente estatal.

Para Mello (1996), o alcance desse objetivo far-se-á através de um ordenamento jurídico hierarquicamente superior aos ordenamentos nacionais e, caso necessário, com sacrifício das normas domésticas, sem o que, tornar-se-ia inviável a almejada integração. Por essa razão, no contexto supranacional, não é possível se falar em coordenação de soberanias, características de direito internacional público. Na sociedade internacional clássica, a coordenação de soberania é corolário da coexistência pacífica dos seus integrantes, vez que todos os países devem respeitar os direitos dos outros estados componentes. O dever de cooperação radica na moral e na solidariedade internacional mas, à evidência que se tratam de princípios de cunho meramente formal, pois, na prática, nunca atenderam o relacionamento entre desiguais no contexto externo. De acordo com o conceito adotado, três são os sustentáculos da vertente supranacional, assim evidenciados: a) transferência de soberania dos Estados para a organização comunitária, isso em caráter definitivo, b) poder normativo do Direito Comunitário em relação aos direitos pátrios e por fim, c) dimensão teleológica de integração, que é a supranacionalidade para alcançar os fins integracionistas (Stelzer, 2000).

Na verdade, a noção de supranacionalidade não pertence à ciência jurídica ou à ciência política com exclusividade e, justamente, por ser resultado das duas, atraiçoa o raciocínio cada vez que se busca rigor na sua conceituação.

Mello (1996) entende que só o aspecto político pode explicar a existência das normas jurídicas, bem como a relatividade existente na sua aplicação (...) A política está acima do direito. A justiça e a segurança também pertencem à política. O direito é um simples instrumento do Poder. O direito, tem, em consequência, sempre um conteúdo ideológico.

Mas, a supranacionalidade, pelo contrário do que alguns afirmam, demonstra-se como soberanias organizadas sob o manto de uma autoridade superposta. Em outras palavras, há uma verdadeira subordinação de soberanias ao organismo criado.

Porém, os três aspectos que concedem às Comunidades Europeias uma natureza superior e que são, a transferência de soberanias, poder normativo e dimensão teleológica de integração, devem ser entendidas na íntegra, para que possa ser contemplada a caracterização real da supranacionalidade. Mello (1996) afirma que ignorar a dimensão política do direito é fechar pudicamente os olhos a um de seus aspectos mais importantes.

Isso tudo faz com que haja diferentes teorias a respeito da natureza das Comunidades Europeias, vez que os aspectos políticos refletem o clima e as perspectivas de uma determinada época.

### **1.2.2. Conceito e Características**

Muito se fala do exemplo europeu, onde foi gerado um direito de hierarquia superior e com aplicação direta sobre cada cidadão e seu Estado-membro. A supranacionalidade expressa um poder de competência superior aos Estados, resultado da necessidade de transferência de parcelas de suas soberanias a não menos importante normatização do poder da ordem comunitária sobre os sistemas jurídicos nacionais.

Aos poucos, o mundo se transformou e alguns conceitos clássicos envelheceram, determinando novas relações comerciais, a tecnologia das comunicações interligou os povos, as finanças atingiram escala planetária, enfim, em pouco tempo assistiu-se a universalização sem precedentes na história. Portanto, a globalização precisa ser vista sob amplo aspecto, aqui começa a história novamente. Em lugar das sociedades nacionais, a sociedade global (Ianni, 1995).

Oliveira (2003) afirma que para a doutrina, a noção de supranacionalidade reside na acumulação de determinadas características, como a transferência do exercício de soberania, em forma permanente, por parte dos Estados-Membros à organização das Comunidades. Tal instituto implica, por conseqüência, na criação de um poder efetivo, em virtude da força jurídica de suas decisões, incidência material de suas intervenções tanto em relação ao âmbito de atividades como de destinatários das decisões e, finalmente, face às relações diretas entre os órgãos da Comunidade e os particulares.

A emergência da supranacionalidade responde às aspirações dos Estados ao perceberem o seu enfraquecimento no palco internacional, decorrência imediata da debilitação das soberanias nacionais. Oliveira (2003), quando faz referência à categoria supranacional, como conceito, afirma: a supranacionalidade encontra-se envolvida em torno de um conceito de natureza dinâmica e contornos difusos. Em conseqüência, cada autor tende a apresentar sua própria visão supranacional, observando sempre uma vinculação cumulada de três elementos essenciais na configuração dessa categoria: a independência das instituições comunitárias frente aos Estados-Membros; a existência de relações diretas entre as instituições comunitárias e os particulares e a transferência de competências dos Estados em favor da unidade supranacional.

Na tentativa de conceituar o instituto de supranacionalidade, Uriarte (1999) observa que a conceituação supõe certa delegação de soberanias por parte dos Estados nacionais, que aceitam que determinados organismos podem criar normas (supranacionais) suscetíveis de ser impostas aos próprios Estados e aplicar diretamente em seus nacionais.

No contexto Europeu, a primeira resposta a esta exigência foi dada pelas seis nações que compunham a Comunidade do Carvão e do Aço (CECA), em 1951. As exigências externas, contudo, logo determinaram um aprofundamento desse processo. Seis anos depois, em 1957, emergiu a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEa). Assim, à supranacionalidade, impõem-se soberanias organizadas sob o manto de uma autoridade superposta.

Em outras palavras, verdadeira subordinação de soberanias são contempladas ao organismo criado.

### **1.3 A Supranacionalidade Comunitária**

### 1.3.1 O Direito Comunitário

A criação das Comunidades exigiu, para o seu funcionamento, um sistema normativo apto a proporcionar a prossecução de seus ambiciosos objetivos e de sua efetiva consolidação. Trata-se, de acordo com Borchardt (2000), de um fenômeno do direito: é uma criação do direito, é uma fonte de direito, e é uma ordem jurídica.

Há que se entender que o tema tem muito de ineditismo, segundo Casella (1994), o Direito Comunitário pode ser definido como um ramo do direito cujo objeto é o estudo dos tratados constitutivos da Comunidade Européia, bem como a evolução jurídica resultante da regulamentação de caráter derivado, combinada com a aplicação jurisprudencial progressiva dos dispositivos desses mesmos Tratados.

Consoante ao assunto, Forte (1994) afirma que o Direito Comunitário pode ser definido como sendo o conjunto de normas vinculantes para as instituições comunitárias e para os Estados-membros, sancionadas principalmente pelos Tratados, e, de outro, como o conjunto de normas contidas em alguns atos qualificados das instituições comunitárias.

Assim, o Direito Comunitário constitui hoje um gênero novo, pois em vista de sua especificidade não se pode enquadrá-lo no ramo do Direito Internacional clássico ou das Organizações Internacionais. Por isso, Casella (1994) entende que o Direito Comunitário deve ser afastado das categorias tradicionais do Direito clássico, do Direito Internacional Público e do Direito Interno, uma vez que a ruptura consiste precisamente na introdução de elemento diverso, é conceito que toma de empréstimo dados de todos esses campos do direito já referidos, para ordená-los de modo distinto, em vista de objetivos específico.

Na observação de Pasbt (1998), a transformação do mundo, em que nossos vizinhos não são mais os habitantes de uma cidade próxima, mas os de cidades de países próximos, e em que distância geográfica perde sentido, exige uma conformação de regras jurídicas básicas para estruturar os negócios inter-regionais, para dar segurança jurídica aos contratantes e para proteger a parte fraca da relação jurídica.

Lobo (1997) observa que a autonomia do direito comunitário não impede de estar integrado nas ordens jurídicas internas, uma vez que as diferentes regras tomam lugar no seio dos ordenamentos nacionais, ai se aplicando diretamente e prevalecendo sobre as regras nacionais contrárias.

Ao ver-se a doutrina, esta tem apresentado como característica do Direito Comunitário a aplicabilidade imediata (suas normas adquirem imediatamente o status de direito positivo no ordenamento jurídico de cada Estado-membro), a aplicabilidade direta (cria direitos e obrigações por si mesmo) e a prevalência (a norma comunitária tem primazia sobre a norma interna dos países integrantes da Comunidade) (Ferreira, 1997).

O sucesso da integração de Estados soberanos, constitutivos da União Européia, consolidado no espírito de comunidade, ensejou o desenvolvimento do Direito Comunitário. Na verdade, trata-se de uma disciplina jurídica própria e distinta da ordem jurídica interna e internacional.

### **1.3.2 As Fontes e o Âmbito de Atuação**

Após tecer considerações de ordem conceitual do Direito Comunitário, cumpre averiguar, a questão das suas fontes. Isso porque, no contexto comunitário, o termo fonte tem um duplo significado. Um primeiro sentido, de âmbito político, explica a razão de seu surgimento, como a busca da paz e de interpenetração dos países com vista ao desenvolvimento econômico da Europa. Num segundo sentido e na terminologia puramente jurídica, por sua vez, o termo fonte indica as origens e os fundamentos da ordem normativa (Stelzer, 2000).

Na União Européia, as fontes do direito comunitário podem ser divididas, notadamente, em fontes primárias, originárias ou convencionais e fontes secundárias, derivadas ou unilaterais, e ainda, em fontes externas e não-escritas.

As fontes primárias (direito originário) compreendem os instrumentos jurídicos pelos Estados-membros com o objetivo de dar vida às Comunidades e formar o substrato adequado para que os objetivos propostos fossem alcançados. São constituídas pelos três Tratados originários (CECA, CEE e CEEA), inclusive os anexos, protocolos, aditamentos e alterações posteriores.

As fontes secundárias (direito derivado) são criadas pelas instituições e órgãos comunitários para ordenarem a própria estrutura erigida, completando e determinando os Tratados. A apresentação concreta e a designação desses atos, todavia, diverge entre as Comunidades. Enquanto no TCECA há previsão de apenas três tipos de atos: decisões, recomendações e pareceres, o TCEE e o TCEEA prevêm cinco espécies normativas:

regulamento, diretivas, decisões, recomendações e pareceres (Stelzer, 2000). A jurisprudência comunitária também apresenta um papel de destaque entre as fontes secundárias.

Por sua vez, as fontes externas são constituídas pelos acordos integrantes do direito comunitário, consubstanciadas no seguinte: a) tratados concluídos pelos Estados-membros entre si e com terceiros Estados, e, b) tratados concluídos pelas Comunidades com terceiros Estados ou com uma organização internacional.

As fontes externas e não-escritas são comumente denominadas princípios gerais de direito e, historicamente, constituem importante fonte de direito nas CE. A partir destes princípios é possível integrar e suprimir as eventuais lacunas existentes e desenvolver o direito comunitário. Neste sentido, o TJCE sempre recorreu às três grandes categorias de princípios para proporcionar a construção do edifício comunitário: a) do direito internacional, o princípio “pacta sunt servanda”, b) os princípios gerais do direito propriamente ditos, como o princípio da boa-fé, e, c) os princípios gerais comuns aos direitos internos dos Estados-membros (Stelzer, 2000).

Vale adiantar que o Direito Comunitário europeu, no entender de Lima (1998), é um sistema normativo específico, com qualidade de uma real ordem jurídica. Com um âmbito próprio de atuação, nasceu o Direito Comunitário, um círculo fechado de normas, além do Direito Internacional e dos Direitos Nacionais dos Estados-membros, com os quais não se pode dizer que concorre, vistas as competências de cada qual (...) o Direito Comunitário, fundado em normas de consenso, advindas de atos internacionais negociados livremente, caracteriza-se por ser assimilado pelo Direito Interno dos Estados convencionados. É, por assim dizer, nacionalizado. O Direito Comunitário tem uma dependência do Direito Interno das nações da Comunidade. O seu instrumento é o Direito que cria e vai revelando, em seus nítidos contornos, pelas decisões de seu Tribunal de Justiça, que também constrói o sistema e, no seu alcance, as normas comuns. O Direito que vincula o Direito Comunitário e o Direito Interno do Estado é o Direito Internacional Público. O Direito Comunitário que aparece como um novo direito, um direito de vanguarda, está na ponta, como ideal do direito do futuro, porque fundado não na força e na imposição, mas na liberdade e no consenso de povos educados e desenvolvidos ao extremo, características estas que divergem das peculiaridades do Direito Internacional.

Segundo Lima (1998), o Direito Internacional é um direito contratual. Nasce da vontade concordante das partes. Difere do Direito nacional do Estado, que é de ordem imperativa, autoritária e coercitiva. O Direito Internacional é aceito e o Direito Interno do Estado é ditado;

um é autônomo, outro heterônomo. Se este tem sua fonte no tratado, o outro tem na lei. Há uma lei da natureza, pela qual os homens dependem uns dos outros para cumprirem seu destino: a divisão do trabalho e a troca das riquezas produzidas.

Há, portanto, uma solidariedade que se manifesta em todos os domínios e se desenvolve com o progresso da civilização (Lima, 1998). Este progresso da civilização que traz modificações também apresenta o Direito Internacional Público em uma versão nova, um direito espécie de seu gênero. Inúteis e vãs as críticas apontando ao Direito Comunitário como sendo um direito ainda em formação, ou negando a sua condição de direito, uma vez que tais censuras tomam o modelo do Direito Interno, de outro gênero, fundado na soberania do Estado, como paradigma. Não há que se exigir, como o fazem os negadores desse direito emergente como categoria jurídica, que apresente um Legislativo, um Executivo e um Judiciário à imagem e semelhança do Direito Interno.

Diz Lima (1998), que a afinidade do Direito Internacional Público não é com o Direito Comum, e sim com os institutos fundados no princípio universal da autonomia da vontade, com a arbitragem, a conciliação e a mediação, enfim, com os meios pacíficos, amigáveis, harmônicos, de solução de conflitos de interesses, que se podem designar Direito Procedimental Conciliatório.

Assim, a discussão sobre o tema da relação entre o Direito Internacional e o direito produzido no âmbito dos ordenamentos nacionais não é nova, e pela ordem do processo de integração e globalização dos povos, passou a ser relevante.

Por um lado, não se pode falar em hierarquia de regras e nem em centralização de um poder que possa impor com braço forte às normas avançadas e no dizer de Rezek (2000), não existe autoridade superior nem milícia permanente a coordenação é o princípio que preside a convivência organizada de tantas soberanias que, em suma, se afastaram por completo de qualquer espécie de poder normativo. Por outro lado, escreve Dallari (1997) que o cenário jurídico do planeta vem sendo caracterizado pela acentuada aceleração do processo de produção de normas positivas de Direito Internacional Público, sejam aquelas presentes nos tratados pactuados pelos Estados, como o Tratado de Assunção, sejam as oriundas de organismos ou entes internacionais.

Neste sentido, Bittencourt (1996) observa que a organização institucional do Direito Comunitário traz como fonte originário os Tratados, protocolos e outros atos jurídico-administrativo emanados de vontade bilateral, sendo sistematizado através das instituições



Comunitárias para solucionarem controvérsias no âmbito do Mercado Comum, com a finalidade de harmonizar a ordem jurídica nacional dos Estados-Partes.

No entendimento de Soder (1995), os Tratados que compõem a UE formam, em seu conjunto, a Constituição escrita da Comunidade Européia. Por outro lado, podem ser considerados, tais Tratados, a Constituição dos Estados comunitários.

### **1.3.3 A Supranacionalidade e a Transferência de Soberania**

A consolidação de um real Direito Comunitário de caráter supranacional e a institucionalização de seu Tribunal Supranacional permanente têm na linha européia, isto é, na UE, um dos modelos mais sofisticados, seja para a estabilidade do sistema, seja para garantia das controvérsias entre particulares, a Comunidade e os Estados-membros, ou ocasionadas entre suas próprias instituições, e pontos de divergência no processo de integração. A experiência européia do mercado comum propriamente dito, após mercado único interior, implicou na concretização de etapa a etapa. Isso não significa ausência de retrocesso e, por vezes, perda de competitividade das economias européias. Todavia, permeadas do espírito comunitário e de solidariedade, as Comunidades Européias mantiveram seu cronograma para a implementação do mercado único, apesar das inúmeras dificuldades.

Baptista (1998), com relação ao mercado único, entende que o mesmo acontece quando um grupo de países que, na prática, já fizeram a sua zona de livre comércio, a sua união aduaneira, asseguram, em seus territórios, a livre circulação, não só de mercadorias mas também de capitais, serviços e trabalhadores proveniente dos outros países pertencentes ao grupo.

Esse era o estágio da Europa até 1992. O Tratado de Maastricht<sup>3</sup> procurou alcançar a fase da união econômica e monetária, cujos principais desafios da União Européia consistiam em: 1) garantir a implementação dos avanços rumo a uma união econômica e monetária; 2) efetivar a aproximação econômico-comercial com o Leste europeu; 3) negociar a adesão de novos países; 4) aprofundar o relacionamento extracontinental, entre outros. Em vias de concretizar esta etapa, com o término previsto para o final do ano de 1999, necessário se fazia enfrentar a coordenação macroeconômica, a paridade fiscal, o atingimento de uma moeda comum — o EURO — as políticas fiscais e tributárias progressivamente uniformizadas, revalidação plena e em todos os níveis dos títulos educacionais, liberdade laboral para cidadãos de qualquer dos países da União e procedimentos trabalhista comunitários, enfim, derrubada progressiva de diferenças e constante fixação de similitude no campo jurídico, no trato social e no processo econômico.

Tendo sido abordadas estas ligeiras considerações sobre a caminhada da UE quanto ao seu sistema institucional, cumpre salientar os traços supranacionais que o caracterizam. Na verdade, as questões mais relevantes para a supranacionalidade são três: uma de cunho político, uma de cunho jurídico, que é poder normativo, e uma outra de cunho híbrido jurídico-político que, em síntese, é a transferência de soberania.

Sobre a transferência de soberania, segundo Stelzer (2000), as Comunidades Européias adotaram procedimento tal, que a medida que o processo de integração ganha força, os Estados-membros, desse modo, permitiriam submeter-se a um novo ordenamento jurídico que orienta e

---

<sup>3</sup> O Tratado de Maastricht, é também conhecido como Tratado da União Européia, e estabelece um marco decisivo na história do processo de integração europeu. Mais que nunca, fixa as condições para que o sistema comunitário alcance metas mais profundas de integração, determinando programas de convergência regionais que englobam tanto as liberdades comunitárias como as políticas setoriais e supranacionais. Em 1997, com a assinatura do Tratado de Amsterdam novas modificações foram introduzidas com o intuito de adequar as políticas comuns aos desafios de uma integração política mais profunda, ainda que a finalidade principal era incluir um novo título ao Tratado da União, com vistas a instituir uma cooperação mais estreita entre os Estados-membros, além de estabelecer previsões jurídicas específicas para uma cooperação policial e judicial em matéria penal. O Tratado pretendeu também estabelecer algumas modificações no sistema institucional e nos processos decisórios da UE, ainda que grande parte da doutrina afirma que o Tratado não conseguiu responder às necessidades de tal reforma. A grande discussão relativa ao Tratado de Amsterdam era a possibilidade de que os Estados pudessem criar diferentes ritmos quando do aprofundamento do processo de integração, com a implantação de uma "Europa de duas velocidades". Outro tratado firmado pelos participantes da UE foi o Tratado de Nice, de 2001, e que veio justamente apresentar novas discussões sobre a reforma institucional, sobre as perspectivas financeiras para os anos seguintes e sobre a introdução de novos conceitos relativos aos direitos fundamentais. Traça ainda modificações em variados assuntos comunitários como: a política comercial, os fundos estruturais, a política ambiental, a agenda de ampliação e a entrada de novos países, etc. Devido aos problemas surgidos entre os países maiores e os menores, também não se consegue alcançar em Nice a tão esperada reforma institucional. O Tratado de Nice, o anterior Tratado da UE e o Tratado CE foram compilados numa versão única (Diz, 2004).

supera a ordem interna, pois emanciparam-se, surgindo um poder próprio, autônomo, independente, em suma, supranacional.

Assim, chegou-se, na Comunidade, a um sistema normativo específico, com a qualidade de uma real ordem jurídica, com âmbito próprio de atuação. A transferência de parte da soberania dos países-membros às instituições da UE reflete uma marcante característica do Tratado de Paris<sup>4</sup> que, aliás, estabeleceu o diferencial das Comunidades Europeias para os outros organismos internacionais.

