

FEOS



REVISTA JURÍDICA DA FACULDADE DE DIREITO - V. I - N° I - ANO I

ISSN 1980—7430

DOM
BOSCO

Artigo 09

Supranacionalidade no Mercosul: Desafios e Dilemas para Novos Tempos!

de Wagner Rocha D'Angelis*

1. Introdução. 2. Intergovernabilidade do modelo e soberanias nacionais do Mercosul. 3. Soberania e supranacionalidade na ordem constitucional dos países do Mercosul. 3.1. Breve análise das constituições dos demais sócios fundadores do Mercosul. 3.1.1. Caso argentino. 3.1.2. Caso paraguaio. 3.1.3. Caso uruguaio. 3.2. Óbices no ordenamento jurídico brasileiro. 4. Estrutura definitiva do Mercosul: busca da supranacionalidade. 5. Conclusão. 6. Referências.

RESUMO: Numa sociedade internacional em mudança, em que a globalização da economia e a formação de blocos se impõem como novos paradigmas, deu-se a criação do MERCOSUL, teoricamente projetado para tornar-se um *mercado comum*. Apesar dos resultados auspiciosos que se lhe apontam, notadamente em relação ao cenário americano, constata-se que, para o MERCOSUL exceder a dimensão econômica (especialmente comercial), à qual sempre convergiram os esforços integracionistas dos seus Estados-Partes, e promover o *upgrade* da inserção internacional de seus sócios concomitante com a inclusão social de suas populações, torna-se imprescindível o aperfeiçoamento de sua estrutura institucional, torna-se indispensável a reforma parcial das Constituições dos Estados-Membros – em sintonia com as mais avançadas concepções de soberania nacional –, faz-se premente e necessária a conformação de uma instância judicial obrigatória e permanente, além da adoção de critérios de supranacionalidade em sua constituição orgânica. Essas medidas passaram a ser ainda mais urgentes em razão do relativo esvaziamento do modelo, após os recentes desacertos agravados com a crise econômica que ainda asfixia a Argentina, em detrimento dos objetivos maiores do bloco. Nesse contexto, é possível que, com base na experiência da *integração comunitária européia* e indispensável vontade política dos governos-partes, confirmem-se novos ou revisados meios e mecanismos garantidores de uma verdadeira comunidade do MERCOSUL.

Palavras-chave: Mercosul, mercado comum, soberania, órgãos intergovernamentais, supranacionalidade, integração comunitária.

1. Introdução

Passados treze anos da criação do MERCOSUL, forças endógenas e exógenas interagentes, a enlevar seus países-parceiros nos últimos anos, ainda parecem toldar os horizontes de uma promissora perspectiva de construção daquilo que pode ser o segundo mercado comum do planeta. Aliás, para que isso se torne realidade, em mantidos os compromissos emanados do Tratado de Assunção (26.03.1991), o bloco mercosulista¹ deverá, inclusive, proceder a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos (capital e trabalho), etapa a ser atingida hipoteticamente ao término do processo de convergência da tarifa externa comum (TEC), que alguns setores chegaram a imaginar para 2006. Uma estimativa que, pelas circunstâncias sub-regionais, pode estar sendo cada vez mais relegada ao exercício da futurologia!

Observe-se, aliás, que consoante ao que dispõe o Tratado de Assunção (TA), sobre o qual se edifica o MERCOSUL, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, *founding fathers*

desse empreendimento que já envolve o Chile, a Bolívia e o Peru enquanto associados, deverão concretizar, quando do término do processo de convergência da TEC, a etapa que se espera para o avanço do modelo, que vem a ser o “mercado comum”. Essa é uma meta mais ousada, até agora só alcançada pela União Européia, e que subentende, muito mais que o aperfeiçoamento instrumental da integração econômica, fortes ingredientes políticos e sociais no âmbito do processo, já citados. Do que se depreende que a dimensão comunitária do bloco ainda está para ser feita, o que vem inclusive exigindo dos estudiosos do Direito a definição dos remédios mais eficazes nessa direção.