Assim, valendo-se dos Tratados que transferiram às instituições comunitárias o poder de ditar disposições que obrigam os próprios Estados, assim, também, despojaram estes mesmos Estados dos seus poderes de apreciação de determinadas competências, na forma fixada nos respectivos Tratados marcos.

---

<sup>4</sup> O Tratado de Paris, de 18 de abril de 1951, criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. A entrada em vigor do Tratado CECA, em setembro de 1952, marcou o início do processo de formação da União Europeia. Dentro de uma perspectiva histórica, destaca-se três importantes fatos: a celebração do Congresso de Haia, em 1948; a criação de um Conselho Europeu pelo Tratado de Londres de 1949 e a declaração do ministro de Assuntos Exteriores francês, Robert Schuman de 1950. Tanto o Congresso de Haia, sob uma ótica não-governamental, como o Conselho de Europa como organização intergovernamental, responderam a uma estratégia semelhante: a unidade europeia devia impulsionar-se a partir da criação de instituições política comuns aos Estados europeus, e sobre a base de uma ideologia também comum. Mas, enquanto as aspirações do Congresso de Haia apontavam à elaboração de uma união ou federação dos Estados europeus, o Conselho de Europa se configurou como uma organização internacional de cooperação política entre os Estados participantes. Se por um lado, desejava-se um laço estreito destinado ao compartilhamento das decisões assumidos por Haia, por outro, a declaração de Schuman propugnava pela elaboração gradual de uma construção europeia baseado, primeiramente, no desenvolvimento econômico da região. A proposta do Ministro Francês abordou as tarefas de unidade europeia desde uma nova filosofia: o elemento de coesão necessário para que a união europeia pudesse ser uma realidade vinculava-se ao estabelecimento de umas bases comuns de desenvolvimento econômico, o primeiro plano não se referia a uma união política, mas tão somente uma integração econômica, ainda que não se podia considerar que este plano estivesse totalmente alheio aos desejos de uma unidade maior da Europa. O plano elaborado por Schuman foi favoravelmente acolhido por Alemanha e França, logo acolhido também por Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, resultando na firma do Tratado de Paris. Em 1957, houve um incremento na integração da Europa, onde os Ministros de Relações Exteriores dos países que formavam a CECA, em uma reunião realizada em Messina, decidiram aprofundar os laços entre os membros do Tratado, através da comunhão de novos interesses pela assinatura de três Tratados (conhecidos como Tratado de Roma), que criou a Comunidade Econômica Europeia. Assim, a evolução dos objetivos e funções da Comunidade se produziu tanto nos aspectos econômicos como nos aspectos políticos, se bem que devemos assinalar que, pese às aspirações presentes desde as origens da Comunidade, os Tratados constitutivos praticamente previam medidas de caráter econômico, mesmo porque a missão intrínseca delineada por estes era a formação de um mercado comum. Crises várias ocorreram no período de 1958 a 1986, mas apesar de todos os obstáculos, em 1986 foi consolidado o Ato Único Europeu que veio firmar uma união aduaneira entre os países que já participam do CECA mais a presença da Grã-Bretanha, Irlanda, Dinamarca (1973), Grécia (1981), Portugal, Espanha (1986), Áustria e Suécia (1995), por ordem de entrada. Como expressão de uma vontade maior de obter um mercado comum, o Ato Único Europeu constitui o primeiro documento reformador dos Tratados fundacionais. Com o claro objetivo de alcançar uma maior integração entre os países-membros, fortalece a posição das instituições e determina uma maior elasticidade nos processos de decisão. A finalidade principal dos europeus ao aprovar o Ato Único foi a de espantar o pessimismo e as divergências que marcaram as décadas de 70 e 80. Pretendia-se estabelecer metas de competitividade para que as empresas europeias ficassem em pé de igualdade com as americanas (diz, 2004).

Em suma, a supranacionalidade expressa um poder de mando superior aos Estados, resultado da transferência de parcelas de suas soberanias operadas pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, tendo em vista os anseios integracionistas.

Três são os fundamentos que escoram o mecanismo de supranacionalidade: a transferência de parcelas soberanas dos Estados para a Comunidade, o poder normativo da ordem comunitária sobre os sistemas jurídicos nacionais e a dimensão teleológica de integração.

Finalmente, quando se argumenta sobre a possibilidade da formação de uma ordem jurídica supranacional no Mercosul, e sobre a necessidade de buscar-se subsídios na experiência da criação de um Tribunal de Justiça permanente, vivenciada pela União Européia e no ordenamento oriundo do Direito Comunitário europeu, verificando ser necessário para tantos, um grau de maturidade, de inovação e de adequação da norma superior em cada um dos Estados-membros do bloco do Cone Sul, para que os quatro países envolvidos consigam, através da flexibilidade e criatividade, um avançar mais célere no processo de integração.

#### **1.4 O caso europeu: Um grande laboratório**

O Mercosul se distingue da União Européia<sup>5</sup>, haja vista que este é um bloco com instituições jurídicas supranacionais, enquanto naquele, suas instituições são intergovernamentais (Saldanha, 2001).

Em decorrência da supranacionalidade, o processo integracionista da União Européia conta com a existência de um direito que é aplicado de forma densa e coesa entre os Estados-Membros: o direito comunitário, cujo mecanismo é peculiar deste processo de integração. Essas peculiaridades permitem uma efetiva coercibilidade e sanção em relação à observância das normas comunitárias, fazendo com que o estado infrator possa, efetivamente, ser penalizado por eventual não observância do Direito Comunitário (Gomes e Andrade, 2005).

---

<sup>5</sup> Na União Européia, a organização institucional comunitária presentemente está estruturada em três grandes blocos: a) Instituições Fundamentais, compreendendo o Parlamento Europeu, Conselho, Comissão, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas; b) Instituições de Funções Consultivas, compreendendo o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões; c) Instituições Monetárias e Financeiras, compreendendo o Instituto Monetário Europeu, Sistema Europeu de Bancos Centrais, Banco Central Europeu, Banco Europeu de Investimentos e o Fundo Europeu de Investimentos.

Trata-se aqui de se buscar as respostas aos questionamentos referentes à suposta ausência de efetiva coercibilidade e sanção das normas decorrentes do Direito Internacional Público. Como ocorre no Mercosul, devido ao caráter intergovernamental das instituições jurídicas, não há direito comunitário, e conseqüentemente, não há sanção pela inobservância das normas oriundas do processo integracionista.

Nesse viés, alguns elementos de caráter institucional, inseridos nos Tratados Constitutivos das Comunidades Européias caracterizam a supranacionalidade: a Comunidade Européia pode editar atos normativos que são diretamente vinculantes para os Estados-membros e para os indivíduos, e mesmo sendo contrários à vontade dos Estados, obriga-os a seguir determinado comportamento. É o caso dos regulamentos, diretivas e decisões; a Comunidade Européia dispõe de um órgão judiciário próprio, O Tribunal de Justiça, com jurisdição obrigatória, e cujas sentenças vinculam seus destinatários; o órgão superior, responsável pela implementação e defesa dos interesses da Comunidade (ou seja, a Comissão) é independente das orientações dos Estados-membros; decisões do órgão responsável pela representação dos interesses individuais dos Estados-membros (ou seja, o Conselho) podem ser tomadas por maioria, e mesmo assim, vinculam os estados perdedores; a Comunidade Européia dispõe de outras fontes de financiamento, além das contribuições dos estados-membros (Kegel, 2001).

A autora Patrícia Kegel (2001), destaca que em relação aos elementos jurisprudenciais, tem-se nas sentenças “Van Gend em Loos” de 1963 e “Costa/Eneel” de 1964, o momento no qual o Tribunal de Justiça da Comunidade Européia inicia o desenvolvimento de determinadas características próprias do Direito Comunitário, e que contribuirão para fixar a natureza supranacional e de seu sistema jurídico. São eles: uma estrutura institucional que permite que a formação da vontade (e conseqüente processo decisório) dentro da Comunidade Européia, seja determinada não apenas pelos interesses particulares dos Estados-membros, mas principalmente pelos interesses comunitários, traduzidos nos objetivos da Comunidade Européia; a transferência de competências nacionais aos órgãos comunitários, que ocorreu em uma extensão inédita em outras organizações internacionais, estendendo-se inclusive em domínios que tradicionalmente são reservados aos Estados; a implantação de uma ordem jurídica própria, independente, dos sistemas jurídicos nacionais.

Ressalte-se que as características de “autonomia e independência” do Direito Comunitário em relação aos Direitos nacionais, não se encontram expressas nos Tratados, resultando

principalmente da interpretação do Tribunal de Justiça a partir dos já citados casos “Van Gend en Loos” e “Costa/Enel”.; a aplicabilidade direta e imediata do Direito Comunitário, através da qual as disposições comunitárias entram em vigor em todos os Estados-membros no mesmo período de tempo, significando a adoção da postura monista nas relações Direito Comunitário e Direitos nacionais, e possibilitando a qualquer pessoa privada invocar diretamente o conjunto de normas perante seu judiciário nacional; a primazia do Direito Comunitário, através da qual se possibilita que este não seja revogado ou alterado por lei nacional posterior, e em caso de antinomia entre norma comunitária e norma nacional, a comunitária possui precedência, mesmo em se tratando de norma nacional de *status* constitucional.

Para Brochardt (1996 apud KEGEL, 2001) foi através destes elementos, desenvolvidos em grande parte de forma pretoriana, que a Comunidade Européia pôde consolidar-se como uma organização autônoma, com direitos de soberania próprios e uma ordem jurídica independente, à qual estão submetidos os Estados-membros e que determina o limite de suas competências nacionais. Tal conjunto de características traça os contornos de um tipo historicamente inédito de organização internacional, que reúne em si competências legislativa e jurisdicional próprias, independência em relação aos seus membros, sistema decisório pelo majoritário e autonomia financeira.

Devido ao caráter supranacional do processo integracionista Europeu é que foi possível a criação de instituições independentes e autônomas, com funções e atribuições de grande relevância para o desenvolvimento do bloco, tanto nas questões econômicas quanto nas jurídicas. Dentre as instituições que compõem a estrutura da União Européia, o Tribunal de Justiça<sup>6</sup> exerce

---

<sup>6</sup> Além de assegurar o cumprimento do direito comunitário e a interpretação e aplicação dos Tratados dentro da vida comunitária, o Tribunal de Justiça julga os recursos dos acórdãos e despachos proferidos pelo Tribunal de Primeira Instância, limitado às questões de direito. Se o recurso for admissível e procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal de Primeira Instância. Caso o processo esteja em condições de ser julgado, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio. Caso contrário, deve remeter o processo ao Tribunal de Primeira Instância, que fica vinculado pela decisão proferida sobre o recurso. O Tribunal de Primeira Instância é competente para conhecer: das ações e recursos interpostos pelas pessoas singulares ou coletivas contra os atos das instituições comunitárias (de que sejam destinatárias ou que lhes digam direta e individualmente respeito) ou contra uma abstenção destas instituições. Trata-se, por exemplo, do recurso de uma empresa contra uma decisão da Comissão que lhe aplica uma coima; dos recursos interpostos pelos Estados-Membros contra a Comissão; dos recursos interpostos pelos Estados-Membros contra o Conselho em relação aos atos adotados no domínio dos auxílios de Estado, as medidas de defesa comercial (dumping) e os atos através dos quais o Conselho exerce competências de execução; das ações destinadas a obter o ressarcimento dos danos causados pelas instituições comunitárias ou pelos seus agentes; das ações emergentes de contratos celebrados pelas Comunidades, que prevejam expressamente a competência do Tribunal de Primeira Instância; dos recursos em matéria de marcas comunitárias. As decisões proferidas pelo Tribunal de Primeira Instância podem, no prazo de dois meses, ser objeto de recurso para o Tribunal de Justiça limitado às questões de direito (<http://curia.europa.eu>, 2007).

papel de grande relevância, com a finalidade fundamental de assegurar o cumprimento do direito comunitário e a interpretação e aplicação dos Tratados dentro da vida comunitária (Oliveira, 2003).

O Tribunal de Justiça constitui uma das instituições fundamentais da Comunidade, contribuindo ao desenvolvimento desse sistema através de jurisprudência avançada, convertendo os Tratados em verdadeira constituição material, desempenhando, nesse sentido, função de Tribunal Constitucional da União através de diferentes âmbitos dessa natureza constitucional: a) controle da adequação do direito derivado comunitário dos Tratados, exercido através do recurso de nulidade, exame prejudicial da validade dos atos das instituições da Comunidade e mediante o controle incidental da legalidade das disposições gerais; b) garantia do equilíbrio institucional, mediante a resolução dos conflitos de competência entre as instituições da Comunidade, sustentados fundamentalmente sobre a base dos recursos de nulidade e por omissão; c) delimitação de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros, levado a cabo pelos recursos por descumprimento, a questão prejudicial de interpretação, recursos de nulidade e os pareceres contemplados no Tratado da Comunidade Européia; d) proteção dos direitos fundamentais; e) o controle preventivo da constitucionalidade dos acordos da Comunidade com terceiros, através de pareceres previstos no Tratado da União Européia. O Tribunal de Justiça é o intérprete e o responsável supremo do ordenamento jurídico comunitário. Tal competência exclusiva encontra-se confirmada nos Tratados de base das Comunidades. Sua atuação tem sido decisiva na conformação do sistema da União Européia, principalmente na consolidação do supranacionalismo e seus princípios normativos: efeito direto, aplicabilidade direta e supremacia, estabelecidos a partir das sentenças desse Tribunal, acatadas pelos Estados-Membros como pelas pessoas físicas. A aplicação do direito comunitário e sua incorporação, em muitos casos nas legislações nacionais tem intensificado a atividade dessa instituição, que viu reforçada sua autoridade com o Tratado de Maastricht, ao conceder-lhe a faculdade coativa de impor multas ao Estado-Membro que não respeitar suas decisões. Esse Tribunal, com sede em Luxemburgo, é considerado, ao longo da história das Comunidades, instituição de prestígio, independência e poder (OLIVEIRA, 2003, p. 173-174).

Além do Tribunal de Justiça, o quadro institucional da União Européia compreende o Parlamento Europeu<sup>7</sup>, o Conselho Europeu<sup>8</sup>, o Conselho de Ministros, a Comissão Européia<sup>9</sup> e o Banco Central Europeu<sup>10</sup>.

Observa Joana Stelzer (2000) que na evolução do processo de integração da União Européia, transparece claramente o objetivo e a legitimação do fenômeno supranacional. A causa última, evidentemente, é a de assegurar a união total de seus membros em vista a proporcionar o desenvolvimento econômico do bloco e o bem-estar da sociedade. Neste aspecto, a referida

---

<sup>7</sup> O Parlamento exerce, ao lado do Conselho da União o papel de co-legislador, tendo também competência para aprovar o orçamento comunitário e controlar as atividades da Comissão Européia.

<sup>8</sup> O Conselho Europeu tem seis responsabilidades essenciais: legislação, coordenação de políticas econômicas dos estados-Membros, celebração de acordos internacionais, aprovação do orçamento da União Européia, política externa e de segurança comum, justiça e assuntos internos (Gomes, e Reis, 2006).

<sup>9</sup> A Comissão tem quatro funções principais: apresentar propostas legislativas ao Parlamento e ao Conselho, executar as políticas e o orçamento da União Européia, garantir a aplicação do direito comunitário, representar a União Européia em nível internacional (Gomes, e Reis, 2006).

<sup>10</sup> O Banco Central Europeu tem por objetivo introduzir e gerir a moeda (euro), realizando operações cambiais e assegurando o bom funcionamento dos sistemas de pagamentos. O Banco é igualmente responsável pela definição e execução da política econômica e monetária da União Européia.

doutrinadora destaca que, se o grau de integração que se pretende é mais profundo do que a simples liberdade de circulação de mercadorias, então, a verdadeira união somente será alcançada fazendo-se sentir as marcas da supranacionalidade.

Assim, temos a supranacionalidade como condição para alcançar os fins integracionistas, pois, devido a delegação de competências soberanas em prol da comunidade, é possível a adoção de políticas comunitárias compatíveis com a legislação interna dos estados-Membros, sem a qual não seria possível a realização de objetivos comunitários. Afora isso, a supranacionalidade é o principal elemento do direito comunitário, sendo que este age na harmonização da legislação nos Estados-Membros e estabelece a obrigatoriedade das normas comunitárias no âmbito dos ordenamentos jurídicos nacionais, bem como a não derogabilidade daquelas por estes, bem como assegura a produção dos efeitos das normas comunitárias diretamente nas ordens jurídicas nacionais.

No caso do Mercosul, entendemos que a adoção do modelo supranacional sanaria as falácias que decorrem da não internalização dos tratados, da incompatibilidade interna entre certas normas do Mercosul com os direitos nacionais, e também, a ausência de interpretação e aplicação uniforme das normas do Mercosul no território dos Estados Partes, haja vista que o modelo que dispomos, segue sendo um mecanismo de cooperação, inadequado e prejudicial ao rumo do patamar anunciado pelo Tratado de Assunção. Segundo D'Angelis (2000), para confirmar tal assertiva, basta analisarmos a impossibilidade de se chegar à implantação de uma verdadeira união aduaneira (ou simplesmente à adoção total da Tarifa Externa Comum) sem meios mais ágeis e autônomos de tomada de decisões e sem instrumentos para assegurar o cumprimento eficaz das obrigações dos Estados.

Nesse sentido, o mesmo autor chama a atenção para a superficialidade das instituições que compõem o Mercosul, cuja composição “está muito aquém do seu próprio acanhado modelo” (D'Angelis, 2000, p. 220), o que se depreende da simples análise de seus acordos constitutivos. Além disso, quanto aos órgãos decisórios ou não do Mercosul, o referido autor faz a seguinte avaliação: o Conselho Mercado Comum ainda não logrou a coordenação de políticas macroeconômicas e a harmonização das legislações, tampouco iniciou o procedimento para a conformação final do mercado comum; a Comissão de Comércio do Mercosul não consegue fazer frente aos desconcertos da política comercial entre os Estados-Partes; o Foro Consultivo Econômico-Social reúne-se esporadicamente, não possui representatividade adequada e a que



existe não consegue influenciar a agenda mercosulista. O autor conclui o raciocínio constatando que na realidade, a estrutura orgânica do Mercosul é deficitária e debilitada, tanto pela precariedade técnica de seus parâmetros normativos, quanto pela absoluta exclusividade de participação dos Poderes Executivos nacionais nos órgãos decisórios, além do impedimento à criação de um Tribunal Judicial, e como tal, permanente, autônomo e com decisões cogentes, como é o caso do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias.

O mesmo autor destaca a necessidade de revisão do modelo adotado pelo Mercosul, para atribuição de níveis de supranacionalidade, tanto ao órgão executivo do bloco, quanto a um organismo de tipo jurisdicional para que haja o alargamento dos horizontes da integração, a efetiva proteção e interpretação uniforme do direito, bem como para conter o grau de discricionariedade exercido pelo Poder Executivo, principalmente porque sabemos que o Mercosul tem sido alimentado ou contido pela vontade política dos seus governos, calcado, naturalmente, em objetivos econômicos.

## **2 SUPRANACIONALIDADE E AS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS-MEMBROS**

A adoção de padrões de supranacionalidade no Mercosul, por implicar em privilegiar-se a norma externa em detrimento da soberania nacional, não é uma tarefa fácil, inclusive porque muito ao nível da vontade política dos governos dos Estados-Partes, estampada na opção pela intergovernamentalidade do processo, da qual os parceiros até agora não abriram mão.

Ocorre que no caso do Mercosul, se a Argentina e o Paraguai já estão aptos constitucionalmente para a adoção do modelo supranacional, o mesmo não pode se dizer de Brasil e Uruguai, cujas Cartas Fundamentais não esclarecem a admissibilidade de um órgão supranacional que predomine sobre a estrutura dos respectivos países, onde haja a cessão de competências ao organismo comunitário.

De outro lado, o fundamento do instituto da delegação de competências encontra-se nos textos constitucionais dos Estados-Membros que aquiescem em delegar parcelas de suas competências soberanas para as instituições supranacionais. Inquestionavelmente, o fundamento é de ordem constitucional, tendo em vista a necessidade de que haja uma harmonia entre a aplicação do Direito Comunitário e o Direito Constitucional de cada um dos Estados-Membros (Gomes e Andrade, 2005).

### **2.1 A Constituição da Argentina**

O aprofundamento da integração no âmbito do Mercosul requer a adoção da supranacionalidade como modelo de integração, e esta, pressupõe a existência de normas constitucionais que habilitem a delegação de competências e atribuições a organismos supranacionais.

A Constituição Argentina<sup>11</sup>, se comparada com as demais Constituições dos países do Mercosul, constitui um texto de grande abertura ao direito internacional e as questões vinculadas às relações internacionais (Perotti, 2004).

De acordo com Perotti (2004), por razões históricas óbvias, a versão original da Constituição Nacional Argentina (1853) não contemplou especificamente a participação da Nação em processo de integração econômica de cunho supranacional, mesmo assim, o país participou dos tratados de integração que deram origem a ALALC e a ALADI, haja vista que estes tratados não criaram instituições supranacionais, tampouco, um ordenamento comunitário.

Tal como ocorreu com os exemplos anteriores de integração latino-americana dos quais a Argentina participou, o nascimento do Mercosul não provocou demasiados debates jurídicos acerca de seu ajuste com a Constituição, principalmente a partir da leitura do Tratado de Assunção, pois este não implantou um sistema de instituições supranacionais e nem mesmo um ordenamento jurídico comunitário<sup>12</sup>.

Para Perotti (2004), devido ao objetivo do Mercosul em atingir um mercado comum no âmbito do bloco, a discussão a respeito da viabilidade de introdução na lei fundamental Argentina de uma cláusula que recepcione o fenômeno de integração de natureza supranacional ganhou espaço.

Nesse sentido, Vanossi (1969 apud PEROTTI, 2000) entendia que a revisão constitucional era uma exigência, porque a delegação de atribuições em um processo de integração comporta uma nova repartição de competências que implica uma função constituinte, e esta, por sua vez, uma decisão política fundamental cujas conseqüências são transformadoras no Estado, decisão que somente pode ser tomada pelo legislador constituinte.

---

<sup>11</sup> A Constituição da Argentina está em vigor desde 1º de março de 1853, sendo reformada em 25 de setembro de 1860, 12 de setembro de 1866, 15 de março de 1898, 24 de outubro de 1957, sendo a última reforma datada de 22 de agosto de 1994.

<sup>12</sup> Os membros dos órgãos que compõem a estrutura do Mercosul (GMC, CMC, CCM) são funcionários do Poder Executivo, sendo que o mecanismo de deliberação exige a presença de todos os Estados e o método de votação para adoção das normas é pelo consenso.

Nesse contexto, a revisão parcial da Constituição Argentina realizada pela Convenção Nacional Constituinte, promulgou a Nova Carta em 22 de agosto de 1994<sup>13</sup>, trazendo inovações que refletem as tendências atuais do Direito Internacional e do Direito da Integração (D’Angelis, 2000).

A Comissão de Integração e Tratados Internacionais justificou perante a Convenção Nacional Constituinte Argentina a necessidade de reforma constitucional, afirmando que a constituição histórica de 1853 apresentava uma lacuna jurídica sobre o tema da integração, sendo imprescindível a revisão do texto para dar primazia ao direito da integração sobre as leis e também para habilitar a cessão de faculdades legislativas, administrativas e judiciárias aos órgãos que se criem. A Comissão também manifestou interesse em aplicar retroativamente o novo regime jurídico ao Mercosul, como uma forma de convalidação do processo integrativo, já que na atualidade o Mercosul não encontra no ordenamento legal a segurança jurídica necessária para sua consolidação (Perotti, 2004).

Assim, consolidada a reforma na Constituição Argentina, a cláusula constitucional que a habilita para a integração nos moldes supranacional apresenta o seguinte teor:

Art. 75 – Corresponde al Congreso:

22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias 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 Latioamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría, 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.

Para D’Angelis (2000) resta evidente, ao longo dessas passagens, que a revisão constitucional de 1994 dotou a Argentina de instrumental suficiente para legitimar e promover a integração, na medida em que, além de se referir à supranacionalidade (valendo-se do termo “supraestatalidad” – art. 75, inc.24), prevê a possibilidade de delegação de competências e

<sup>13</sup> Pela Lei 24.430 de 10 de janeiro de 1995, o Congresso da Nação Argentina declarou a necessidade da reforma constitucional para incorporar na Carta de 1853 cláusulas que permitam o Estado Argentino participar de modelos de integração regional formado por órgãos de natureza supranacional.

jurisdição a entidades internacionais com tal característica, muito embora conferindo-as sob o signo da reciprocidade e igualdade.

Para Alejandro Perotti (2004) a reciprocidade exige que para ser válida a atribuição de competências pela Nação Argentina aos órgãos do processo de integração, deve ser compensada por igual contribuição conferida pelos outros países aos órgãos do sistema, em outras palavras, basta que as competências cedidas sejam idênticas e com o mesmo conteúdo, e que seus efeitos no direito interno sejam também similares. No que tange a igualdade, o autor entende como complemento necessário e conseqüente da reciprocidade.

Para Deisy Ventura (1996) da análise da norma constitucional em comento, resta clara a preocupação dos legisladores argentinos em possibilitar a recepção da regra comunitária no ordenamento jurídico nacional, que a autora sintetiza em dois aspectos:

- a) Há referência a *supraestatalidad*, certamente uma expressão análoga à supranacionalidade. Não parece possível interpretação que refute a admissão, pela ordem Argentina, de um direito *supranacional*. Entretanto, é preciso destacar a obrigatoriedade da observância de dois princípios impostos pela constituição: *reciprocidade e igualdad*. Parece seguro que se trata de uma salvaguarda de soberania, pois pela reciprocidade se condiciona a *delegación de competencias e jurisdicción* à atitude idêntica por parte dos demais membros da organização em tela. Por outro lado, via exigência da igualdade, pressupõe-se um sistema equânime de tomada de decisões.
- b) Existe uma nítida hierarquia de regras: a norma ditada *em conseqüência* – leia-se em conseqüência da aprovação de tratados que deleguem competência ou jurisdição a organismos supraestatal –, situa-se entre a Constituição e as leis, inferior à primeira e superior à segundas. Resta saber se a expressão *ditadas em conseqüência* refere-se aos ditames dos próprios tratados constitutivos ou, o que parece mais lógico, compreende o direito derivado, pelo que se poderia falar em aplicação direta de certas normas comunitárias. Claro está que constituem uma distinta ordem, superior, atribuída pela Constituição, aos tratados de integração, eis que o artigo 31<sup>14</sup> da mesma Carta, inalterado pela reforma de 94 prescreve outra ordem hierárquica para os tratados em geral (1996, p. 70).

Observa Adolfo Vázquez (2001) que o constituinte de 1994 não outorgou aos tratados de integração do citado artigo 75, inciso 24, a hierarquia constitucional que se reconhece aos tratados e convenções sobre direitos humanos (artigo 75, inciso 22)<sup>15</sup>, distinguiu apenas, os

<sup>14</sup> Artículo 31- Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales, salvo para la Provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del pacto del 11 de noviembre de 1859.

<sup>15</sup> Artículo 75- Corresponde al Congreso:

22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos,

tratados de integração regional que deleguem competências e jurisdição a organismos supranacionais de origem latino-americana frente aqueles cuja integração seja com países não latino-americanos.

O artigo 75 no inciso 24, previu expressamente que os dispositivos editados em razão da delegação de competências a entidades supranacionais situam-se hierarquicamente acima das leis ordinárias e somente abaixo da Constituição. Com isso, evita-se o surgimento de conflitos entre as normas de integração (ou direito comum do bloco) e aquelas nacionais supervenientes. O mesmo inciso propõe uma fórmula facilitadora à integração com países da América Latina, aos estabelecer um rito legislativo menos rigoroso à aprovação de tratados regionais ou sub-regionais que incidam em cessão de poderes à ordem supranacional, enquanto torna mais difícil a apreciação de tratados integracionistas com terceiros países, ao impor-lhes duplo turno de votação nas duas Câmaras (D'Angelis, 2000).

Certamente, com esta reforma constitucional, a Argentina deu um passo muito importante com a possibilidade de implantar na região uma integração mais profunda do que a permitida no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto (Vázquez, 2001). Nesta ordem de idéias, o autor Adolfo Roberto Vázquez (2001), destaca que a orientação Argentina em relação a matéria é decididamente mais próxima ao modelo europeu, no qual o conjunto de competências transferidas voluntariamente pelos Estados-Membros à União Européia gera um verdadeiro ordenamento comunitário, e mais ainda, um direito comunitário.

Em relação ao conjunto de transferências prevista na Constituição Argentina, a mesma dispõe que a delegação pode ter como conteúdo “competências” e “jurisdição”<sup>16</sup>. Para Alejandro

---

Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención Sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

<sup>16</sup> Inciso 24 do artigo 75 – 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

Perotti (2004) a utilização do vocábulo “competências” tende a identificar os atributos próprios dos poderes políticos, ou seja, matérias que se encontram dentro da área de atuação dos poderes legislativo e executivo. O referido autor entende que a delegação de competências legislativas e executivas é uma questão essencial em todo o processo de integração e permite a criação de um direito autônomo que terá vigência em todo o território do bloco. Além da delegação de poderes normativos e executivos, o inciso 24 do artigo 75 habilita a cessão de “jurisdição”, ou seja, de atribuições jurisdicionais. Segundo o mesmo, aqui o legislador teve a intenção de autorizar a subscrição de acordos por meio dos quais se institua um poder judicial supranacional, com isto, a reforma de 1994 antecipa a permissão para a criação, no futuro, de um Tribunal de Justiça para o Mercosul, em substituição ao atual sistema de solução de controvérsias, assegurando-se, assim, a uniformidade na interpretação e aplicação do direito comunitário. O autor ainda complementa a idéia, assegurando que a exigência de uma Corte de Justiça efetivará o direito de acesso a jurisdição e o direito a defesa em juízo dos próprios Estados-Membros como também dos particulares e das instituições regionais. Dessa maneira, pode dizer-se que a lei fundamental Argentina é uma das constituições mais abertas na idéia de supranacionalidade e, particularmente, na sua expressão judicial.

No que tange especificamente ao inciso 24 do artigo 75 da Constituição Argentina, Perotti (2004) destaca que este inciso constitui a regulação acabada do regime dos tratados de integração, pois o seu alcance se estende a atividade dos três poderes do Estado. Com efeito, a participação da República Argentina não exige somente a atividade do legislador, mas também do poder executivo e, principalmente, do poder judiciário, que será encarregado de aplicar o direito que surgir a partir destes tratados.

O inciso sob análise impõe também que os tratados de integração que deleguem competências e jurisdição devem respeitar o regime democrático e também os direitos humanos. Na visão de Alejandro Perotti (2004), a condição imposta pelo inciso 24 de respeito aos direitos humanos não oferece maiores inconvenientes, haja vista que o preâmbulo do Tratado de Assunção assegura, de alguma maneira, a plena observância desses direitos, ao estabelecer que os Estados signatários se declaram convencidos de que o caminho iniciado a partir do acordo se

---

mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo 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.

orienta a melhorar as condições de vida de seus habitantes, condições entre as quais devem se incluir as garantias e direitos fundamentais da pessoa. Quanto ao respeito ao regime democrático de governo, o autor citado menciona que a experiência demonstra que os princípios democráticos têm sido reconhecidos pelo Mercosul, haja vista que dentre as normas adotadas nesta temática, se destaca o Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático, o qual prevê o regime democrático de governo como requisito obrigatório para o ingresso e permanência no bloco.

O autor referido também chama atenção para outro objetivo constante no inciso 24 do artigo 75 da Constituição, no sentido de que a integração ali prevista não se refere somente a uma vantagem comercial meramente econômica, ou a consecução de um processo de liberalização econômica ou a uma zona de livre comércio, mas sim a laços muito mais profundos, como a integração econômica, jurídica, social e cultural dos Estados Partes.

## **2.2 A Constituição do Brasil**

O Brasil participou no processo de integração da ALALC e da ALADI, no período em que vigoraram as Constituições de 1946 e 1967.

Em relação aos tratados de integração que constituíram a ALALC e a ALADI, pode-se considerar que as respectivas Cartas Magnas do Brasil em vigor naquele momento, não continham proibição expressa que impedia a adesão do Brasil a um mecanismo supranacional bem como a ratificação de tratados que estabelecessem aplicação de um direito comunitário, mas também, os mesmos textos não previam nenhuma cláusula que autorizassem referidos acordos internacionais (Perotti, 2004).

A Carta Política de 1967, com as alterações introduzidas pela emenda de 1969, permaneceu em vigor até a sanção da Constituição Federal em 05 de Outubro de 1988. Para Paulo Roberto de Almeida “a Constituição procedeu, na nova Carta, à introdução de dispositivos inéditos na matéria, referentes aos princípios que devem guiar as relações exteriores e internacionais do país” (1990, p. 53).

Os processos de integração dos quais poderia intervir o Estado Brasileiro ganharam atenção do legislador constituinte desde os primeiros artigos da lei maior promulgada em 1988. No artigo 4º da Constituição Federal, inserido no capítulo dedicado aos “princípios



fundamentais”, encontramos a cláusula constitucional que habilita o país na participação de processos de integração. O artigo 4º assim prescreve:

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;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Segundo Perotti (2004) a primeira parte deste artigo está dedicada a enunciação dos princípios que orientam as relações externas do Estado no exercício de sua personalidade como sujeito de direito internacional.

Baseando-se no referido artigo, a doutrina diverge quanto ao conteúdo do mesmo em relação a possibilidade de transferência de competências em favor de órgãos supranacionais.

A posição minoritária entende que da interpretação do artigo 4º, parágrafo único, tem-se embasamento constitucional para que o Brasil celebre acordos internacionais que criem órgãos supranacionais.

Dentre eles<sup>17</sup>, destacamos a posição defendida por Alejandro Perotti (2004). Para este, para ser compatível com a prescrição constitucional, os acordos subscritos pelo Brasil, devem ser adequados e capazes de pôr em prática a integração, em conseqüência, um tratado que não supere os moldes de mera cooperação interestatal não podem reclamar esta base constitucional. Os acordos que justificam a disposição do parágrafo único do artigo 4º da Magna Carta são instrumentos internacionais diferentes dos convênios de acepção clássica, pois perseguem a consecução de um mecanismo permanente cujo marco os Estados renunciam em benefício do processo regional, ao exercício de certas atribuições alcançadas por estes tratados. Em outras palavras, os tratados constitutivos de um projeto de integração estarão contemplados pelo referido

---

<sup>17</sup> No mesmo sentido: BORJA, Sérgio. O Mercosul pela ótica do direito constitucional: tratados, convênios e acordos celebrados. In O Ensino Jurídico no limiar do novo século. Org. CACHAPUZ, Antônio P. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

artigo unicamente quando regularem um tipo diferente de relacionamento interestatal que se origine em um ordenamento jurídico novo e em constante elaboração.

Para Perotti (2004) uma particularidade do texto é que a integração pensada pelo constituinte de 1988 não se esgota na esfera econômica, mas pode ser de natureza política, social e cultural. Assim, o referido autor afirma que a integração prevista no parágrafo único do artigo 4º é de alcance quase inesgotável, permitindo processos regionais das mais variadas formas e sem restrições quanto aos âmbitos que podem versar. Para o autor, a simples menção do artigo quanto a possibilidade de integração econômica já responde afirmativamente a possibilidade de ratificação de tratados constituídos por órgãos supranacionais, e quanto as demais prescrições do artigo – “política, social e cultural dos povos da América Latina” – o mesmo entende que a expressão “integração política”, permite, constitucionalmente, a celebração dos acordos pelos quais se criem órgãos supranacionais, autorizando a delegação de atribuições estatais a órgãos diferenciados do Estado brasileiro.

Além disso, refere o citado autor, que a integração buscada pelo constituinte tem como meta a formação de uma comunidade com os demais sócios da América-Latina, ou seja, a criação de uma comunidade de nações. Para ele, a eleição do termo “comunidade latino-americana de nações” não parece um capricho do constituinte, inclusive porque na teoria da integração econômica, a utilização dessa expressão representa uma das etapas mais avançadas de um processo regional, ou seja, uma comunidade de Estados.

Perotti (2004) observa ainda, que com a expressão “comunidade latino-americana de nações” significa dizer que a constituição brasileira exige não só a conformação de uma zona de livre comércio, uma união aduaneira, ou um mercado comum, a idéia é alcançar uma “comunidade”, com todas as implicações que isto gera.

Ademais, para Perotti, não resulta convincente o argumento de que o constituinte não estava familiarizado com tal terminologia, haja vista que o modelo da Comunidade Européia era um exemplo constantemente citado na esfera internacional na época, além disso, oportuno recordar que naquele período estava em marcha um processo de integração entre Argentina e Brasil, iniciado em 1986, o PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica)<sup>18</sup> resultou no mais avançado conjunto de documentos integracionistas da história da região.

---

<sup>18</sup> O Programa de Integração e Cooperação Econômica, assinado em julho de 1986 em Buenos Aires, contendo 26 protocolos, sendo que mais tarde foram incorporados pelo Tratado de Assunção. O PICE traduziu-se como sendo um modelo de redemocratização, dando início à reconciliação entre Brasil e Argentina, união

Com efeito, em virtude do exposto, o autor considera que a Constituição Federal de 1988 não apresenta obstáculos a ratificação de tratados internacionais que dêem origem a órgãos supranacionais, ao contrário, o modelo plasmado no artigo 4º, parágrafo único, exige a supranacionalidade não podendo ser alcançado por instituições de viés intergovernamental.

Neste sentido, os autores brasileiros Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins (1995) entendem que a mera existência do parágrafo único do artigo 4º da Carta Magna implica uma opção pela integração em organismos supranacionais, conforme a passagem a seguir:

O texto constitucional não esclarece de maneira expressa se a forma desta integração deve guardar respeito aos princípios clássicos da soberania ou se envolve a possibilidade da integração em organismos supranacionais. Quer-nos parecer, no entanto, que a mera existência do artigo implica uma opção por esta última forma. Do contrário, seria desnecessário, posto que a organização sem caráter supranacional já existe na América Latina. De outra parte, a expressão integração envolve certamente a participação em entidades que não sejam de cunho meramente associativo (BASTOS e MARTINS, 1988, p. 466).

Para Lorentz (1999), o entendimento acima, no tocante à permissão supranacional constante no artigo 4º, é bastante discutível, visto que o dispositivo não é claro e, ademais, outros artigos constitucionais vão em sentido contrário à supranacionalidade.

Em relação ao tema, a corrente majoritária entende que falta precisão ao referido artigo acerca dos modelos de integração, e por essa razão concluem que o artigo 4º, parágrafo único, impede qualquer espécie de autorização para a transferência de competência a órgãos externos.