Diante dessas circunstâncias, as grandes preocupações atuais acerca do MERCOSUL cingem-se a descobrir qual seria a estrutura institucional mais adequada para a sua continuidade e quais os obstáculos à sua implementação definitiva, o que envolve o debate em torno de sua composição orgânica, dos instrumentos e princípios jurídicos a serem empregados e do sistema decisório

*Autor: Wagner Rocha D'Angelis é formado em Direito e em História, jurista especializado em Direito Internacional e Direito da Integração, Mestre e Doutorando em Direito (USP/UFPR), Professor universitário (UTP, FIC e Unicenp), Presidente da Associação de Juristas pela Integração da América Latina (AJIAL). E-mail: dangelis_ajial@uol.com.br

¹Utilizamos a palavra *mercosulista* como adjetivo de MERCOSUL, embora alguns autores empreguem a expressão *mercosulino*, enquanto outros preferem *mercosuliano*.

sobre conflitos a ser adotado, contrapondo-se aqui a estratégia cautelosa do institucionalismo governamental (a passos lentos e controles excessivos) diante da proposta do institucionalismo supranacional, com ênfase ao papel de instâncias e agentes independentes da burocracia estatal e seus interesses localizados. Nesse contexto, cabe indagar, dentre outros aspectos: 1. A implementação de um mercado comum, instância derradeira preconizada pelo TA para o MERCOSUL, poderá ser alcançada sem compreender instituições decisórias e, inclusive, órgão jurisdicional, dotados do requisito da supranacionalidade, e mesmo sem garantir-se a primazia de um direito comunitário sobre as respectivas ordens nacionais, situações estas encontráveis no espaço comunitário europeu?; 2. Os ordenamentos jurídicos dos países mercosulistas, particularmente do Brasil, preferencialmente centrados em visões tradicionalistas de soberania “indivisível”, ao revés do “compartilhamento” que coroou a experiência europeia, representam um fator impeditivo da modelagem de uma integração efetivamente comunitária no Cone Sul americano?

Buscar responder, ainda que sucintamente, a tais questões é o escopo deste ensaio, cujo tratamento, por certo, não escapa de certas características polêmicas que permeiam a matéria.

2. Intergovernabilidade do modelo e soberanias nacionais do Mercosul

Às portas do novo milênio, o MERCOSUL encontra-se numa encruzilhada existencial: ou opta pelo salto de qualidade que seu tratado constitutivo anuncia e que os novos tempos estão a exigir, adotando instituições comunitárias de tipo supranacional, ou teima em continuar atrelado às fórmulas obsoletas – que se mostraram insuficientes e decepcionantes nos casos da ALALC e da ALADI – da intergovernabilidade e da soberania intangível. Em outras palavras, o desafio do MERCOSUL, em nome de sua evolução política e projeção econômica num mundo universalizado, refere-se à transição para uma ordem jurídica comunitária que a maior parte dos estudiosos do tema entendem deva inspirar-se, principalmente, no protótipo integracionista europeu e, até mesmo, na sua inicial versão andina.

Observe-se, porém, que não obstante uma aceitação em tese por parte de vários setores da elite dos países-membros dos pressupostos da construção comunitária – como a cessão de soberania em certas áreas, a delegação ou transferência de determinados poderes, a limitação voluntária da vontade soberana dos Estados, a convergência das políticas econômicas, a harmonização do direito –, na prática pouco se avançou em termos de internacionalização efetiva das economias ou de uma ativa e reverenciada interdependência entre os parceiros da sub-região. Na verdade, não só não temos um ordenamento jurídico comunitário no MERCOSUL, como sequer estamos perto de contarmos ao

menos com a harmonização legislativa compromissada pelos Estados signatários do Tratado de Assunção.

Isso nos remete, aqui, a uma breve ilustração. 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. Para que assim fosse, tal qual ocorre na União Europeia, 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.