Guido F. S. Soares (1994) entende que a incorporação do artigo 4º representa uma atitude tímida, não esclarecendo, inclusive, quanto à prevalência ou não, da norma comunitária em relação à norma nacional, anterior ou posterior. Isso faz com que a prevalência ou não, da legislação produzida no Mercosul, fique ao acaso das interpretações dos Tribunais Nacionais. Nesse sentido, o autor escreve:

É unânime a opinião dos constitucionalistas brasileiros de que o constituinte de 1988, ao redigir o art. 4º da Constituição Federal, perdeu boa oportunidade para definir, como norma constitucional, as relações entre a norma internacional e a norma interna brasileira, como ocorre com a maioria das constituições modernas. Frente a tal ausência, a solução é deixada à jurisprudência do STF, o natural intérprete dos eventuais conflitos

---

proporcionada diante de um quadro político de grande tranquilidade, visto que até então as relações entre os dois países eram marcadas por rivalidades e desconfiança. Outro objetivo foi o de proporcionar um espaço econômico comum, fomentando a abertura de mercados e o incentivo de setores específicos da economia dos dois países sob a proteção dos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio, fazendo que assim os setores empresariais de cada país-membro pudessem se adaptar gradualmente às inovadoras condições de competitividade exigidas pelo mercado internacional. (OLIVEIRA, 2002, p. 140).

normativos entre as normas constitucionais e os tratados internacionais (SOARES, 1994, p.303).<sup>19</sup>

Para Wagner Rocha D'Angelis (2000) entende que a Constituição de 1988 deixou de acompanhar as tendências dos diplomas constitucionais modernos, evitando regulamentar a relação entre preceitos nacionais e estrangeiros, e também, não referendou qualquer grau de supranacionalidade, haja vista que a eventual transferência de competências a órgãos supranacionais requer regra específica, como no caso argentino, a fim de evitar conflitos de interpretação.

No mesmo viés, Pedro Dallari (1994) entende que o artigo 4º, parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil não pode ser interpretado de forma que se entenda que o Brasil admita a transferência de soberania para órgãos de caráter supranacional.

Dentre os dispositivos constitucionais interpretados pela doutrina, que contrariam a possibilidade de transferência de competências a órgãos supranacionais, cita-se o artigo 92<sup>20</sup> da Constituição, que impediria a criação de um Tribunal Supranacional no Mercosul, pois relaciona os órgãos do Poder Judiciário nacional numa alusão ao *numerus clausulus*, isto é, os órgãos nele elencados são taxativos e não comportam quaisquer outros (Baptista, 1995).

Para Lorentz (1999) o artigo 5º, XXXV<sup>21</sup>, também representa fator impeditivo constitucional à função jurisdicional supranacional no Mercosul, eis que o mesmo estabelece que

<sup>19</sup> Esse entendimento consolidou-se com o julgamento do Recurso Extraordinário – RE 80.004/77, em que a Suprema Corte, assentou, por maioria, a tese de que a lei nacional contrária ao tratado e posterior à sua ratificação, e por isso expressão última da vontade do legislador brasileiro, deve ter sua prevalência garantida pela Justiça, negando-se assim primazia a norma externa.

<sup>20</sup> Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A o Conselho Nacional de Justiça;

II - o Superior Tribunal de Justiça;

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Parágrafo único. O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional.

§ 1º O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal.

§ 2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional.

<sup>21</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

toda lesão ou ameaça a direito devem ser apreciados pelo Poder Judiciário nacional. Tal entendimento refuta assim, a apreciação da questão por qualquer outro órgão jurisdicional.

Baptista interpreta a inciso XXXV do artigo 5º no sentido de que “pessoas residentes no Brasil, vindo a lei a qualquer questão, mesmo em matéria comunitária, deverá, sempre, passar pelo crivo dos Tribunais, e que não se pode criar outros além dos mencionados na Constituição” (BAPTISTA, 1995, p. 196).

Refutando a posição anterior, Perotti (2004) entende que o artigo 5º, XXXV não impede a adoção de um tribunal supranacional no Mercosul, haja vista que o juiz nacional também teria a tarefa de controlar e aplicar o novo ordenamento regional, o que acarretaria uma expansão no marco de competências nos tribunais nacionais ao invés da exclusão de matérias de apreciação do poder judiciário, inclusive porque, com a criação do tribunal supranacional no bloco, haveria a judicialização de questões, que na atualidade, no Mercosul, carecem de um marco jurisdicional competente, sendo que estas matérias não estão dentro das atribuições dos juízes nacionais. Além desses argumentos assevera Perotti (2004), que o Brasil participa da Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>22</sup>, cuja jurisdição foi reconhecida em 10 de dezembro de 1998 por tempo indefinido, sendo que a obrigatoriedade da jurisdição da Corte se aplica a tudo o que for relacionado a interpretação e aplicação do Pacto de San José da Costa Rica. Nesse caso, a declaração foi subscrita sobre o império da Constituição de 1988 e não há manifestações que desclassifiquem a submissão à competência deste Tribunal como um ato que infrinja as disposições da carta política.

Além disso, alguns autores, entre eles Luiz Olavo Baptista (1995), entendem que outro argumento impeditivo se encontra nas normas constitucionais relativas a repartição de competências entre o Governo Federal, Estadual, Distrito Federal e Municípios: artigos 22, 23 e 24 da Constituição Federal<sup>23</sup>. Segundo esta posição, os artigos citados impediriam a transferência

---

<sup>22</sup> A Convenção Americana de Direitos Humanos foi adotada e aberta à assinatura na Conferência especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José de Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. A República Federativa do Brasil depositou a carta de adesão em 25 de setembro de 1992, aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 27/92, e, promulgada pelo Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992. O Brasil reconheceu, por sua vez, a jurisdição da Corte Interamericana de direitos Humanos em 1998, com a aprovação pelo Decreto Legislativo n.º 89/98 e promulgação do Decreto n.º 4463, de 08 de novembro de 2002.

<sup>23</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V - serviço postal; VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII - comércio exterior e interestadual; IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos,

navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI - trânsito e transporte; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV - populações indígenas; XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX - sistemas de consórcios e sorteios; XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXIII - seguridade social; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; XXV - registros públicos; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle; XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

de atribuições em relação às matérias ali enumeradas, uma vez que não prevêm a possibilidade de delegação. Para este autor, os artigos referidos constituem os obstáculos mais sérios a integração regional, em razão de que estas normas teriam a natureza de cláusulas pétreas, o que significa a impossibilidade de sua modificação através de um procedimento de emenda a constituição.

Para Alejandro Perotti (2004) este entendimento não merece prosperar, pois na sua visão, da leitura dos artigos referidos, não se vislumbra que está vedado ao Governo Federal a possibilidade de ceder a instituições autônomas o exercício das matérias cuja titularidade, em nível interno, lhe tenha sido dada pela Constituição Federal. Os artigos 22, 23 e 24 da Magna Carta tem por finalidade e objetivo a fixação de parâmetros jurídicos para a vinculação de competências entre os distintos centros de poder em nível interno, tendo como sujeitos destinatários unicamente a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo descabida sua aplicação no âmbito dos tratados de integração regional.

O autor supra citado entende que a posição doutrinária antes referida acarretaria a anulação quase que automática das faculdades do executivo para negociar os acordos internacionais e do congresso federal para autorizar sua ratificação. Ademais, a maior parte do ordenamento jurídico do Mercosul tem versado de alguma maneira sobre os setores identificados pelos artigos em questão. No âmbito do Mercosul foram sancionados atos normativos, tanto de direito originário como de direito derivado, que regulam setores identificados nos artigos 22, I (civil, penal, processual e trabalho), IV (telecomunicação e radiodifusão), XI (trânsito e transporte), XXVI (atividades nucleares), e artigo 23, VIII (fomento de produção agropecuária) da Constituição.

Afora isso, para Perotti (2004) o argumento de que tais artigos poderiam ser identificados como cláusulas pétreas, no mesmo sentido do artigo 60, § 4<sup>o</sup><sup>24</sup>, igualmente não prospera, por que

---

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

<sup>24</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;  
 II - o voto direto, secreto, universal e periódico;  
 III - a separação dos Poderes;  
 IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

devido a sua localização na Constituição (capítulo I, título III, dedicado a União), apontaria, principalmente, a salvaguardar os atributos do governo federal e não a enunciar o princípio federal<sup>25</sup>. Para o autor, perseverar neste entendimento, seria confundir “competência” com “poder de iniciativa”, pois a União seguirá mantendo a faculdade discricionária de iniciar o trâmite para a aprovação dos tratados e protocolos correspondentes.

Os doutrinadores adeptos do entendimento de que o Brasil não tem embasamento constitucional para celebrar acordos internacionais que criem órgãos supranacionais, reforçam sua tese no argumento de que o artigo 4º da Constituição Federal é norma programática<sup>26</sup> a requerer um comando mais preciso<sup>27</sup>. Nesse sentido, Dallari (1994) observa que o princípio de integração dos povos da América Latina (artigo 4º, parágrafo único) ajudou como “vis directiva” o avanço dos processos de implantação do Mercosul. O autor identifica no dispositivo em tela “a condição de simples regra voltada a explicitação de um objetivo programático almejado pelo país” (Dallari, 1994, p. 183).

Contrapondo o argumento esposado, Perotti (2004) entende que não parece ser esta norma uma mera disposição programática que unicamente estaria fixando uma alternativa de política exterior, sem nenhuma finalidade vinculante ou obrigatória. No entendimento do autor, o legislador constitucional deixou plantada sua vontade de maneira categórica e auto-aplicável, acerca da obrigação que tem os órgãos do Estado de direcionar sua atividade exterior e interior até a conquista da integração regional. Ainda assim, o autor trabalha com a hipótese de se considerar a norma sob comento como sendo programática, e no seu entendimento isto não lhe diminuiu o caráter imperativo, pois as normas programáticas são normas-fim ou normas-tarefa, constituindo direito atual juridicamente vinculante. O autor referido complementa a idéia citando Canotilho (2000 apud PEROTTI, 2004), que assinala que estas normas tem uma estrutura própria

---

<sup>25</sup> Nesse sentido, o autor Alejandro Perotti (2004) esclarece que o Estado que é federado não está impedido de participar de processos regionais com órgãos supranacionais, pois a Alemanha, Bélgica, Espanha e Itália, entre outros, apesar de apegados a uma tradição federativa, são signatários de tratados que transferem a órgãos independentes parte de suas competências que o governo central compartilha com as esferas locais.

<sup>26</sup> Na lição de Barroso (1993) sobre o alcance das normas programáticas, o mesmo salienta que delas não resulta para o indivíduo o direito subjetivo, e sua versão positiva, de exigir uma determinada prestação. Todavia, fazem nascer um direito subjetivo negativo de exigir do Poder Público que se abstenha de praticar atos que contravenham os seus ditamos. Objetivamente, desde o início de sua vigência geram as normas programáticas os seguintes efeitos imediatos: a) revogam os atos normativos anteriores de que disponham em sentido colidente com o princípio que consubstanciam; b)carreiam um juízo de inconstitucionalidade para os atos normativos editados posteriormente, se com elas compatíveis.

<sup>27</sup> Dentre os doutrinadores citamos Wagner Rocha D’Angelis (2000) e Pedro Dalari (1995).



mas isso não significa que sejam desprovidas de juridicidade, vinculatividade e aplicabilidade. Assim, o objetivo da Carta Magna se encontra assinalado de forma precisa.

Considerando esta instabilidade jurídica entre as diversas interpretações e com o intuito de se estabelecer o verdadeiro alcance do artigo 4º, parágrafo único da Constituição Federal, em 1994 foi apresentada uma proposta de modificação do referido artigo. Denominado Proposta Revisional ou PRE nº 001079-1, o projeto<sup>28</sup> tinha a finalidade de outorgar maior segurança jurídica e certeza acerca do direito derivado no processo de integração (Perotti, 2004).

A proposta apresentada propugnou pela substituição do parágrafo único do artigo 4º por três outros parágrafos que ora transcrevemos:

Parágrafo 1º - As normas de direito internacional são parte integrante do direito brasileiro.

Parágrafo 2º - A integração econômica, política, social e cultural, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações, constitui objetivo prioritário da República Federativa do Brasil,

Parágrafo 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.

Para Perotti (2004) no projeto apresentado não há referência expressa aos processos de integração supranacional, mas a alteração mencionada está dirigida tanto ao modelo de integração intergovernamental como o supranacional, consoante interpretação dada ao atual parágrafo único do artigo 4º, da atual Constituição do Brasil.

No entanto, a referida proposta foi rejeitada em 02 de fevereiro de 1994. Observa Celso de Albuquerque Mello (1987) que a política externa não é assunto que entre na predileção dos congressistas que na maioria das vezes não estão preparados para ela. Para D'Angelis (2000) as palavras do autor antes referido parecem terem sido confirmadas, visto que, após a deliberação do Congresso, a proposta referendada recebeu 168 votos a favor e 144 contrários, registrando-se, ainda, 7 abstenções.

Na opinião de D'Angelis (2000) muito embora a proposta revisional não elegeesse a integração como objetivo prioritário do Estado, tampouco previsse a vigência direta (mas permitindo a imediata) das regras decorrentes de organismos internacionais, se ela lograsse a sua aprovação, inquestionavelmente, teria promovido uma aproximação significativa com os

<sup>28</sup>

A PRE nº 001079-1 foi apresentado pelo Deputado Federal Adroaldo Streck (RS) e foi inspirado no artigo 8º da Constituição de Portugal.

parceiros do Mercosul, bem como abrandado o clima “soberano-burocrático” de nosso Texto Básico.

Para Deisy Ventura (1995), após a rejeição da proposta, a Constituição Brasileira continua omissa no tocante à aceitação de uma ordem supranacional. Assim, o impasse permanece, haja vista que a posição majoritária da doutrina entende que a Constituição Federal de 1988 não habilita o país para a integração nos moldes supranacionais, e por consequência, o mesmo não poderá se inserir em processos de integração que admitem um ordenamento jurídico comunitário, permanecendo a utilização do mecanismo clássico do direito internacional público para a internalização das normas emanadas do bloco. No âmbito do Mercosul, a utilização desse sistema implicará em dificuldades para efetivar a harmonização das legislações dos países signatários, condição para a concretização do mercado comum.

Nesse passo, é fundamental que os Estados que se propõem a conviver em espaços jurídicos comunitários definam-se claramente com relação à questão da força vinculante dos tratados vis-à-vis o ordenamento jurídico interno, seja pela via constitucional de definição da norma de conflito, seja pela via de elaboração jurisprudencial, com a criação de uma convicção político-jurídica sem a qual nenhum processo de integração pode edificar-se. Não é de se esperar, a propósito, que investidores e demais operadores econômicos se interessem por um mercado onde não se sabe com razoável segurança jurídica quais as leis aplicáveis e quais suas efetividades em relação a hipotéticos conflitos de interesses (FONTOURA, 1998, p. 70).

Desde então, a questão vêm sendo debatida entre os doutrinadores, sendo que a maioria entende que na Constituição de 1988 não há previsão para a participação do país em processos de integração nos moldes supranacionais, mas há consenso quanto a necessidade de mudança para este modelo, justamente para a conformação de um ordenamento jurídico comunitário no âmbito do Mercosul. Enquanto isso, aguardasse providências por parte das autoridades políticas.

### **2.3 A Constituição do Paraguai**

Diferentemente dos demais Estados membros do Mercosul, o Paraguai participou em cada processo de integração, ALALC, ALADI e Mercosul, com distintas cartas constitucionais.

A Carta Magna de 1940 serviu de base para a participação do Paraguai na ALALC, sendo que na vigência desse tratado passou a vigorar no Paraguai a Constituição de 1967, que também serviu de base para a participação desse país na ALADI.

O Tratado de Assunção que instituiu o Mercosul foi subscrito pelo Paraguai, em 1991, durante a vigência da Constituição de 1967, mas logo após a sua entrada em vigor, passou a vigorar a Constituição de 1992, que permanece até então.

Observa Alejandro Perotti (2004) que a Constituição de 1992, diferentemente da Carta anterior, que permitia a existência de processos de integração intergovernamental, optou por um modelo de integração muito mais avançado. Segundo Rodrigues (2000), existe no texto constitucional do Paraguai, um dispositivo especificamente destinado ao ordenamento jurídico supranacional. Trata-se do artigo 145, *verbis*:

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

Em concordância com o referido artigo deve mencionar-se o artigo 143 da Carta Magna:

Artículo 143. De las relaciones internacionales.  
La República del Paraguay, en sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a los siguientes principios  
(...)  
4. La solidaridad y la cooperación internacional.

Em relação a abertura constitucional para a integração, D'Angelis salienta que a constituição do Paraguai trata-se de um texto relativamente avançado e “é a que melhor destaca, entre os países da sub-região, de modo inequívoco, o critério da supranacionalidade e, seguramente, aquela que apresenta ao maior número de artigo dedicados às relações exteriores”<sup>29</sup>.

Apesar do artigo 145 expressamente admitir um ordenamento jurídico supranacional, Perotti (2004) destaca que esse mesmo artigo impõe algumas condições para autorizar a participação do país em um sistema de integração supranacional: o primeiro deles seria a figura da igualdade. Para o autor, tal requisito deve ser interpretado na sua acepção relativa, a qual possibilita um trato não igualitário, sempre que isso se justifique em virtude de pautas objetivas<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Além dos artigos acima citados, também abordam sobre as relações exteriores os artigos 137, 141, 142 e 144.

<sup>30</sup> Como exemplo o autor cita o artigo 6º do Tratado de Assunção:  
Artigo 6º - Os Estados Partes reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, que constam no Programa de Liberação Comercial (Anexo I).

A norma examinada exige, ainda, que o sistema supranacional assegure a vigência dos direitos humanos, as relações pacíficas, a justiça, a cooperação e o desenvolvimento, em diversos âmbitos, a saber, político, econômico, social e cultural (Perotti, 2004).

No que se refere aos direitos humanos, o autor referido esclarece que todo o mecanismo de integração solidamente constituído consagra os direitos humanos como um de seus princípios fundamentais. Quanto as relações pacíficas e a justiça, que devem ser garantidas pela ordem supranacional, se identificam com um mecanismo capaz de garantir de forma eficaz, igualitária e uniforme a salvaguarda dos direitos e obrigações que o tratado fundacional e o direito derivado colocam acima dos estados partes e dos demais sujeitos (pessoas físicas, jurídicas, e instituições regionais), e tal esquema requer como expressão mínima, um sistema de solução de controvérsias de corte jurisdicional, representado por um tribunal de justiça, essa é a forma mais adequada de se assegurar a justiça.

Outra das finalidades que devem conter na ordem supranacional habilitada pela norma é a cooperação e o desenvolvimento, nos setores que ela menciona, a saber, o econômico, social e o cultural. Para Perotti (2004) resulta amplamente compreensiva a disposição, permitindo não só acordos de integração comercial, mas ao mesmo tempo, outros que excedendo este âmbito, incluam pautas de natureza econômica, monetária, de harmonização em matéria social e cultural, que constituem, em determinados momentos e dentro da dinâmica dos processos de integração, campos estreitamente vinculados ao projeto de criação de um mercado ampliado.

Da análise dos objetivos e finalidades pautados no artigo 145, Perotti (2004) conclui que os três tipos clássicos de funções estatais resultam suscetíveis de serem atribuídos a organismos supranacionais, em outros termos, a norma habilita a delegação de setores de atuação próprios aos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Em relação ao artigo 145 da Carta política do Paraguai, importante mencionar que apesar de admitir, taxativamente, a existência de um ordenamento jurídico supranacional, na opinião de D'Angelis, esse artigo padece de lamentável contradição, já que seu *caput* assume postura amplamente favorável ao processo integracionista, enquanto que seu complemento, embora não chegue a negá-lo, condiciona sua aceitação ao mesmo sistema de internalização e incorporação das decisões intergovernamentais à ordem interna, mediante a aprovação por maioria absoluta de cada Câmara congressional.

Nesse sentido, a lição de Deisy Ventura esclarece que a Constituição paraguaia afigura-se, a princípio, como semelhante à carta Argentina. No entanto, é preciso traçar os seguintes diferenciais:

- a) O legislador paraguaio referiu a posição hierárquica dos tratados internacionais em geral, validamente celebrados, como situada entre a Constituição e as leis ordinárias. Não referiu a regra oriunda de organismo supranacional. Note-se que também não estipulou diferença entre os tratados assinados com estados latino-americanos e os firmados com os demais países.
- b) Quando admite uma ordem jurídica supranacional, a Constituição estipula de forma, em parte, equivalente ao diploma argentino, o princípio da igualdade. Mas logo a seguir refere que ditas decisões só poderão ser adotadas por maioria absoluta de cada Câmara. Pode-se interpretar que o quorum lá estipulado diz respeito à decisão de admitir tal ordem, reforçando o permissivo constitucional *in casu*, ou que trata-se da necessidade de aprovação pelo Legislativo nacional das decisões do organismo (VENTURA, 1996, p.73).

Sobre a divergência de interpretação acima apontada, Alejandro Perotti (2004) esclarece que o parágrafo segundo do artigo 145 deve ser interpretado juntamente com o contido na primeira parte do artigo. O parágrafo segundo se refere especificamente a “*dichas decisiones*”, quer dizer aquelas definidas na primeira parte do artigo, que são as que “*admiten un orden jurídico supranacional*”. Em outros termos, segundo o artigo 145, parágrafo segundo, somente se requer a aprovação do Congresso em relação aos tratados fundacionais através dos quais o Estado paraguaio aceita vincular-se ao marco de um sistema de integração supranacional. Assim, o autor conclui que o artigo 145 não impede, em absoluto, o reconhecimento de efeito imediato às normas de natureza jurídica comunitária.

Deisy Ventura (1996, p.70) assevera ainda, que a Constituição do Paraguai “é a única, entre os países membros do Mercosul, que refere literalmente a admissão de uma ordem jurídica supranacional”. E indo de encontro a posição de D’Angelis, anteriormente referida, a autora reconhece que o Paraguai é o país que dedica o maior número de artigos à relações exteriores em sua Carta Política.

## 2.4 A Constituição do Uruguai

A atual Constituição do Uruguai, aprovada pela Assembléia Geral Legislativa em 24.08.1999 e promulgada em 01 de fevereiro de 1967, serviu de base normativa para a

participação do Estado tanto no processo de integração da ALALC, da ALADI, como no Mercosul.

Em relação a abertura constitucional para a integração, o artigo 6º da Constituição do Uruguai assim prescreve:

Art. 6º - En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas la 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 em lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propondrá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.

Quanto a interpretação do artigo sobre a possibilidade de delegação de atribuições a organismos supranacionais, da mesma forma que no caso brasileiro, a doutrina diverge.

Defensor de uma interpretação favorável à possibilidade de delegação de atribuições a órgãos supranacionais no artigo 6º da Constituição do Uruguai, o autor Alejandro Perotti (2004) assevera que a República do Uruguai está obrigada a procurar a integração com os países latino-americanos. Para ele, o vocábulo “procurar”, utilizado pelo constituinte, não se encontra condicionado ao um ato de eleição voluntária dos órgãos de governo, não cabe a estes decidir se a intervenção do Uruguai em processos de integração deve ou não ter lugar, pois esta opção já foi prescrita pelo legislador primário, a única resolução posta para aqueles é determinar o momento oportuno para executar a prescrição, considerando-se os interesses gerais do estado.

Para fundamentar seu entendimento, Perotti (2004) esclarece que o artigo em questão define os tipos de integração permitidos para ao estado uruguaio, a saber nos âmbitos “social e econômico”, sendo que esta disposição merece uma interpretação flexível a fim de incluir aqueles âmbitos que se acham implicitamente contidos na expressão, tais como os setores jurídicos, educação, cultura, ciência e tecnologia, o que facilitaria a ampliação do processo de regionalização.

Além disso, ao contemplar a integração social e econômica o referido artigo está vinculando a profundidade do processo, exigindo, no mínimo, que a integração parta, em sua etapa inicial, de uma união aduaneira com vista a alcançar um mercado comum, que é a etapa associativa na qual é possível efetivar a categoria de integração que a norma ordena que os órgãos de estado procurem.

Em relação ao sistema de solução de controvérsias prevista no referido artigo, o referido autor esclarece que a previsão de “outros meio pacíficos de resolução de controvérsias”, logicamente não de ser diferentes da arbitragem. Assim, a disposição do artigo 6º contempla duas espécies de mecanismos, a arbitragem e aqueles que, sem ser desta natureza, sejam também procedimentos pacíficos de solução de controvérsias que podem originar-se nos tratados celebrados pelo Estado.

Assim, se não se utilizar da arbitragem, o autor referido conclui que as outras opções permitidas na constituição devem também ser de vias pacíficas, restando aquelas de caráter judicial, ao estilo de um Tribunal de Justiça. Por esta razão, será compatível com o conteúdo da carta política a celebração de um tratado de integração, cujo marco para resolução dos conflitos que possam surgir, seja um tribunal judicial.

Para Perotti (2004) a interpretação do artigo 6º permite asseverar que no contexto de um tratado de integração, resulta constitucionalmente ajustado ao direito uruguaio que se institua um tribunal de justiça de caráter supranacional, encarregado de assegurar a vigência do direito derivado do tratado e de sua aplicação e interpretação de maneira uniforme em todo o território comunitário. A instituição de um poder judicial supranacional, além de ser compatível com o ordenamento constitucional uruguaio, se erige em um elemento adicional de singular importância, na procura de um verdadeiro processo de integração “econômica e social”, nos termos do artigo 6º da constituição.

O autor referido conclui com base nas razões expostas que a interpretação de forma global do artigo 6º da constituição uruguaia habilita o Estado a ratificar tratados de integração com instituições supranacionais, sejam essas de natureza legislativa, executiva, administrativa ou judicial, não sendo isto incompatível com o texto da carta, senão, em certo sentido, exigência desta através das finalidades pelas quais se autoriza a integração do Estado.

Seguindo a posição anterior, o autor Rubén Correa Freitas (2002 apud PEROTTI, 2004) defende veemente a idéia de que o a prescrição do artigo 6º impõe um dever as autoridades públicas, a saber, procurar a integração econômica e social, e esse dever imposto pela vontade do constituinte se cumpre cabalmente com qualquer das modalidades de integração regional, seja uma entidade intergovernamental, seja uma comunidade supranacional.

Defendendo posição contrária, o autor D’Angelis (2000) entende que o texto constitucional do Uruguai é o que mais se assemelha ao brasileiro em relação a

supranacionalidade, seja pela total ausência de elementos permissivos, seja por não disciplinar a posição hierárquica entre regras internas e externas. Para o autor referido, há ausência de um posicionamento concreto em prol da supranacionalidade e de órgão jurisdicional para a resolução de conflitos intrabloco, conjugado com o caráter exclusivamente programático do artigo 6º.

No mesmo sentido, observa Deisy Ventura (1996) que a Constituição do Uruguai não contém, assim como a carta brasileira, menção à supranacionalidade ou à ordem jurídica comunitária, tampouco definição de hierarquia normativa entre regras internacionais e nacionais.

Parece claro o caráter restritivo da Constituição uruguaia ao impor a *exclusividade nacional* para estabelecer as leis vigentes naquele território. De outra parte defini-se a integração latino-americana como algo que deve ser *procurado*, mas tendo como prioridade a defesa comum da produção local e a complementação de serviços públicos. Nada disso se aproxima de um mercado comum, por exemplo. Finalmente, refere a solução de controvérsias pela arbitragem ou outros meios pacíficos, em nada admitindo um poder de sanção internacional. É surpreendente, portanto, encontrar certas interpretações que depreendem da Carta uruguaia um permissivo para a formação de uma ordem jurídica comunitária, no âmbito do MERCOSUL ou de qualquer outro organismo de integração inter-estatal (VENTURA, 1996, p.75).

Para Adolfo Roberto Vázquez (2001) ao se referir sobre o artigo 6º assevera que a Constituição da República do Uruguai não tem um texto que contenha a regra de superioridade normativa do direito internacional ou comunitário sobre a legislação local, inclusive, acrescenta que a jurisprudência da Corte Suprema Uruguaia tende a assemelhar o tratado e a lei utilizando o princípio “norma posterior derroga a anterior”, de sorte tal que quando o tratado é posterior a lei, aquele se aplica, mas quando a lei é posterior ao tratado, o que se aplica é esta.

Héctor Frugone Schiavone (1992, apud PEROTTI, 2004) sustenta que tentar tão somente a partir da norma programática do artigo 6º da Constituição do Uruguai a criação de instituições e ordenamentos jurídicos comunitários, a questão estaria no perigoso terreno das mutações constitucionais, que podem levar a processos de falseamento constitucional<sup>31</sup>.

Emílio Biasco (1996) assinala que a disposição constitucional permite a integração intergovernamental ou outro tipo, sempre e quando não implique lesão da titularidade do exercício direto e indireto da soberania, razão pela qual, na sua opinião, cabe rechaçar os processos de integração dotados de supranacionalidade. O mesmo autor acrescenta ainda que a Constituição do Uruguai não habilita a transferência de competência que foram assinaladas expressamente pela constituição a qualquer órgão de governo.

---

<sup>31</sup> O autor refere-se as especiais e diversas interpretações quando se estuda a questão constitucional do Uruguai frente ao problema da integração da América Latina.



Em consonância com a posição anterior, para Aguirre Ramírez (1997) o silêncio do estatuto fundamental em matéria de cessão de atribuições impede a delegação a órgãos supranacionais competências constitucionais inerentes aos poderes de soberania.

Deisy Ventura (2005) sublinha que a semelhança do Brasil, o Uruguai realizou uma tentativa de converter a norma programática do artigo 6º favorável a integração em um dispositivo verdadeiramente efetivo, mas fracassou. Uma reforma do artigo 6º foi proposta em 1993 pelo presidente do Senado, a qual pretendia agregar três incisos<sup>32</sup> ao referido artigo, mas essa proposta foi rechaçada pela comissão especial de reforma do Senado.

## **2.5 Integração no Mercosul: dificuldades e perspectivas**

Da análise da previsão constitucional dos países signatários do Mercosul quanto à admissão de um processo integracionista de modelo supranacional, temos uma nítida divisão de blocos, o formado por Argentina e Paraguai, cuja previsão constitucional é expressa no sentido de admitir uma integração de viés supranacional, e o outro, formado por Brasil e Uruguai, que são omissos quanto a esta possibilidade, o que gera divergência doutrinária, apesar da maioria dos autores entenderem que ambas as Cartas não possibilitam a integração supranacional.

Para Rodrigues (2000), a Constituição da Argentina optou por estabelecer um regime de integração com a reforma constitucional de 1994 e atualizou seu ordenamento constitucional aos modelos constitucionais europeus, ajustados na interação com a União Européia, ao permitir a delegação de competências próprias do Estado-Nação. Quanto aos demais países do bloco, enquanto a Constituição do Paraguai conta com um dispositivo especificamente destinado ao ordenamento supranacional, a Constituição do Uruguai enaltece o aspecto econômico e é absolutamente omissa à possibilidade de delegação de competências. No mesmo sentido segue a Constituição Brasileira, que em nenhum momento faz menção ao projeto de integração supranacional. Evidentes são as assimetrias entre as Constituições dos Estados-Membros do

---

<sup>32</sup> “3. Los tratados que consagren la citada integración aprobados de acuerdo con el artículo 85, 7, forman parte del derecho nacional y hacen nacer directamente derechos y obligaciones para los habitantes de la República, cuando sus disposiciones fueren directamente aplicadas; 4. Las resoluciones de los órganos creados por dichos tratados también se aplicarán a los habitantes de la República cuando fueren obligatorias para todas las personas, en virtud de su contenido; 5. No serán aplicables las leyes incompatibles con los referidos tratados y con las resoluciones de dichos órganos.”

Mercosul, o que demonstra, na opinião de Rodrigues (2000) a pouca maturidade dos membros do bloco.

Para D'Angelis (2000) as Constituições dos quatro países mercosulistas, mais particularmente as do Brasil e do Uruguai, representam fator de engessamento do *iter* integracionista.

Ambigualmente, algumas delas fazem referência expressa à soberania estatal e, ao mesmo tempo, à participação do Estado em processos de cooperação ou de integração. Todas consagram o controle constitucional das leis e encerram uma intrincada modalidade de manifestação da vontade estatal para com as obrigações internacionais, como o acréscimo de que duas delas (Brasil e Uruguai) não fazem qualquer menção à supranacionalidade ou à ordem jurídica comunitária (D'ANGELIS, 2000, p. 193).

Apesar das assimetrias constitucionais nos países do Mercosul, bem como das divergências entre a doutrina brasileira e uruguaia quanto a previsão constitucional para adoção da integração de viés supranacional, face a omissão das constituições, consenso há quanto a necessidade da adoção da supranacionalidade para o avanço e concretização do mercado comum no Mercosul, já que o caráter intergovernamental deste, o que decorre da ausência de um poder comum, não garante a interpretação e aplicação das regras que emanam do bloco.

Apontam os autores a necessidade do elemento supranacional a fim de concretizar o mercado comum, que exige a harmonização das legislações, a fim de dar continuidade ao processo, eis que a ausência do mesmo, dificulta a integração dos países (Faria, 1993).

Para Lorentz (2001), p.37) “a dificuldade adviria da exposição do processo aos acontecimentos políticos nacionais, da falta de credibilidade do mesmo, da ausência de interpretação e aplicação uniforme das normas do Mercosul, dentre outras questões”.

No mesmo sentido, Paulo Borba Casella retrata preocupação pertinente quando entende que a institucionalização supranacional do Mercosul possibilitaria menos sujeição a “súbitas volatilizações de vontade política” (1994, p.4).

Entendem os doutrinadores que a adoção do elemento supranacional no Mercosul é também necessária face à ausência de um órgão capaz de aplicar uniformemente as normas produzidas no Mercosul, razão pela qual defendem a criação de um Tribunal de Justiça supranacional.

O Tribunal de Justiça no Mercosul será determinante para o desenvolvimento e consecução dos princípios essenciais para a evolução do processo integracionista do Cone Sul, garantindo o efeito útil das normas comunitárias, a plena eficácia das mesmas e o respeito às obrigações assumidas pelos estados-membros em seus Tratados constitutivos (SOARES, 1999, p. 102).

Quanto ao Tribunal supranacional, ainda observa Haroldo Pasbt:

O que é preocupante é a criação de um órgão jurisdicional supranacional, que assegure o respeito do direito comunitário e, principalmente, a sua interpretação uniforme (...), constituído o Mercosul, com personalidade jurídica própria, há que se aguardar a criação de órgãos supranacionais, que deverão cuidar da harmonização jurídica (1998, p. 139 e 142).

Na mesma linha de pensamento, Leonardo Greco afirma que:

É preciso que haja um controle supranacional sobre competências e sobre a lei aplicável. E é preciso que haja uma interpretação uniforme dessas normas dentro de todo espaço dos países em processo de integração, de modo que a igualdade de o tratamento entre os cidadãos dos quatro países, a eficácia dessa igualdade de tratamento, pressuponha que exista algum órgão que vele por essa uniformidade (1997, p. 188).

Sendo assim, os doutrinadores brasileiros quando defendem a supranacionalidade no Mercosul, desejam a presença de uma estrutura institucional própria, autônoma e independente. Neste aspecto Lorentz (2001) destaca que um processo integracionista do porte do Mercosul, visando a tornar-se um mercado comum, requer estruturas sólidas, que trabalhem tão somente para concretizar os objetivos da integração.

A implantação definitiva do processo integracionista exigirá a criação de instituições permanentes de caráter comunitário e supranacional. Não é lógico que o funcionamento de uma zona de livre comércio, o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a harmonização de políticas macroeconômicas possam ser realizados prescindindo-se da existência de órgãos encarregados da sua formulação e execução (AMARAL JÚNIOR, 1994)

O autor Wagner Rocha D'Angelis (2000) defende veemente a adoção do modelo supranacional no Mercosul, principalmente para a criação de um Tribunal de Justiça no bloco. O mesmo salienta que essas questões só poderão ser consideradas se ousarmos algumas mudanças internas, principalmente no Brasil e Uruguai, devido aos óbices constitucionais.

O autor supra citado observa, quanto ao Brasil, que a oportunidade desperdiçada em 1994 privou-nos de contar, a exemplo da Argentina e Paraguai, com base constitucional para uma política integracionista com prerrogativa legiferante.

E a reforma da Constituição, efetivamente, e o caminho mais rápido para concretarmos a integração pelo critério da supranacionalidade, mas não é o único. Vale recordar que em alguns países europeus, em vez de se remendar a Carta Maior, a judicatura simplesmente adaptou a sua interpretação da ordem jurídica a realidade comunitária (D'ANGELIS, 2000, p. 218).

Assim, o autor conclui que as alterações internas são imprescindíveis, seja pela via constitucional e/ou jurisprudencial, e destaca, ainda, que a consolidação do Mercosul vai depender diretamente do tempo que o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai levarem para compreender que será imprescindível abrir mão da soberania, especialmente nos campos das políticas econômicas e fiscais, bem como harmonizar as legislações e fortalecer um procedimento judicial comunitário.

Entretanto, permanecendo a utilização da via diplomática, o Mercosul não ficará isento do jogo das decisões e dos interesses internos de cada um dos países envolvidos, dificultando, assim, a consolidação aos princípios do Tratado de Assunção, e, na sua etapa final, as chamadas liberdades: de livre produção de bens, serviços, capitais e trabalhadores.

Portanto, fica evidente, que para lograr o fortalecimento do processo de integração e garantir proteção no mundo moderno e na nova ordem econômica internacional, a posição do bloco será mais respeitada, se houver firme consenso.

Quando da aceitação do Tratado marco já se previam muitas dificuldades a vencer e que o Mercado Comum do Sul seria constituído etapas por etapas, cada uma com prazo previamente fixado.

Acreditava-se, ao final de 1993, que a criação da zona de livre comércio não traria maiores problemas aos países signatários, mas para a formação da união aduaneira, as diferenças entre o Brasil e Argentina envolveriam alto teor de discussão, como de fato vem ocorrendo hoje entre estes dois países. Previsto, também, que cumpridos os requisitos da união aduaneira, partir-se-ia então, verdadeiramente, para a consolidação do mercado comum, harmonizando-se as políticas necessárias (Alaby, 1993).

O referido entendimento tem destacada importância, porque define o tipo de integração almejado pelos quatro Estados-membros e os acordos decorrentes do seu processo, como os objetivos de promovê-lo, que se fundamentam na delegação de competências e jurisdição da organização internacionais e de suas instituições. O Mercosul pode ser equiparado às demais organizações internacionais de integração, instituídas tanto nos Continentes americano e europeu como no Oriente Médio, África e Ásia (Mello, 1996).

Contudo, sua consolidação, no esteio da concepção eminentemente realista, no sentido cunhado por Morgenthau (1996), dependerá, sobretudo, do reordenamento das concepções políticas nacionais de integração, em face da necessidade do exercício comum da soberania

nacional, segundo as assertivas firmadas para o aprofundamento da integração econômica latino-americana em encontros de chefes de governo e Estado latino-americanos, como as Conferências Iberoamericanas realizadas na década de noventa, fazendo-se preciso, então, a esta realidade, a adaptação das Constituições dos Estados-membros no tocante a possibilidade de aceitarem o princípio do primado do Direito Internacional, e a imediatabilidade do Direito Comunitário e a conformação de uma ordem jurídico-política supranacional.

### **2.5.1 Tribunal Permanente de Revisão (TPR): função jurisdicional supranacional?**

A doutrina pátria e dos demais países-membros tem apontado, de forma maciça, a necessidade, como condição de viabilidade do processo integracionista do Mercosul de estabelecer-se regras e instituições supranacionais, isto é, da atribuição de parte da soberania dos Estados. Dentre as instituições supranacionais, um Tribunal de Justiça supranacional exerceria papel de grande relevância na interpretação e construção do direito comunitário.