Ao que tudo indica, em que pese o retorno econômico já proporcionado e a concordância geral de que a soberania nacional deve ser amenizada ou diminuída à medida que se implanta o mercado comum, o entrave básico a uma vivência comunitária neste pedaço do globo consiste na visão estrábica, reacionária até, dos países do bloco quanto ao tema da soberania, e, conseqüentemente (mais para o Brasil e Uruguai), nas incompatibilidades presentes nos textos constitucionais em face dos princípios e mecanismos comunitários – e seus naturais efeitos na formação da normativa mercosulista. Aliás, somente na medida em que os direitos nacionais – especialmente os estampados nas respectivas Constituições – possibilitarem a integração plena, acima do cooperativismo tão ao agrado dos “mercocratas”, é que nascerá a Comunidade que alavancará o desenvolvimento dos povos envolvidos.

Nesse particular, alguns autores consideram acertada a opção momentânea dos parceiros por estruturas do tipo intergovernamental (sob a regra da unanimidade das decisões), sem necessidade por ora de se recorrer ao modelo europeu, considerando que enquanto não houver ainda a livre circulação de pessoas (físicas e jurídicas) e de serviços, tampouco a implantação definitiva da TEC, os demais objetivos podem ser alcançados por meio da coordenação de medidas administrativas e da harmonização das legislações individuais.

Mas se esquecem, entretanto, de que numa organização dotada de instituições exclusivamente intergovernamentais, como é o caso do MERCOSUL, o processo de produção do direito equipara-se ao Direito Internacional clássico, com as conhecidas dificuldades operacionais quando do confronto de suas normas com as regras da ordem interna, conforme veremos adiante. Além disso, a integração econômica, objetivo maior do bloco, exige a harmonização progressiva das legislações nacionais, o direito harmonizado, a sua interpretação uniforme – e esta, uma jurisdição supranacional. E, convenhamos, o passo primário, que é a harmonização legislativa, tem merecido muito discurso e pouca prática no processo integrador de origem platina.

Sobre o tema, observe-se que a Comunidade Europeia encontrou a melhor fórmula para efetivar a harmonização do

conjunto legislativo dos Estados-membros. O artigo 189 do Tratado constitutivo (1957) criou um instrumento normativo para obrigar aqueles países (são 25, desde 1.05.2004) a atingir tal resultado comum: a *diretiva*², a qual gera uma obrigação de resultado, pois o Estado destinatário deve executar o ato normativo, no prazo estipulado, de modo a obter a harmonização.

Já o artigo 1º do TA menciona o compromisso das Partes em harmonizar suas legislações (nas áreas pertinentes), mas não criou nenhum mecanismo para tanto. Logo, eventuais decisões do órgão superior do MERCOSUL (o Conselho – CMC) somente podem ser aplicadas nos respectivos países quando cada um deles as tiver aprovado e introduzido (recepcionado) em seu ordenamento jurídico. E, mais especificamente no caso brasileiro, ainda estamos às voltas com o dualismo³ em matéria de eficácia das normas internacionais, inclusive quanto aos tratados, situação que leva o Brasil a adotar a norma externa numa hierarquia deveras comprometedora – em se pensando na integração e, mesmo, no respeito às convenções internacionais –, ao colocá-las em situação de igualdade com a norma interna ordinária que, inclusive, pode ser derogada por legislação local mais recente.

Por outro lado, o Protocolo de Ouro Preto, enquanto marco da estrutura “definitiva” do fenômeno MERCOSUL, impõe por meio do seu artigo 38⁴ uma obrigação de recepção, pois os Estados-Partes assumem a responsabilidade pela adoção das medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos mercosulistas que tenham capacidade decisória (CMC, GMC e CCM). Há, ainda, todo um ritual burocrático, via Secretaria Administrativa do MERCOSUL, que, após aguardar a informação de que os quatro países executaram as medidas necessárias para a validade interna das normas integracionistas, deve comunicar os fatos a cada um dos governos-partes, condição *sine qua non* – decorrido ainda um prazo de 30 dias – para que elas passem a vigorar em toda a sub-região (POP – artigo 40).

Porém, no caso de um Estado não cumprir a obrigação da internalização, é bastante provável que essas normas permaneçam inaplicáveis ou tenham a aplicação postergada, o que implicará em morosidade e retardamento na formação do mercado comum. E esse tipo de atitude não ensejará qualquer sanção ao Estado violador, em que pese ser o descumprimento desse tipo de obrigação (de incorporação ao direito interno) um fato ilícito internacional. Aliás, as controvérsias estatais nesse campo se enquadram num

processo complexo, que exige a regra do consenso entre os parceiros, inclusive do infrator. Se não houver solução satisfatória com tal expediente, resta o recurso à arbitragem, o que, de resto, os Estados pouco têm utilizado – e no caso do MERCOSUL com mais razão, porque o não-cumprimento do laudo pode ocasionar apenas a adoção de medidas compensatórias temporárias, de eficácia pouco provável⁵.

Como se sabe, esse método de produção jurídica mercosulista – decisões do Conselho, resoluções do Grupo e diretrizes da Comissão de Comércio – gera normas de efeito obrigatório para os Estados-Partes, mas não propicia a criação de atos com efeito propriamente normativo. Os atos dos órgãos decisórios do MERCOSUL estão sujeitos ao processo de recepção para que se tornem preceitos legais integrantes dos respectivos ordenamentos jurídicos, o que é regulado pelo direito interno de cada país e pelo POP. Como exceção à regra, prescinde-se da recepção na hipótese em que a norma de que se cogita já esteja disciplinada na jurisdição local. Em síntese, o artigo 42 do POP⁶ estabelece: a) uma simples obrigação de meios, posto que a obrigatoriedade das normas reside na sua implementação, que será imediata apenas se preexistirem os instrumentos e competências adequados no ordenamento de cada Estado; b) um processo de produção de normas jurídicas sem autonomia, pois as regras criadas pelos órgãos decisórios, inegavelmente internacionais, precisam ser convertidas em direito interno (com a exceção citada!) pelos mecanismos estabelecidos nas Constituições dos Estados-membros, como qualquer tratado.

Extremamente pertinente, neste ponto, o correto posicionamento de Pedro Dallari: *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*⁷.

Tal circunstância, decorrente da opção dos Estados signatários do TA 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. O que nos leva a concordar com Werter Faria quando assevera:

A ausência de qualquer grau de supranacionalidade

²A diretiva obrigará o Estado-membro destinatário com relação ao resultado visado, deixando, todavia, às autoridades nacionais a escolha da forma e dos meios. (CE, art. 189 – Tratado de Roma)

³Para os dualistas, a norma internacional só tem validade após recepcionada pela ordem jurídica nacional; enquanto nesta sobressai o conceito de subordinação, na ordem internacional a coordenação é que rege as relações entre as diversas soberanias.

⁴Reza o art. 38: Os Estados-Partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no artigo 2 deste Protocolo. (POP – 1994)

⁵Essas medidas compensatórias, consoante o artigo 22 do Protocolo de Brasília, podem ser a suspensão de concessões ou outras equivalentes.

⁶Artigo 42 – As normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país. (POP – 1994)

⁷DALLARI, Pedro. O MERCOSUL perante o sistema constitucional brasileiro, p. 12.

*para a constituição do MERCOSUL impede que a harmonização das legislações se processe mediante a adoção de normas completas, como as dos regulamentos das instituições da Comunidade Européia, que se incorporam e aplicam nos ordenamentos nacionais independentemente de recepção, ou de normas que apenas necessitam de desenvolvimento pelos Estados-membros destinatários, como as diretivas. A natureza das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL não coincide com a das produzidas pelo Conselho e pela Comissão da Comunidade Européia, mas equivale à dos acordos internacionais*⁸.

Acontece que, prisioneiros da concepção dualista e não tendo captado – ou tendo propositalmente evitado – o alcance profundo e estruturalmente novo do processo de integração, os Estados-Partes acreditaram resolver esses e outros problemas jurídicos por meio de soluções clássicas do Direito Internacional. Especificamente com relação às normas suscitadas pela entidade mercosulista, o método consagrado no POP possui inúmeras desvantagens, ante a ausência de princípios como da aplicabilidade direta e da primazia das normas supranacionais, principalmente em caso de conflito com a ordem interna, já que as regras externas não prevalecem sobre o direito pátrio, podendo ser abolidas ou alteradas e, inclusive, receber interpretações diferentes pelos juízes e tribunais dos Estados associados.