Neste viés, importante destacar que o Mercosul conta desde a instituição do Protocolo de Olivos, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2003, com o Tribunal Permanente de Revisão<sup>33</sup>, que exerce importante papel na solução de controvérsias no âmbito do bloco. Efetivamente,

---

<sup>33</sup> Em 17 de dezembro de 1991, menos de um ano após a criação do bloco, os sócios adotaram o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias. Ele mantém o sistema inicial fundado nas negociações diplomáticas, tendo como último recurso a arbitragem, onde se distinguem três características: o sistema do Protocolo de Brasília repousa mais na ação diplomática do que sobre princípios jurídicos; o campo de aplicação do Protocolo de Brasília limita-se à interpretação e aplicação das normas comuns, ou à sanção ao desrespeito dessas regras, em relação aos Estados-membros do bloco. Os atos das instituições do Mercosul ou das pessoas físicas e jurídicas ficam, portanto, excluídos desse controle; os indivíduos não possuem acesso direto ao sistema. No entanto, um particular pode invocar o Protocolo de Brasília junto a um estado-membro. Mais tarde, o Protocolo de Brasília foi aperfeiçoado pelo Protocolo de Outro Preto. Em 18 de fevereiro de 2002, os presidentes dos Estados Partes do Mercosul, firmaram o novo Protocolo de Solução de Controvérsias no Mercosul, que derroga expressamente o sistema anterior, previsto no Protocolo de Brasília. O Protocolo de Olivos não traz alterações fundamentais na sistemática anteriormente adotada. Algumas características básicas foram mantidas: a) a resolução das controvérsias continuará a se operar por negociação e arbitragem, inexistindo uma instância judicial supranacional; b) os particulares continuarão dependendo dos governos nacionais para apresentarem suas demandas; c) o sistema continua sendo provisório, e deverá ser novamente modificado quando ocorrer o processo de convergência da tarifa externa comum. Uma inovação significativa foi a criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR) que exerce função recursal. O artigo 17 do Protocolo de Olivos estabelece que qualquer das partes envolvida na controvérsia poderá apresentar um recurso de revisão do Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc ao TPR, em prazo não-superior a quinze (15) dias a partir da sua notificação. Todavia, o recurso estará limitado a questões de direito tratadas na controvérsia e às interpretações jurídicas desenvolvidas no Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc. O Protocolo de Olivos estabelece a possibilidade de escolher entre o sistema de solução de controvérsias do Mercosul e outro sistema eventualmente competente para decidir a controvérsia. A regra é que o Estado demandante possa escolher o foro, mas - uma vez iniciado o procedimento - não se poderá recorrer a outro foro (Ventura, 2005).

destacam-se três funções significativas para o TPR: a função de instância recursal<sup>34</sup>, a de órgão de instância única e a consultiva (Martins, 2007). No que tange a função recursal, o Protocolo de Olivos estabelece um procedimento de revisão no art. 17, dispondo que qualquer das partes na controvérsia poderá apresentar um recurso de revisão do Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* ao TPR (Martins, 2007). Para Lopes (2004), apesar do Protocolo de Olivos não prever um sistema supranacional de solução de controvérsias, o mais importante ponto é justamente o que oportuniza, a qualquer das partes, como garantia de outro grau de jurisdição, o procedimento de revisão no referido art. 17, servindo de instância uniformizadora das regras multilaterais.

Os Estados-membros em conflito têm a opção de, por comum acordo, ingressarem com o caso diretamente no TPR, suprimindo assim, uma fase do procedimento de solução de controvérsias intrabloco, qual seja, a apreciação da contenda por um Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. Neste caso o Tribunal Permanente de Revisão atua como instância única (Silveira e Joslin, 2007).

Quanto às opiniões consultivas, segundo o protocolo (art. 2º), tem legitimidade para solicitá-las todos os Estados-Partes do Mercosul, os órgãos decisórios do Mercosul e os Tribunais

---

<sup>34</sup> O Tribunal Permanente de Revisão (TPR) do MERCOSUL emitiu, em dezembro de 2005, seu primeiro laudo acerca de um recurso apresentado pelo Uruguai contra o Laudo Arbitral *Ad Hoc*, de 25 de outubro de 2005, na controvérsia “Proibição de Importação de Pneumáticos Remodelados Precedentes do Uruguai”. O Laudo N° 01/05 foi emitido no dia 20 de dezembro, em Assunção, Paraguai, sede do TPR do MERCOSUL. O laudo inclui numerosas considerações técnico-jurídicas extremamente importantes para o futuro do bloco, essencialmente no que tange a interpretação das exceções ao livre comércio intra-regional. O TPR destacou em seu ditame que não há dois princípios em conflito ou confronto como equivocadamente se afirmara no laudo revisado. Efetivamente, existe apenas um princípio do livre comércio, ao qual se podem antepor certas exceções, v.g., a proteção ambiental. O TRP também não concordou com o que foi afirmado pelo laudo em revisão, que estipulava que o Tribunal vai ponderar a aplicação dos mencionados princípios de confronto (livre comércio e proteção de meio ambiente), definindo a prevalência de um sobre o outro, e levando em conta o direito internacional. O TPR entendeu que a questão debatida é a viabilidade ou não da exceção relativa ao meio ambiente, segundo a normativa do MERCOSUL, e não ao teor do direito internacional e considerou que, embora os princípios e disposições do direito internacional estejam incluídos no PO como um dos referentes jurídicos a serem aplicados (Art. 34), sua aplicação deve ser sempre e unicamente de forma subsidiária (ou, no pior dos casos, complementar). Destarte, a aplicação não ocorre de maneira direta e primária, como evidentemente ocorre no direito comunitário. Todavia, a sistemática do Mercosul ainda é institucional. Em seguida, o TRP argumentou que o direito de integração tem e deve ter suficiente autonomia em relação aos outros ramos do Direito, visto que, se não o tiver, estará contribuindo sempre de maneira negativa ao desenvolvimento da institucionalidade do bloco subregional, argumentou o organismo de revisão. No que tange à invocação da exceção concreta ao livre comércio, o TPR afirmou que quem a invoca, deve prová-la. Entretanto, esclareceu que não existe no MERCOSUL um corpo legal que estabeleça clara e concretamente os critérios de rigor a serem analisados para a invocação de tais exceções, as quais sempre devem ser interpretadas com critério restritivo. Concluiu finalmente o TPR que a decisão arbitral em revisão possui evidentes e graves erros jurídicos que “tornam imperiosamente revogável” o laudo em questão. Em conseqüência, e conforme as normas e princípios jurídicos aplicáveis ao acaso, decidiu-se, por maioria, revogar o laudo arbitral de 25 de outubro de 2005. Ademais, determinou, também, que a lei argentina envolvida na questão (N° 25.626) é incompatível com a normativa MERCOSUL e, portanto, esse país deverá derrogá-la ou modificá-la dentro do prazo de cento e vinte dias corridos. A decisão do TPR estará em vigor até que o MERCOSUL aprove uma normativa a ser negociada, sobre importação de pneumáticos remodelados. ([www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy), 24/01/2008).

Superiores de Justiça dos Estados-partes com jurisdição nacional. Segundo Bou Franch (2007) o mais criticável desta novidade é o alcance dos efeitos das opiniões consultivas, que nunca serão vinculantes e obrigatórias, nem sequer para quem as solicitou. A possibilidade do TPR emitir opiniões consultivas levou a doutrina a indagar acerca de sua possível equiparação ao reenvio prejudicial<sup>35</sup>, instrumento utilizado perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias. Bou Franch (2007) destaca diferenças entre os referidos instrumentos: em primeiro lugar, o procedimento para solicitar opiniões consultivas ao TPR será regulamentado uma vez consultados os Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes. No caso do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, a questão prejudicial pode ser suscitada pelos juízes nacionais de qualquer instância; em segundo lugar, como referido anteriormente, deve-se considerar que as opiniões consultivas emitidas pelo TPR não são vinculantes e obrigatórias, nem sequer para o Tribunal Superior de Justiça do Estado Parte que a solicitou. Segundo o autor, isto vai de encontro a pretensão de garantir uma interpretação e aplicação uniforme das normas do Mercosul.

A questão que se impõe é a seguinte: será adequado concluir que o Protocolo de Olivos, ao criar uma instância recursal permanente<sup>36</sup>, se tenha aproximado do modelo supranacional?

Para Lehmen (2004) é inegável que o sistema de solução de controvérsias é, em última análise, um reflexo do modelo institucional seguido pelo bloco, sabidamente o da integridade. Com efeito, inobstante ser a criação do Tribunal Permanente de Revisão, muito provavelmente, a inovação mais relevante levada a efeito pelo Protocolo de Olivos, a criação de um tribunal supranacional, segundo a autora citada, é inviabilizada pelo obstáculo de natureza constitucional representado pelas leis fundamentais brasileira e uruguaia.

Além disso, muito embora constitua o TPR um inegável avanço no sentido de conferir maior estabilidade e segurança ao sistema, uma vez que permitirá, ao menos em tese, superar

---

<sup>35</sup>O Reenvio Prejudicial trata-se de uma figura de direito processual comunitário de largo uso pelas jurisdições dos Estados-Membros da União Européia, eis que responsável pela relação de cooperação existente entre estas e o Tribunal de Justiça da Comunidade Européia. A finalidade desta relação cooperativa é garantir a aplicação e interpretação uniforme do Direito comunitário na Europa (Saldanha, 2001).

<sup>36</sup>O TPR não é um órgão judicial permanente, apenas os integrantes deste Tribunal devem estar disponíveis de modo permanente para atuar quando são invocadas (art.19), (Bou Franch, 2007).O TPR mantém a transitoriedade, condicionando a nova revisão a futura convergência de uma Tarifa Externa Comum para o Mercosul. Protocolo de Olivos, artigo 53: “Revisão do Sistema. Antes de culminar o processo de convergência da tarifa externa comum, os Estados Partes efetuarão uma revisão do atual sistema de solução de controvérsias, com vistas à adoção do Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum a que se refere o numeral 3 do Anexo III do Tratado de Assunção.”

problemas de interpretações discrepantes das normas regionais, apontado como decorrente, em grande medida, da transitoriedade dos Tribunais Arbitrais *ad hoc*, suas decisões não são dotadas de efeitos *erga omnes*, sendo vinculantes apenas para os países que sejam partes na controvérsia. Considerados todos os aspectos acima citados, Lehmen (2004) conclui afirmando que não parece adequado considerar o TPR um órgão jurisdicional supranacional, muito embora constitua um inegável avanço para o processo de integração – tanto sob o prisma procedimental quanto institucional, por ser um agente de interpretação uniforme e, ainda, por representar um passo adiante no sentido da despolitização das decisões no âmbito do Mercosul .

Futuramente, se efetuadas as potenciais reformas constitucionais e exercida uma opção clara do bloco no sentido de atribuir parcelas de soberania para a criação de um ente supranacional (e convém lembrar que o atual sistema de solução de controvérsias, mesmo após o Protocolo de Olivos, é, ainda provisório), seria provável. Nessa mesma esteira, a evolução do atual TPR na direção de uma Corte de Justiça do Mercosul propriamente dita. (Lehmen, 2004, p.39.)

No mesmo sentido, Martins (2007) assevera que, inobstante as significativas alterações, o sistema de solução de controvérsias adotado pelo Protocolo de Olivos continua seguindo o modelo arbitral, apesar das discussões e opiniões que asseveram a necessidade da adoção de um sistema judicial de solução de conflitos consubstanciado em uma ordem jurídica supranacional, assim como ocorreu na União Européia, que assegura uniformidade de interpretação e aplicação.

O sistema de resolução de controvérsias do Mercosul ainda se mantém edificado sobre os princípios do pragmatismo, realismo e gradualismo e, conseqüentemente, tem proporcionado uma maior flexibilidade. Com efeito, a flexibilidade do sistema de solução de controvérsias do Mercosul favorece a solução negociada, fundamental para países que têm de lidar com uma constante instabilidade política e econômica, bem como com os abalos sofridos por influências políticas externas, todavia ainda não possibilita a segurança jurídica necessária e desejável para avanços significativos no processo de integração (MARTINS, 2007, p.16).

Silveira e Joslin (2007, p.202) entendem ainda que a submissão das controvérsias internacionais a um órgão supranacional é sem dúvida o melhor caminho para encontrar-se uma solução de conflitos internacionais, haja vista “(1) o interesse de mais de um Estado no conflito; (2) o estabelecimento de normas próprias de aplicabilidade imediata no território de todos os Estados membros do bloco; (3) a interpretação uniforme dessas normas; (4) a formação de jurisprudência comunitária e (5) a viabilidade de aplicação dos princípios de Direito Internacional Público”.



Os árbitros do TPR, Dr. José Antonio Moreno Ruffinelli e o Dr. João Grandino Rodas, apesar de compartilharem o entendimento de que a adoção da supranacionalidade permitiria o avanço do Mercosul, entendem que há indícios deste instituto presente no bloco através da figura das opiniões consultivas enviadas ao TPR. Na Opinião Consultiva n° 1/2007<sup>37</sup>, os árbitros expõem:

O MERCOSUL constitui ainda hoje um processo de integração marcado pelo acionar inter- governamental. Não obstante, o direito do MERCOSUL “necessita” não ficar sujeito ao risco do que estabeleçam as normas nacionais dos Estados Partes. Essa e não outra é a filosofia da decisão do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (TJCE) em “Costa c. ENEL”, ditada quando a Comunidade Econômica Européia havia apenas começado e não havia indícios tão claros de que se chegaria a supremacia do direito comunitário. O TJCE assinalou que não tem outra forma possível de fazer funcionar a Comunidade e de fazer respeitar as obrigações assumidas pelos Estados que colocar o direito emanado do bloco em outro nível, diferente. A supra-nacionalidade – como superação do inter-governamental – é um termo às vezes ambíguo. Não obstante, o mesmo fato –entre outros– de que os Estados tenham se comprometido a respeitar as decisões das controvérsias submetidas ao TPR já cria, em certo sentido, um marco de supra-nacionalidade. As opiniões consultivas, que não são vinculantes para o julgador nacional, constituem um formidável instrumento de harmonização, contribuindo assim, de maneira efetiva, a atmosfera de supra-nacionalidade que deve impregnar como aspiração o avanço de todo processo de integração. (RUFFÍNELLI, e RODAS, 2007).

Para Rodas (2007) a solução de conflitos entre Estados, de figurino arbitral, embora satisfatória, poderia evoluir para uma solução judicial propriamente dita. Atenderia a uma antiga aspiração e, ao mesmo tempo, possibilitaria a criação de real jurisprudência, implicando maior previsibilidade e segurança jurídica.

Dreyzin de Klor (2004) entende que o fato de existir tribunais arbitrais, inclusive um tribunal permanente, não conduz a reconhecer a existência de supranacionalidade no Mercosul.

“A conformação de tribunais arbitrais é totalmente conforme com o desenvolvimento do direito internacional público e não, por isso, pode sustentar-se que se trate de órgãos supranacionais. As vantagens que oferece um tribunal supranacional ao dotar a um modelo de integração de legalidade, legitimidade e de princípios em muitos casos, sentados a partir da interpretação uniforme que realiza um órgão permanente dotado de competência a tal efeito, não é compatível com os sistemas legais dos Estados-Partes do Mercosul. Mais ainda, não se presente vocação política para que num futuro próximo se revertam estas condições. (Dreyzin de Klor, 2004, p. 224)”

<sup>37</sup> OPINIÃO CONSULTIVA N° 1/2007: A petição de Opinião Consultiva foi apresentada pela Senhora Juíza de Primeira Instância no Civil e Comercial do Primeiro Turno da jurisdição de Assunção, Paraguai, Magistrada Maria Angélica Calvo. A referida opinião consultiva surgiu no marco de um litígio judicial entre uma empresa argentina (Laboratórios Northia Sociedade Anônima, Comercial, Industrial, Financeira, Imobiliária e Agropecuária) e uma empresa paraguaia (Norte S.A. Imp. Exp.). A empresa paraguaia demanda a empresa argentina por indenização de danos e prejuízos e lucro cessante junto à jurisdição de Assunção. A empresa argentina opôs uma exceção de incompetência de jurisdição argumentando a prevalência do Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdição Internacional em Matéria Contratual (Decisão CMC N° 01/94) sobre a Lei nacional paraguaia N° 194/93.

Para a referida autora (2004) o caráter intergovernamental do Mercosul, cujo desenvolvimento e aprofundamento depende da vontade política dos governos dos Estados-Partes, obra como uma barreira para a criação de um supremo tribunal de justiça supranacional. Introduzir modificações nessa direção implica uma transformação substancial, que por uma parte, não contou com o aval suficiente no seio do Conselho do Mercado Comum, e que por outra, requer mudanças constitucionais no Brasil e Uruguai.

Apesar da maioria dos autores entenderem necessário a adoção da supranacionalidade no bloco com a instituição de um tribunal supranacional, o Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (2006), emitiu o Documento 5, onde lança propostas para um Mercosul viável, e em relação aos aspectos institucionais e jurídicos entende que não se trataria de introduzir uma justiça supranacional, mas ampliar o alcance de solução de controvérsias, para proteger os particulares das decisões e omissões de seus próprios governos<sup>38</sup>, dentro dos próprios limites da soberania jurisdicional, estabelecer a responsabilidade dos governos por atuações e omissões que suponham desconhecimento dos compromissos assumidos.

Inobstante o fato de consubstanciar um inegável avanço no bloco, o Tribunal Permanente de Revisão não pode ser considerado um órgão supranacional eis que o modelo adotado é o da intergovernamentabilidade e o sistema de solução de controvérsias não pode ser interpretado de forma distinta, a não ser que efetuada uma escolha clara pela supranacionalidade, com a atribuição de parcelas de soberania dos Estado-Partes e efetuadas as reformas constitucionais correspondentes.

## **2.6 Supranacionalidade: Dificuldades e Perspectiva**

Do estudo comparativo realizado neste capítulo, verifica-se que os Estados-membros Brasil e Uruguai, desde a assinatura do Tratado de Assunção (1991), não fizeram progressos no sentido de colocar, em patamares semelhantes aos Estados-membros da Argentina e Paraguai,

---

<sup>38</sup> O autor refere-se ao fato de que os particulares (pessoas físicas e jurídicas) não tem acesso direto aos sistema de solução de controvérsias do Mercosul. Assim, persiste a necessidade de que o particular seja assistido pelo Estado-Parte de que é nacional, se a reclamação dirigida à Seção Nacional do Grupo Mercado Comum ou da Comissão de Comércio do Mercosul for entendida como dotada de condições de procedibilidade.

seus ordenamentos jurídicos, no que diz respeito à adoção do instituto da supranacionalidade o que demonstra as dificuldades que tal instituto apresenta ao bloco do Cone Sul.

Ao referir-se sobre a questão da supranacionalidade, declara Almeida (1997), que a aceitação de uma ordem jurídica supranacional supõe, destarte, o abandono do conceito ultrapassado de soberania que, por muitos anos, esteve impregnado nos casos de conflito, sustentadas e manipuladas pela chamada doutrina da segurança nacional, que foi a causadora do atraso dos países latino-americanos, e contribuiu para o aumento da fome e da miséria, ao manter seus povos pobres e ignorantes, enquanto os países investiam em armamentos, precavendo-se de uma eventual guerra com os vizinhos, que sempre eram vistos como inimigos. Para a citada autora, a tendência atual é de a soberania existir como um conceito meramente formal, tendo em vista a internacionalização da vida econômica, social e cultura(...). Diante disso, alguns países latino-americanos assumiram posição de vanguarda, admitindo a supranacionalidade em suas Cartas Magnas, seguindo, assim, a tendência das constituições européias, ao interpretar a nova ordem mundial, onde a primazia de um direito único e supranacional tem direcionado o caminho a ser seguido para a conformação de um mercado comum.

Na verdade, ao se analisar as Constituições dos Estados-membros do Mercosul no que tange à soberania, destaca-se que apenas as Constituições do Paraguai e da Argentina reconhecem em suas Leis Fundamentais, a possibilidade de transferência de soberanias, vale dizer, a aceitação de um conceito de soberania compartilhada.

As Constituições do Uruguai e do Brasil não admitem essa possibilidade e o tema da supranacionalidade foi recentemente reacendido em discussão do Congresso Nacional do Brasil, constatando-se, ainda, um grande preconceito quanto à aceitação de uma soberania compartilhada (Almeida, 1997).

Nesse sentido os Estados-membros deverão se empenhar na paridade das suas Constituições, dando condições de abertura à formação do sistema jurídico do Mercosul, através da adoção do princípio supranacional. Em outras palavras, a experiência da Comunidade Européia mostra o papel fundamental desempenhado pelo TJCE, revelando a supranacionalidade como verdadeira identidade comunitária.