Há que se ter em mente que tais soluções clássicas, dentre as quais o procedimento imposto pelo artigo 42 do POP, se assentam no expediente inadequado da retenção da soberania dogmática a todo custo, quando no direito da integração se faz necessário admitir a possibilidade do desmembramento parcial da soberania. Isso, por extensão, significa dotar o MERCOSUL de uma estrutura institucional compatível com uma verdadeira integração, repassando-se certas competências e funções a autoridades ou órgãos supranacionais, um deles sendo o Tribunal de Justiça Permanente, bem como conformando-se os direitos internos (inclusive pela ação desse mesmo Tribunal) às finalidades últimas do modelo – o que importa, igualmente, em reverenciar-se um direito próprio do bloco econômico, o direito comunitário.

Essa mudança, que grande parte dos doutrinadores entende deva iniciar-se sem mais delongas, está a exigir dos parceiros assuncenos (fundadores ou associados) uma nova visão de soberania, reformas constitucionais pertinentes e o reaparelhamento funcional do modelo.

Os acólitos da concepção “estatólatra”⁹ do direito,

especialmente se brasileiros, costumam justificar a “transitoriedade” do processo mercosulista apontando obstáculos de ordem constitucional, ao mesmo tempo em que exorcizam – qual sacrílega – a idéia da primazia do Direito Comunitário sobre a jurisdição interna. Eles preferem manter intocada a soberania estatal ao mesmo tempo em que afirmam querer a integração, uma tese tão falaciosa quanto a da argumentação de “tempo de maturação”, que apregoa não caber o aprofundamento da estrutura do MERCOSUL enquanto ele não se tornar um mercado comum.

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, em pleno século XXI, 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 (e com este concordam os “mercocratas”), para a fronteira da soberania supranacional, síntese da delegação de outras soberanias. Nesse particular, valemo-nos dos ensinamentos de Celso de Albuquerque Mello quando diz: *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*¹⁰.

Os novos tempos têm consolidado a visão internacionalista de que o império da lei limita a soberania, submetendo o Estado, em seu papel, à ação restritiva resultante das suas obrigações para com a sociedade internacional. Embora teoricamente ilimitada, a soberania, sendo um conceito jurídico, reconhece os limites inerentes a qualquer princípio legal. Do que se depreende que uma nova disposição normativa pode, assim, determinar novos limites, quer sejam eles ampliados ou diminuídos. Essa concepção de soberania enquanto conceito jurídico, sujeito a reformulações, e não mais um dogma político intocável, é que deve encimar os encaminhamentos tendentes a consolidar e aperfeiçoar uma integração econômica.

Por meio dessas noções os países da Comunidade Européia conformaram o que se chamou de soberania compartilhada ou coletiva. Naquele modelo, os Estados-membros limitaram seus próprios direitos soberanos em certas áreas e os transferiram para instituições comunitárias, sobre as quais não detêm controle direto. 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,

⁸FARIA, Werter R. Métodos de harmonização aplicáveis no MERCOSUL e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas. In: BASSO, Maristela (Org.). **MERCOSUL**: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros, p. 82.

⁹A expressão “estatólatra” guarda aqui analogia com a palavra *idólatra* (pessoa que adora ídolos). Relembre-se que no mundo latino a preponderância do Estado é tão forte no ordenamento jurídico que o termo inglês *Rule of Law* é traduzido por “Estado de Direito”. E não são poucos entre nós que concebem a lei e a realidade exclusivamente em razão da ótica e da vontade do Estado.

¹⁰MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito internacional da integração**, p. 123.

investindo tais direitos nos órgãos supranacionais, os quais têm competência para legislar ou gerenciar (e tão-somente!) naquelas matérias vinculadas aos objetivos da Comunidade. Não existe, como temem os “eurocéticos”, os “mercocratas” e os “nacio-autoritários”, uma supressão da soberania do Estado, mas, sim, uma “limitação” consentida, posto que disposta por meio de tratados, permanecendo intocada a subordinação direta de cada país ao Direito Internacional¹¹. 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 Comunidade¹².