Através das várias formas de relacionamento imediato e direto entre as normas da Comunidade e as legislações nacionais que eliminou o confronto entre Direito Comunitário e Direito Interno.

Em suma, a soberania compartilhada exige alteração constitucional prévia no sentido de possibilitar a transferência de direitos soberanos ao bloco do Cone Sul. Neste prisma, Medina (1974) acrescenta que a coincidência das Constituições dos Estados nesse sentido constitui, assim, uma das características comuns das Constituições nacionais e pode-se dizer que o princípio da transferência de soberania dos Estados para as Comunidades é um dos princípios constitucionais do ordenamento comunitário.

Na verdade, países integrantes da União Européia também viram-se na necessidade de incluir tais determinações dispositivas em suas Cartas. Com a transferência de soberania autorizada sob a égide de um Estado de Direito, o caráter supranacional emergiu legítimo e institucional. Aliás, o que poderá ser seguido para a efetiva integração latino-americana.

## **2.7 A Supranacionalidade no Mercosul**

### **2.7.1 A Importante Função Jurisdicional**

Não resta dúvida de que para que se possa avançar no processo de integração na América Latina, deve-se levar em conta, no que for coerente, o exemplo da União Européia com as devidas adaptações, e com isso, criar uma forma jurisdicional para solucionar os conflitos no âmbito do Mercosul, com o suporte efetivo de um Tribunal de Justiça supranacional.

Em trabalho de estrutura jurídico-institucional do Mercosul e da União Européia, Almeida (1997) aborda a questão, afirmando que a forma escolhida para solucionar os conflitos no âmbito do Mercosul foi, numa primeira fase, a arbitragem, para, futuramente quiçá, seguir as sendas do TJCE, que, como vimos, foi um dos pilares da construção européia.

Porém, trata-se de tarefa complexa a criação de um Tribunal supranacional. Nesse sentido, observa-se a advertência de Baptista (1998), segundo o qual o Tribunal de Luxemburgo não é produto de um impulso ou de uma imposição, mas o fruto natural de uma evolução.

O Mercosul, em sua evolução final, tenderá a consolidar um Direito Comunitário, e a estabelecer, por isso, um Tribunal de Justiça. A realidade, porém, está a exigir o fortalecimento institucional do bloco, como pressuposto a anteceder o estabelecimento dessa Corte Permanente de Justiça.

A criação de um tribunal supranacional ao Mercado Comum do Sul teria o escopo de garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação do seu Tratado e demais Protocolos, criando uma dinâmica jurisprudencial pertinente.

Portanto, trata-se de um órgão responsável pela solução de divergências, assumindo importante função jurisdicional, destacando-se por ser inteiramente independente das outras instituições comunitárias, bem como dos governos nacionais. O Tribunal exerceria funções que não se limitariam à clássica divisão de poderes. Seu papel transcenderia à função jurisdicional tal qual se conhece nos Tribunais de Justiça nacionais que, a exemplo do que dispõe a UE, seu Tribunal de Justiça, em relação aos Tribunais nacionais, não seria uma instância de recurso, tampouco um tribunal federal e também não poderia reformar ou anular decisões dos tribunais internos.

A abordar o assunto, Baptista (1996) informa que, num discurso proferido quando da assembléia constitutiva da Corte das Comunidades Comunitárias, em 07 de outubro de 1958, Robert Schumann dizia que ela seria o garante da constitucionalidade de toda atividade no seio da comunidade. Essa frase tem importância pela expressão “garante da constitucionalidade”, pois nos recorda que o projeto das comunidades era associado a outro, de conteúdo mais político que econômico, o do Conselho da Europa, que encarnava o sonho da Europa Unida, da transformação do velho Continente numa federação, unificando-o política e juridicamente.

Também Oliveira (2003), ao abordar o assunto, entende que a supranacionalidade está ligada à legitimidade regional e apenas tem sentido quando é instrumento das demandas sociais, notadamente a de integração. A opção por órgãos e direitos supranacionais não é, assim, uma questão de mera vontade, mas principalmente de finalidades e possibilidades sociais. Deve, portanto, estar balizada por uma análise profunda da sociedade e da economia, mas nunca pode lançar bases sobre modelos formais, cujo transplante apenas pode resultar em rejeição.

### **2.7.2 Composição e Competência**

O Tribunal de Justiça do MERCOSUL poderia ser composto de juizes e dentre eles seria escolhido um presidente, além de contar com a figura da assistência de advogados-gerais, sendo que os advogados seriam uma espécie de juriconsultos livres, não podendo sofrer qualquer tipo de pressão (Costa, ). Os advogados-gerais do TJCE possuem liberdade e independência para

expor conclusões fundamentadas das causas submetidas às suas apreciações, carreando para os autos os elementos necessários para que os julgadores possam julgar adequadamente. O advogado-geral não é o representante de interesses de uma das partes, mas um membro independente da Corte de Justiça.

Tal qual o TJCE, a competência do Tribunal do Mercosul poderá ser dividida em judicial e consultiva. Ao se observar sobre a competência judicial, o Tribunal de Justiça da CE exerce funções contenciosas ao interpretar e aplicar o Direito Comunitário originário, o qual, ainda controla a legalidade dos atos do Conselho e da Comissão.

Também tem atribuições de julgar os litígios dos Estados-membros relativamente ao cumprimento das obrigações do Direito Comunitário. O mesmo Tribunal de Justiça também possui competência consultiva, traduzida em pareceres aos Estados-membros, sobre determinados assuntos e disposições dos Tratados, os quais, uma vez solicitados, passam a ser vinculativos. Neste caso, as opiniões consultivas seriam mantidas com caráter vinculante.

Para Martinez (1996), com sua convicção da necessidade de criação de um Tribunal de Justiça em nosso bloco regional, será suficiente garantia da segurança jurídica que deve emanar da jurisprudência, o que contribuirá para a segurança de toda a população dos países que integram a comunidade. Segundo ele, somente o futuro Tribunal de Justiça do Mercosul garantirá a aplicação uniforme do Direito Comunitário.

O Tribunal do Mercosul deverá ser criado na forma de um tribunal independente dos Estados-partes e de seus respectivos governos, com jurisdição e competência relativamente a determinados assuntos. Baptista (1995) observa que um Tribunal nos moldes da Corte Européia ou do Tribunal Andino encontra forte obstáculo constitucional (...) As constituições a exemplo do Brasil e Uruguai, devem, pois ser reformada para permitir a inclusão de um tribunal comunitário, para que uma Corte de Justiça do Mercosul pudesse ser criada. Sua competência se existisse, como na Corte Européia deveria abranger as relações dos particulares com a entidade comunitária, as normas comunitárias, e as divergências entre os Estados.

Assim, será preciso que as Constituições admitam expressamente a existência de um órgão judicial supranacional, que predomine sobre a estrutura dos respectivos Poderes Judiciários nacionais. Esse entendimento, em face da relevância do processo de integração do Cone Sul em marcha, direcionar-se a modificação do predicado constitucional, exigindo um exame mais aprofundado da questão, e da competência deste Tribunal, uma vez que se trata de uma instância

sui generis e que vem dar maior garantia à integração, não podendo ficar à mercê de entendimentos isolados, pois poderão refletir negativamente no relacionamento dos parceiros que assinaram o Tratado de Assunção. Constatado o aumento significativo de volume de trocas comerciais ocorridas no espaço subregional do Mercosul, conseqüentemente, o mesmo motivará o crescimento destacado de demandas forenses em diversas áreas jurídicas, o que irá, certamente, ocasionar maior número de ações ajuizadas.

Há, assim, evidente necessidade da adoção de mecanismos judiciais capazes de distribuir a justiça em tempo hábil e com um custo aceitável (Almeida, 1996). A existência de um Tribunal de Justiça supranacional é essencial num processo de integração, e neste particular, Almeida (1997) vai além, ao asseverar que o sistema de repartição das competências que ele comporta supõe a garantia para os Estados de que o seu respeito será assegurado tanto por parte das instituições como dos seus membros. A aplicação uniforme do direito comunitário seria, por conseqüência, posta em causa. Também nesse sentido, Oliveira afirma que o Tribunal de Justiça é o interprete e o responsável Supremo do ordenamento jurídico comunitário (Oliveira, 2003).

### **2.7.3. Desafios a Vencer**

Encontra-se, na ordem das preocupações dos meios jurídicos, políticos e diplomáticos dos países envolvidos com a criação do Mercado Comum do Sul, a questão da adoção do instituto da supranacionalidade. O Tratado de Assunção, já no seu artigo 1º, formaliza que os Estados-partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará “Mercado Comum do Sul”, Mercosul. Este Mercado Comum implica: A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários, restrições não tarifárias á circulação de mercado e de qualquer outra medida de efeito equivalente. O compromisso dos Estados-partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Assim, o Mercosul, nos termos do disposto em seu Tratado marco, tem desafios complexos pela frente, precipuamente por ter aspirações de integração de um mercado comum, como introduzido, de forma clara, no final do artigo 1º, do Tratado, que determina o compromisso de harmonização da legislação para o fortalecimento do seu processo.

Dentro dessa perspectiva, apresentam-se duas correntes distintas, discutido acerca da necessidade ou desnecessidade de uma Corte de Justiça supranacional para os Estados-membros. No caso positivo, deverão ser adaptados pertinentes dispositivos constitucionais dessa permissibilidade junto às Constituições dos Estados-partes do Mercosul. Entre os defensores da primeira corrente encontra-se Barral (2002), que ressalta como propósito principal que os atos obrigatórios (leis) também precisam ser interpretados de modo uniforme, tarefas que compete a um órgão permanente e não à órgãos intergovernamentais, tribunais arbitrais “ad hoc” ou ao TPR.

No mesmo sentido, Lobo (1997) pondera que é nesse contexto que se tem de entender a criação da instituição jurisdicional. Se queremos os fins, havemos de querer os meios. Por outro lado, os governos brasileiro e uruguaio reagem contra a idéia da criação do tribunal supranacional, e cada qual com suas razões, sejam elas de ordem política ou de injunções constitucionais.

O governo brasileiro defende a posição que as pendências econômicas e tarifárias que já começaram a surgir no Mercosul devem ser resolvidas por mecanismos menos onerosos. No mesmo sentido, Rezek (2000) afirma, que o sistema atual tem funcionado de modo mais satisfatório e declara que até agora, os poucos conflitos que surgiram foram resolvidos por entendimento direto. O Mercosul nasceu como a experiência menos chapa-branca do mundo entre as iniciativas do gênero e assim deve permanecer. Por outro lado, não se pode deixar de admitir que os países do Mercosul sofrem constantes instabilidades, especialmente frente ao dólar, que acaba tendo reflexos diretos nos acordos entre os integrantes da comunidade.

Em seu escrito, Vázquez (2001) lembra que, a “Carta de Ouro Preto” de 21 de setembro de 1996, a qual recomenda: (...) A incorporação ao Tratado de Assunção da prescrição que consagre a supremacia do Direito Comunitário sobre os Direitos Nacionais. (...) A criação e instalação de uma Corte de Justiça Supranacional para a aplicação, interpretação e unificação jurisprudencial do Direito Comunitário.

Segundo Azambuja (2003), o Mercosul sempre teve objetivos ambiciosos: ser um campo de provas para enfrentar a globalização e um instrumento para abertura econômica, busca de competitividade e investimentos produtivos, para criar um grande mercado e dar-nos força como interlocutores internacionais. Se já começa a ser vinculada a necessidade de uma moeda única para o Mercosul, requer-se, da mesma forma, normas jurídicas que possam regular esta nova



sistemática. Essa instabilidade tem debilitado o Mercado Comum do Sul, ameaçando sua expansão de área de livre comércio mais ampla. Assim, o caminho imprescindível, a exemplo do que ocorreu nos Estados que formaram as Comunidades Européias, encontra-se na existência de um órgão que tanto faça respeitar o conjunto de normas do bloco como a aplicação interpretativa uniforme por parte das jurisdições nacionais. Surge então a necessidade da criação de um Tribunal de Justiça supranacional ao Mercosul. O modelo do Benelux não pode ser desprezado.

Nesta organização, como afirma Bahia (1998), o supranacionalismo não foi adotado de modo imediato à sua criação, preferindo, por exemplo, num primeiro momento, a fórmula arbitral para a solução de litígios, vindo, porém, a admitir, em seu seio, aproximadamente dez anos após, a criação de um Tribunal permanente.

Também o Pacto Andino, nove anos após sua constituição não pode dispensar o estabelecimento de um Tribunal de Justiça. Entendemos que o Mercosul vive exatamente este momento, como ocorreu com o Benelux e o Pacto Andino. Um Tribunal permanente é indispensável quando se pensa em unidade das normas e uniformidade de aplicação e interpretação.

Como reafirma Bahia (1998), algo que a arbitragem não é capaz de realizar, somente um Tribunal será e mais, até mesmo os custos da solução arbitral desestimulam a sua permanência em um processo que deve ter cada vez mais a participação dos cidadãos e das pessoas jurídicas dos Estados-partes envolvidas.

Oliveira (2003), quando refere-se a supranacionalidade, entende que pode ser reconhecida na forma de designação do órgão supranacional, sua independência e na existência de um procedimento determinado de deliberação. Somando-se a força jurídica das decisões adotadas pelo órgão supranacional e incidência material de suas intervenções. Os elementos essenciais ao pressuposto da supranacionalidade são: a) o reconhecimento da existência de um interesse comum e de valores comuns; b) a criação de um poder efetivo ao serviço destes interesses; c) a autonomia deste poder; d) a imediatidade do exercício de poder e sua imperatividade. E ainda que, nesse trilho, necessário verificar a existência de três condições básicas: a) que os Estados-Membros tenham transferido, de forma permanente, o exercício de competências soberanas à organização; b) que a organização seja independente de seus membros; c) que as declarações de vontade da organização possam ser emitidas independentemente das adesões dos Estados-Membros e que produzam diretamente efeitos sobre esses Estados e as pessoas.

Sinaliza Ardenghy (1998) que a discussão sobre a convivência e oportunidade da criação de organismos supranacionais para a solução de controvérsias no Mercosul tem crescido proporcionalmente ao adensamento das relações econômicas e comerciais entre os Estados-partes. No Mercosul, ainda que existam ferrenhos defensores da criação de mecanismos supranacionais para dirimir conflitos, cujo ápice seria a constituição do chamado Tribunal do Mercosul, ocorre uma dificuldade inicial: o Tratado de Assunção não previu a criação de órgãos supranacionais, mas apenas a constituição de um mercado comum, por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos.

Por isso, torna-se obrigatoriamente necessária a criação de um órgão judicial, para acompanhar e promover o crescimento do mercado interno e o aprimoramento da ordem jurídica do Mercosul. A experiência da União Européia é, nesse aspecto, uma oportunidade de aprendizado de valor inestimável, mas cabe aos Estados-partes o condão de transformá-la em vantagem efetiva. Em se tratando de uma criação do Direito, as UE destacam-se em virtude de unificarem o Continente europeu através de um ordenamento jurídico.

Afirma Borchardt (2000) que o ordenamento jurídico não usa a submissão ou a força para alcançar, usa, sim, a força do direito. O direito deve conseguir aquilo que, durante séculos, o sangue e as armas não conseguiram.

Seitenfus e Ventura (1999), ao abordarem sobre soberania e supranacionalidade descrevem em seu texto, que a União Européia, possui experiência plena e ricas diversidades, fez com que muitos autores percebessem uma oposição entre soberania e supranacionalidade. Na Europa, não somente as normas constitucionais, mas os órgãos jurisdicionais, estatais e comunitários, além da doutrina, utilizam conceitos como cessão, transferência, delegação e limitação de soberania. Síntese desta imprecisão conceitual foi elaborada por Pablo Pérez Tremps. De uma parte, mesclam-se duas perspectivas: a ativa (cessão, transferência, atribuição) e seus resultado (limitação de soberanias). De outra parte, a análise que se faz desses conceitos manifesta posições metodológicas e disciplinares muito distintas, que podem polemizar artificialmente as diferenças interpretativas.

Os citados autores ao se referirem sobre a existência a efetividade do poder da supranacionalidade, evidenciam o raciocínio do conceito elaborado por Pierre Pescatore: o qual observa que a supranacionalidade é um poder, real e autônomo, colocado a serviço de objetivos comuns a diversos Estados, entendendo por objetivos os valores e interesses partilhados.

Na doutrina européia é comum a identificação de uma ordem jurídica supranacional como o atributo original da ordem jurídica comunitária. Neste sentido, Seitenfus (1999) contribuiu escrevendo, que como organizações supranacionais, leia-se dotadas de uma ordem jurídica supranacional, teriam como características: a) autonomia de um conjunto de regras, diferenciando dos ordenamentos nacionais, situado acima deles em certos domínios (graças ao princípio da primazia da regra comunitária), para proteger o interesse coletivo das suscetibilidades políticas ou dos interesses nacionais contrários; b) a origem de tais regras, contratual via fonte primária, mas de natureza peculiar através fontes secundárias; c) e sua incorporação direta às ordens jurídicas nacionais, tema seguramente polêmico, também apresentado como aplicabilidade imediata das regras de direito comunitário.

Portanto, para que o anseio da conquista que fez nascer o Mercosul alcance seu objetivo, que é o êxito econômico do mercado comum, a implantação do instituto supranacional se faz necessário, como garantia do avanço e do progresso efetivo da integração da América do Sul, como postulou seu libertador Simón Bolívar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do Tratado de Assunção, os quatro Estados-membros, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, formalizaram a constituição de um organismo internacional de economia regional, o qual se denominou Mercado Comum do Sul (Mercosul). Seus integrantes tentaram apresentar uma resposta a um projeto antigo de integração, iniciado ainda nos idos do século passado, como também à realidade culminada com a globalização da economia mundial, que redesenha a cartografia política segundo os espaços de interesses das corporações transnacionais, as quais ultrapassam as fronteiras e as identidades nacionais, ocasionando, em consequência, pronunciada decadência do denominado Estado-nação.

Na verdade, a nova política, adotada na organização cada vez maior de países unidos em comunidades, surge para fazer frente aos desafios globais, com o firme propósito de atender as necessidades regionais e de buscar o bem-estar dos seus membros, através da definição de diversificadas organizações internacionais de integração econômica e de seus comunitários. A convivência pacífica entre os países europeus foi uma das razões primeiras do surgimento das Comunidades Europeias, após denominadas de União Européia, desenvolvendo nova ordem econômica regional integrada, frente ao desafio acelerado da globalização.

Nesse universo de organizações internacionais de fins econômicos, o Mercosul nasceu com propósitos determinados, quando firmado o Tratado marco (1991) pelos seus integrantes fundadores, na tentativa de evoluir, de forma coerente e firme, no modelo de unificação econômica de Estados do Cone Sul, a exemplo do que vinha ocorrendo com a União Européia, seguindo-se após a evolução de outros tantos Protocolos que marcaram avanços necessários para o desenvolvimento do Mercado Comum do Sul.

Essa trajetória, assentada na idealização de aproximar os povos latino-americanos, como pretendida por Simon Bolívar no século passado, entre retrocessos e avanços, caminha dentro de um processo de modalidade de cooperação intergovernamental, objetivando consolidar um mercado comum com suas denominadas liberdades: de bens, serviços, capitais e trabalhadores.

A integração das Comunidades Européias como idealizada por Jean Monnet, ao contrário do MERCOSUL, trouxe um modelo inédito de integração, o princípio da supranacionalidade, via transferência de soberania, com a instituição de uma Alta Autoridade para gerenciar a organização que, independente dos governos nacionais, exigia dos seus integrantes o abandono das negociações intergovernamentais para se submeterem a um comando supranacional. Assim, sem dúvida, um dos fatores que proporcionou o seu sucesso foi o sistema institucional, dotando as Comunidades com a marca de independência dos seus Estados-membros, tendo em mira os objetivos complexos da integração, atuando através de um novo e importante direito: o Direito Comunitário.