Fica patente, pois, que a integração não atenta contra a essência do conceito de soberania, mas apenas contra a sua versão primeva, a serviço de um nacionalismo xenófobo e beligerante, em que se corre o risco de erigir o Estado como um fim em si mesmo, quando deve se constituir em instrumento para assegurar o interesse nacional e o bem-comum dos cidadãos. Desde que empregada como meio, e não como fim, sinaliza Paulo Borba Casella, *pode-se conceber sem restrições intelectuais a mutação do conceito de soberania do Estado e a adaptação desta às necessidades de espaço supranacional, economicamente homogêneo e juridicamente integrado*¹³.

Essa fórmula da restrição do exercício da soberania estatal e sua cessão a órgãos supraestatais, que dispõem de poderes superiores e de um direito próprio para levar avante os objetivos da integração, configurando o princípio da supranacionalidade vigente na União Européia – e perseguido nos primórdios do Pacto Andino –, não poderia ser efetivado a não ser que reconhecido pelos Estados parceiros da empreitada. É essa a condição básica em que se apoia o direito comunitário.

3. Soberania e supranacionalidade na ordem constitucional dos países do Mercosul

No caso do MERCOSUL, os países parceiros historicamente têm optado pela teoria dualista em matéria de relações entre as ordens jurídicas diversas em referência, embora seja possível assumir tanto o monismo quanto o dualismo e reconhecer a superioridade do Direito Internacional – que na Europa serviu de etapa inicial da escalada comunitarista. Portanto, esse não seria um problema a enfrentar, se não fosse o fato de

que serve de pano de fundo para posturas principalmente políticas, que acabaram configurando uma organização despossuída de uma vontade política autônoma à dos seus Estados-Partes, na qual também inexistem poderes efetivos a serviço dos objetivos comuns e à natureza internacional das disposições adotadas pelos órgãos decisórios.

Na realidade, as Constituições dos quatro países fundadores do bloco, mais particularmente as do Brasil e do Uruguai, representam fator de engessamento do *iter* integracionista. Ambiguamente, 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, com o acréscimo de que duas delas (Brasil e Uruguai) não fazem qualquer menção à supranacionalidade ou ao monismo¹⁴ internacional.

Convém observar que cerca de um ano após o Tratado de Assunção, tendo estudado minuciosamente os ordenamentos jurídicos latino-americanos em relação ao Direito da Integração, a Comissão Jurídica Interamericana da OEA divulgou um Parecer, com data de 06 de março de 1992, a respeito do perfil jurídico-institucional do fenômeno da integração na América Latina¹⁵, de cujas conclusões selecionamos:

(...)

6) para la preservación del perfil comunitario, se requiere que las constituciones nacionales estén adaptadas a las nuevas exigencias del derecho emergente (in fieri), para lo cual es recomendable que los estados que deseen avanzar por este camino, incorporen en ellos, se fuere necesario, las correspondientes habilitaciones para la delegación externa de ciertas competencias que hasta hoy habrían estado reservadas a sus órganos, como así también la explicación de las nuevas relaciones de supremacía normativa y la admisión de una justicia común.

En concreto, puede resultar necesario prever la supremacía del derecho comunitario sobre el derecho interno, así como su interpretación uniforme y la aplicación directa en el ámbito interno de las decisiones

¹¹Abstraindo das restrições endereçadas ao conceito de soberania em decorrência da adesão do Estado a uma aliança integracionista econômica regional, o certo é que ocorrem inúmeras limitações à ampla extensão teórica e tradicionalmente atribuível ao conceito de soberania, tanto pela participação dos Estados em qualquer tipo de organização internacional quanto pela simples necessidade de convivência e coordenação dos interesses dos diferentes países, reduzindo assim a possibilidade de seu exercício, sem que por isso seja admissível falar em perda da soberania.

¹²Posição mais radical fica por conta do próprio Tribunal de Justiça da CE que, em 1972, ao julgar o caso 47/71 (Comissão c. República Italiana), definiu que as competências conferidas à Comunidade haviam saído completa e definitivamente do campo de atribuições dos Estados.

¹³CASELLA, Paulo Borba. **MERCOSUL: exigências e perspectivas – integração e consolidação de espaço econômico (1995 – 2001 – 2006)**, p. 92.