O processo de integração objetivado pelo Mercosul, para que possa suplantar suas dificuldades e adquirir a consolidação plena de suas etapas, principalmente da etapa final de mercado comum, ademais da superação de conflitos e divergências, os quais, entendemos, não poderão ser resolvidos e sanados através dos atuais mecanismos existentes, como da diplomacia e da arbitragem, entre outros, mas fazendo-se um novo parágrafo ao Tratado marco, com a adoção do instituições da supranacionalidade ao bloco do Cone Sul.

À superação das complexidades próprias da fase do mercado comum, necessário se faz ainda ao Mercosul dispor de um Tribunal de Justiça supranacional e formulador de sua fonte jurisprudencial. O fato dos Estados-membros poderem invocar seus respectivos ordenamentos jurídicos internos, dificulta a executoriedade das normas desse bloco, produzindo insegurança jurídica no contexto dos países parceiros nesse processo de integração. Contudo, o Mercado Comum do Sul enfrenta obstáculos de ordem constitucional para a criação de instituições supranacionais, nos moldes daquelas constituídas pelas Comunidades Européias, tanto ao exercício de funções normativas, judiciais e administrativas quanto na criação de órgãos comunitários com o poder de editar normas.

Todavia, para a evolução de um relacionamento intergovernamental a uma ordem supranacional, imprescindível e a construção de um poder comum, materializado em transferências de soberanias dos Estados-partes à unidade de integração. Nesse sentido, o temor

da perda de soberania pela adoção do instituto da supranacionalidade deve ser vencido, porque o processo de integração, que ocorre entre Estados soberanos nos limites constitucionais de seus Tratados, somente opera transferência de parcelas de soberania dentro dos âmbitos fixados à competência de cada bloco.

Daí, a ordem jurídica supranacional estabelecer o necessário amparo à solidez da integração, através das instituições dotadas do mecanismo de supranacionalidade, especialmente pela aplicação de sanções, caso necessário. O princípio da supranacionalidade, através de um Tribunal de Justiça permanente e de seu Direito Comunitário, desenvolverá e solidificará a atuação do bloco que, por sua vez, terá nítidas determinações para superar dificuldades do complexo processo de integração da América Latina.

O Estado, que personifica juridicamente a nação na qualidade de ator soberano, passará a configurar dentro de uma unidade de integração independente, e, com isso, poderá avançar para o estágio mais universalizante e contemporâneo dos presentes dias. Nessa evolução, o Estado, enfraquecido em seu poder soberano pela globalização econômica, rompendo velhos conceitos, produzirá outro sentido de soberania, fora das noções autolimitativas, porque o mesmo Estado, com certeza, desenvolverá seu papel entre os novos atores da arena mundializada.

Um Tribunal de Justiça supranacional no Mercosul, com autonomia e independência, poderá firmar jurisprudência para aquelas áreas em que o Tratado de cúpula e seus Protocolos não se tenham direcionado e passará a expressar e consolidar a eficácia do Direito Comunitário que, por sua virtude e essência, contemplará uma ordem normativa própria, cujos sujeitos de direito serão, além dos Estados-membros, também os particulares. E na cooperação assim integrada não haverá confronto entre o bloco da integração e os judiciários nacionais, isto é, entre o Direito Comunitário e os Direitos Internos.

Os integrantes da Comunidade, dessa forma, estarão mais seguros em suas atividades dentro do contexto da integração e fortalecidos para enfrentar a competitividade e as negociações com outros blocos e terceiros Estados dentro do quadro emergente da globalização. O processo de integração do mercado comum do Cone Sul apesar de sua dimensão menor, não será diferente daquele da integração européia em certos aspectos. Assim, deverá firmar-se com a tese supranacional.

Nesta linha, a necessidade de transferência de parcelas de soberania dos Estados-membros à organização comunitária, é tanto direção como trajetória a serem percorridas, para que se

efetive o projeto da integração da América Latina via Mercosul. É patente que o caminho é difícil, mas fascinante.

Pois obriga a um salutar exercício de cooperações, negociações e articulações, aspectos fundamentais em um processo de convergência e que a formação de um bloco econômico implica, o qual necessariamente requer soluções jurídicas rápidas e definidas para o enfrentamento de problemas transnacionais surgidos no relacionamento comunitário.

A criação da instituição jurisdicional supranacional coloca-se como instrumental adequado para os fins desejados de mercado comum do Cone Sul. Não há dúvida, de que um Tribunal Supranacional ao Mercosul será seu mecanismo potencializador e de destaque, pois, atribuindo-lhe competência de vontade comunitária, e operando como o elemento garantidor da segurança jurídica do mercado comum, uma vez que composições, através de mecanismos diplomáticos ou arbitrais, não se revestem de competência adequada a decisões de âmbitos próprios de Direito Comunitário.

Tal adoção, do princípio da supranacionalidade ao Mercado Comum do Sul, à luz das legislações constitucionais dos seus Estados-partes, no entanto, implicará na modificação em diferentes graus das Constituições dos países envolvidos no processo de integração. Se o objetivo supremo do Tratado de Assunção, na expressão da vontade política dos seus países-membros, é a consolidação de um mercado comum e a melhoria de vida de seus povos, nada mais claro do que proceder a necessária unificação dos direitos sociais desses habitantes e para que se cumpra tão supremo objetivo do Tratado marco, necessário dotar o Mercosul do impulso supranacional. Um instrumento consolidando decisões dinâmicas e efetivas. Um mecanismo de vanguarda, fundado no consenso da integração de Estados e seus cidadãos.

Nesse sentido, o presente estudo demonstra que existem barreiras constitucionais à adoção da supranacionalidade no Mercosul, especialmente nas Leis fundamentais do Uruguai e do Brasil, porquanto suplantadas nas Constituições do Paraguai e da Argentina.

A Constituição do Brasil dispõe no parágrafo único, do artigo 4º, sobre a possibilidade do país efetuar a integração com outros povos da América Latina. Contudo, entende-se que tal determinação mostra-se reticente, pois, ao sinalizar a dimensão da integração a vários âmbitos, como econômico, político, social e cultural, deixa de admitir a necessária permissão à transferência de parcelas de soberanias da nação a uma unidade comunitária de competência

supranacional, como também não prevê a criação de um Tribunal de Justiça permanente como fazem expressamente as Constituições da Argentina e do Paraguai.

Assim sendo, tal Constituição, a fim de poder contemplar o princípio da supranacionalidade, ao Mercosul, deverá sofrer a correspondente alteração.

A Constituição do Uruguai, por sua vez, não faz referência à abrangência exata da integração que pretende consolidar, embora o artigo 6º, dessa Magna Carta, de forma muito vaga, estabelece que a nação procurará uma integração social e econômica. Assim, à adoção de uma ordem jurídica comunitária supranacional e a criação de um tribunal de justiça ao Mercado Comum do Sul não são medidas contempladas por essa Lei Maior desse país, que entrou em vigor em 1997, devendo ser nesse sentido, alterada.

A Constituição da Argentina de 1994 é a mais avançada das legislações dos países-membros do Mercosul, pois não só admite a integração, como claramente dispõe no seu artigo 24, a possibilidade de transferência de parcela de sua soberania, a uma unidade de integração, não restando dúvidas, portanto, quanto à criação do organismo supranacional e a instituição de um tribunal de justiça permanente.

Finalmente, a Constituição do Paraguai, de 1992, outorga possibilidade de efetiva participação desse país em processos de integração, como também prevê claramente a sua permissão à criação da Corte de Justiça permanente do MERCOSUL.

A consolidação de um real Direito Comunitário de caráter supranacional e a institucionalização de um Tribunal de Justiça permanente ao MERCOSUL têm, na adequação ao Cone Sul, o modelo da linha européia das CE, um dos exemplos mais sofisticados de concretização, etapa por etapa.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIRRE RAMÍREZ, Gonzalo. Integración: nueva realidad regional y mundial. Su incidencia en el Derecho Constitucional. *In* SOSA, Ángel Landoni (Coord.). **Curso de Derecho Procesal Internacional y Comunitario del Mercosur**. Montevideu: Fundación Cultura Universitaria, 1997.

ARDENGHY, Roberto Furian. Supranacionalidade no Mercosul. **Revista da Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas**, 1998, n. 19.

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul x União Européia: estrutura jurídico-institucional**. Curitiba: Juruá, 1997.

ALABY, Michel A. **As batalhas do Mercosul. Mercosul: Revista de Negócios**. a. 2, n. 21, São Paulo, dez. 1993.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Mercosul: questões políticas e institucionais. **Boletim de Integração Latino-Americana**, 1994.

AZAMBUJA, Marcos de. Uma moeda para o Mercosul. Folha de S. Paulo, São Paulo, 13 jul. 2003.

BAHIA, Saulo José Casali. A supranacionalidade no Mercosul. *In*: BASTOS, Celso Ribeiro e FINKELSTEIN, Cláudio (Coords.) **Mercosul: lições do período de transitoriedade**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.

BARRAL, Welber. **O novo sistema de solução de controvérsias do Mercosul**. *In*: Caderno de Temas Jurídicos - Revista da OAB/SC nº 107, Dezembro/2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Gandra. **Comentários a Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, v.1, 1988.

BAPTISTA, Luiz Olavo. **O Mercosul, suas Instituições e Ordenamento Jurídico**. São Paulo: LTr, 1998.

BAPTISTA, Luiz Olavo. As soluções de divergências no Mercosul. **Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

BAPTISTA, Luiz Olavo. As Instituições do Mercosul: comparações e perspectivas. *In* VENTURA, Deisy de Freitas Lima (Coord.). **O Mercosul em movimento**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

BIASCO, Emilio. Federealismo y Mercosur. Adaptación de las Constituciones al Mercosur. **Revista de Derecho Público**. Montevideu, n. 9, 1996.

BITTENCOURT, Rubem. **Instituição de direito econômico**. Curitiba: Juruá, 1996.

BORCHARDT, Klaus Dieter. **O ABC do direito comunitário**. Luxemburgo: Serviços de Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2000.

BOU FRANCH, Valentín. La solución de controversias en el Mercosur. In: Pimentel, Luiz Otávio; Esplugues Mota, Carlos; Barral, Welber Oliveira (org.). **Direito Internacional Privado: União Européia e Mercosul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

CAMINHA, Maria do Carmo Puccini. A questão da soberania e da supranacionalidade na Comunidade Européia e no Mercosul. **Revista Del Derecho Del Mercosur**, Buenos Aires, v.4, n. 2. p. 105-111, Abr. 2000.

CASELA. Paulo Borba. **Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico**. São Paulo. LTr, 1994.

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES. **Reflexiones para un Mercosur viable**. Uruguay: Konrad-Adenauer-Siftung, 2006.

D'ANGELIS, Wagner Rocha. **Mercosul: Da Intergovernabilidade a Supranacionalidade? Perspectivas Jurídicas para a efetivação do Mercado Comum**. Curitiba: Juruá, 2000.

DALLARI, Pedro. O Mercosul perante o Sistema Constitucional Brasileiro, *in Mercosul* (Org. Maristela Basso), 2ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

DALLARI, Pedro. O Mercosul perante o sistema constitucional brasileiro. In: BASSO, Maristela (org.). **Mercosul seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

DALLARI, Pedro. **Constituição e Relações Exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994.

DIZ, Jamile B. Mata. O tratado constitucional para a Europa e o futuro da União Européia . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 355, 27 jun. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5375>>. Acesso em: 08 dez. 2007.

FARIA. Werter R. Métodos de harmonização aplicáveis no Mercosul e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas. *In* BASSO, Maristela (Org.). **Mercosul: efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997

FARIA. Werter R. A estrutura definitiva do Mercosul: uma opinião. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a.30, n.119, Jul/Set/1993.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo, Martins Fontes, 2002.

FERREIRA, Maria Carmen. OLIVEIRA, Julio Ramos. **Mercosur, enfoque laboral**. Montevideu: Fundação da Cultura Universitária, 1997.

FRANCA FILHO, Marcírio Toscano. **Introdução ao Direito Comunitário**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

FONTOURA, Jorge. Solução de controvérsias e efetividade jurídica: as perspectivas do Mercosul. *In* Anais do Seminário: **Mercosul: Introdução e Desenvolvimento**. Brasília: 1998.

FORTE, Umberto. **Direito das Comunidades Europeias e harmonização fiscal**. União Européia: Comunidade Econômica Européia. São Paulo: Malheiros, 1994.

GOMES, Eduardo Biachi. ANDRADE, Gabriel MERLIN. O Direito Constitucional: Entre o direito internacional e o direito comunitário. *In* MENEZES, Wagner (Coord.). **Estudos de Direito Internacional: Anais do 3º Congresso Brasileiro de Direito Internacional**. Curitiba: Juruá, v.3, 2005.

GRECO, Leonardo. Tribunais supranacionais e aplicação do Direito comunitário: Aspectos positivos e negativos. *In* VENTURA, Deisy (Org.). **Direito Comunitário do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

HIRT, Everton Luis. O Sistema de solução de controvérsias no Mercosul e sua influência para o processo de integração. **Revista Brasileira de Direito Internacional**. v.2, n. 2. Curitiba: jul/dez, 2005.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

KEGEL, Patrícia Luíza. Soberania e Supranacionalidade dos Estados-Membros da União Européia: o “*point of no return*” da integração regional. *In* PIMENTEL, Luiz Olavo (Org.). **Direito da Integração: Estudos em Homenagem a Weter R. Faria**. Curitiba: Juruá, v.2, 2001.

KLOR, Adriana Dreyzin de et al. **Solução de controvérsias: OMC, União Européia e MERCOSUL**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

LEHMEN, Alessandra. O protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no Mercosul: um avanço institucional. **Cadernos de Pós-Graduação em Direito**, Ppgdir.URFRGS. n. 2. Porto Alegre: set, 2004.

LIMA, Sérgio Mourão Corrêa. **Tratados internacionais no Brasil e integração**. São Paulo: LTr, 1998.

LOBO, Maria Teresa de Cárcomo. **Ordenamento jurídico comunitário: União Européia e Mercosul**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

LOCATELI, Cláudia Cinara. **Mercosul: Tribunal arbitral ou permanente?**. Curitiba: Juruá, 2003.

LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. A supranacionalidade e a intergovernamentalidade no Mercosul. *In*: ILHA, Adayr da Silva; VENTURA, Deisy De Freitas Lima (Org.). **O Mercosul em movimento II**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

LOPES, Neri Cezimbra. Criação do Tribunal Permanente de Revisão inova sistema de solução de controvérsias no Mercosul. **Revista de Direito Internacional e Econômico**. v.2, n.6. Porto Alegre: Síntese, 2004.

MACHADO, João Bosco M. **Mercosul: processo de integração: origem, evolução e crise**. São Paulo: Aduaneiras: 2000.

MARQUES, Cláudia Lima. O Direito do Mercosul: Direito oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional clássico e os novos caminhos da integração. **Revista da Faculdade de Direito de UFPR**, Curitiba, v.35, 2001.

MARTINS, Eliane Maria Octaviano. Sistemática de solução de controvérsias do Mercosul: o protocolo de Brasília e o protocolo de Olivos. **Revista Bonijuris**. V.19, n 525. Curitiba: ago, 2007.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Internacional da Integração**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

MELLO, Celso D. Albuquerque. Constituição e Relações Internacionais. *In* DOLINGER, Jacob (Org.). **A Nova Constituição e o Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987.

MORAES, Henrique Choer. O Novo Sistema Jurisdicional do Mercosul – um primeiro olhar sobre o Protocolo de Olivos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo: Revista dos Tribunais, v.10, n. 39, p. 58, abr./jun. 2002.

MORGENTHAU, Hans J. **Política entre las naciones: la luta por el poder y la paz**. Trad. Herber W. de Oliveira. Buenos Aires: Grupo Editor Latino Americano, 1996.

NOHMI, Antônio Marcos. **Arbitragem Internacional: Mecanismos de solução de conflitos entre Estados**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

OLIVEIRA, Celso Maran de. **Mercosul: livre circulação de mercadorias**. Curitiba: Juruá, 2002.

OLIVEIRA, Maria Odete. **União Européia: processos de integração e mutação**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2003.

OLIVEIRA, Alexandre Vidigal de. Tutela Internacional dos Direitos Humanos, Supranacionalidade e Soberania. **Revista Consulex**. n. 193, p. 48-51. Brasília: jan. 2005.

- PASBT, Haroldo. **Mercosul: direito da integração**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- PEROTTI, Alejandro Daniel. **Habilitación Constitucional para la Integración Comunitaria: Estudios sobre los Estados del Mercosur. Tomo I: Brasil y Paraguay**. Uruguai: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.
- PEROTTI, Alejandro Daniel. **Habilitación Constitucional para la Integración Comunitaria: Estudios sobre los Estados del Mercosur. Tomo II: Uruguay y Argentina**. Uruguai: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.
- PORTAL OFICIAL DO MERCOSUL**. Opinião Consultiva n° 1/2007. Disponível em <[www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)>. Acesso em 24 de janeiro de 2008.
- QUADROS, Fausto de. **Direito das Comunidades Européias e direito internacional público**. Lisboa: Almedina, 1991.
- REIS, Márcio Monteiro. **Mercosul, União Européia e Constituição: A integração dos Estados e os Ordenamentos Jurídicos Nacionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- RODAS, João Grandino. Tribunal do Mercosul: Falta ao bloco um bom sistema de solução de conflitos. *Revista Consultor Jurídico*. 17 de dezembro de 2007. Disponível em <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/62315,1>>. Acesso em 25 de janeiro de 2008.
- RODRIGUES. Maurício Andreiuolo. **Poder Constituinte Supranacional. Esse novo personagem**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2000.
- SARMENTO, Daniel. Constituição e Globalização: A crise do Direito Constitucional. *In* MELLO, Celso de Albuquerque. **Anuário Direito e Globalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Cooperação Jurisdicional. Reenvio Prejudicial: um mecanismo de direito processual a serviço do direito comunitário: perspectiva para sua adoção no Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva e VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **Introdução ao direito internacional público**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- SILVA, Roberto Luiz. Soberania Estatal no contexto do Direito Comunitário e da Integração. *In* GUERRA, Sidney; SILVA, Roberto Luiz (Coord.). **Soberania: Antigos e Novos Paradigmas**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.
- SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; JOSLIN, Érica Barbosa. O protocolo de Olivos e a solução de controvérsias no Mercosul. **Revista Forense**. V.392. Rio de Janeiro: jul/ago, 2007.

SODER, José. **A União Européia**. São Leopoldo: Unisinos, 1995.

SOARES, Guido F. S. As instituições do Mercosul e as soluções de litígios no seu âmbito – sugestões de *lege ferenda*. **Mercosul: das negociações à implantação**. São Paulo, LTr, 1994.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul – Direitos Humanos, Globalização e Soberania**. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

STELZER, Joana. **União Européia e Supranacionalidade: desafio ou realidade?** Curitiba: Juruá, 2000.

URIARTE, Oscar Erminda. Mercosur y Derecho Laboral. p. 11. *In*:DEL'OLMO, Florisbal de Souza. **Direito internacional privado: abordagens fundamentais, legislação, jurisprudência**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

VALENTE, Marta Mítico. Estrutura institucional para o Mercosul. **Boletim de Integração Latino-Americana**. 10. Disponível em <http://www.mre.gov.br/getec.webgetec/bila/10/notas/1nota.html>. Acesso em 07, Fev. 2007.

VÁZQUEZ, Adolfo Roberto. Soberanía, supranacionalidad e integración: la cuestión en los países del Mercosur. *In* PIMENTEL, Luiz Olavo (Org.). **Direito da Integração: Estudos em Homenagem a Weter R. Faria**. Curitiba: Juruá, v.1, 2001.

VENTURA, Deisy. **A Ordem Jurídica do Mercosul**. Série Integração Latino-Americana, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

VENTURA, Deisy. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: Os desafios de uma associação inter-regional**. São Paulo: Manole, 2005.

ZILBOVICIUS, Luciana Teixeira Nogueira Alves Braga. Solução de controvérsias no Mercosul: Protocolo de Olivos. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**. n.14. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul/dez, 2005.