¹⁴Para os *monistas*, o Direito Interno e o Internacional são dois ramos de um mesmo sistema jurídico, quanto ao que se subdividem em dois grupos – o que sustenta a prevalência do direito interno se conflitante com o internacional; e o que advoga o primado do Direito Internacional quando conflitar com a ordem interna. Este último, cada vez mais preponderante, tem inclusive se utilizado de certa dose de flexibilidade, a ponto de alguns autores já enxergarem uma terceira via na matéria.

¹⁵Vale registrar, como antecedente, que em 1969 a “*Inter-American Bar Association*” baixou a Resolução n. 16 recomendando a adaptação das Constituições para permitir os processos de integração regional ou sub-regional.

*normativas o judiciales de los órganos del poder público del estado (...)*¹⁶.

Recomendações à parte, nada se alterou no MERCOSUL até o findar da transição anunciada (31/12/94), e pouco se avançou estruturalmente depois do Protocolo de Ouro Preto. Para se ter uma idéia, ainda não se tem um ordenamento jurídico comunitário no espaço integrado do Cone Sul, tampouco os elementos próprios do critério supranacional. E a criação de um órgão ao qual os Membros transfiram poderes para interpretar e aplicar normas comunitárias, acima dos órgãos da soberania nacional, por exemplo, depende, no Brasil, da reforma de sua Constituição.

O lado otimista da análise fica por conta de que as respectivas Cartas Magnas estampam enunciados e declarações expressas de adesão a princípios internacionais e de concordância a processos de integração. Ao mesmo tempo, pode-se rezear que a dubiedade com que estão grafados torne tal aceitação inoperante ou simbólica.

Uma vez que o posicionamento oficial dos condutores do processo mercosulista, mais particularmente dos “mercocratas” brasileiros, tem sido refutar a supranacionalidade e dispensar a criação de novas instituições – dentre elas o Tribunal de Justiça –, remetendo suas atitudes às limitações de ordem constitucional, quer nos parecer indispensável perscrutar a veracidade dessas ponderações cotejando as principais regras constitucionais dos Estados-membros do MERCOSUL relacionadas com a temática levantada.

3.1. Breve análise das constituições dos demais sócios fundadores do Mercosul

3.1.1. Caso argentino

A Constituição da Nação Argentina data de 1853, merecendo reformas nos anos de 1860, 1866, 1898 e 1957. Por meio da Lei 24 309, de 29/12/1993, declarou-se a necessidade de nova revisão parcial, tendo a Convenção Nacional Constituinte promulgada a nova Carta em 22 de agosto de 1994 (Lei 24 430, 10/01/95).

As inovações introduzidas refletem as tendências atuais do Direito Internacional, além de consignar uma diferença entre este e o Direito de Integração – que a Carta procura validar. No que importa ao nosso estudo, são esclarecedores os seguintes artigos:

Primera Parte

Capítulo Primero

(...)

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...

Segunda Parte

Capítulo Cuarto

Atribuciones del Congreso

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. (sem grifo no original)

(...)

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.”

(sem grifo no original)

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

Trata-se de medida profilática, mas corrente nas relações internacionais. A reciprocidade requer correspondência mútua de um Estado para com outro; é uma condicionante, pois implica em retribuição, por parte dos demais Estados partícipes de uma organização supranacional, às competências delegadas por qualquer dos parceiros. Ademais, a reciprocidade pode ser entendida como elemento diferenciador, porquanto pode não existir em processos de cooperação, mas é elementar em experiências de integração. Vale recordar que países da UE, como França, Itália e Portugal, fizeram questão de inscrever esse princípio em suas respectivas Constituições.

Já a igualdade, que bem poderia apenas correlacionar-se com a doutrina – consagrada no DI Americano – da paridade jurídica internacional, também pode estar nos remetendo à referência similar dentre os princípios constitucionais da CE. Nesse particular, recorreremos às lições de João Mota de Campos¹⁷, para quem o princípio da igualdade, que se acha estreitamente vinculado ao princípio da não-discriminação, pode ser considerado em sua dupla

¹⁶DALLA VIA, Alberto Ricardo. El Mercosur y los aspectos constitucionales e institucionales. In: VENTURA, Deisy (Org.). *Direito comunitário do MERCOSUL*, p. 78.

¹⁷CAMPOS, João Mota de. *Direito comunitário*, v. I, p. 620-621.

vertente: a) da *igualdade dos Estados-membros*, significando que nenhum deles pode reivindicar uma situação de privilégio em face dos seus parceiros, a não ser excepcionalmente, quando admitido nos Tratados, mas mesmo assim por tempo limitado ou mediante contrapartidas diversas em favor dos demais; b) da *igualdade dos agentes econômicos privados*, correspondendo à interdição de todas as formas de discriminação no seio da comunidade, em razão de nacionalidade e sexo, inclusive nos domínios do emprego e do trabalho. Oxalá seja esse o entendimento!

Outro dado relevante consiste na previsão expressa, presente nessa mesma regra constitucional argentina (art. 75, inc. 24), de que dispositivos editados em razão da delegação de competências a entidades supraestatais 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. Fica claro que a Constituição confere superioridade diferenciada em favor dos tratados de integração, posto que a reforma de 1994 não alcançou o artigo 31, em que outra posição é atribuída aos tratados em geral. Aliás, para os estudiosos ávidos da celeridade do processo integracionista, muito embora a Lei Magna argentina não tenha especificado a aplicação de tais normas de forma imediata e direta, será possível, com base no espírito do citado inciso, chegar-se sem dificuldades à sua admissão.

O mesmo inciso 24 do artigo 75 propõe uma fórmula facilitadora à integração com países da América Latina, ao 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. Essa circunstância, para o jurista argentino Roberto Dromi, revela que *La importancia de Latinoamérica para nuestro país opera aquí motivando al legislador para que los tratados con países de esta región obtengan una mención y tratamiento especial, primando así un criterio de política estatal, cual es de la integración con los países del área de pertenencia e inserción de la Argentina*¹⁸.

Por derradeiro, importa consignar o salto de qualidade jurisprudencial patrocinado pela Corte Suprema de Justiça argentina, no que tange às relações internacionais, principalmente após o país ter ratificado a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (pela Lei n. 19 897, de 27/01/1980), posto que inúmeras são suas decisões confirmando a supremacia dos tratados internacionais sobre as leis internas (v.g., *caso Miguel A. Ekmekdjian c. Gerardo Sofovich y otros – 1992*, *caso Fibraca c. C. M. de Salto Grande – 1993* e *o caso Cafés La Virginia c. Fisco Nacional – 1994*), cujos critérios não somente foram incorporados à

Constituição Nacional como servem de balizadores às normas que se ditam no âmbito do MERCOSUL e garantidores da segurança jurídica dos indivíduos diretamente interessados no processo.

3.1.2. Caso paraguaio

A atual Constituição Nacional da República do Paraguai foi promulgada em 20/06/1992. Trata-se de um texto relativamente avançado, a refletir a retomada da democracia após mais de três décadas de ditadura “stroessnerista”. Ela é a que melhor destaca, entre os países da sub-região, de modo inequívoco, o critério da supranacionalidade e, seguramente, aquela que apresenta o maior número de artigos dedicados às relações exteriores. Examinemos os mais expressivos:

Parte II – Título I

Capítulo I

De las Declaraciones Generales

Artículo 137

De la supremacía de la Constitución

La ley suprema da la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. (sem grifo no original)

(...)

Capítulo II

De las Relaciones Internacionales

Artículo 141

De los Tratados Internacionales

Los tratados internacionales validamente celebrados, aprobados por ley del Congreso y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137. (sem grifo no original)

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:

- 1) la independencia nacional;*
- 2) la autodeterminación de los pueblos;*
- 3) la igualdad jurídica entre los Estados;*
- 4) la solidaridad y la cooperación internacional;*
- 5) la protección internacional de los derechos humanos;*
- 6) la libre navegación de los ríos internacionales;*
- 7) la no intervención, y*

¹⁸DROMI, Roberto et al. *Derecho comunitario: sistema de integración – régimen del Mercosur*, p. 44.

8) *la condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo.*

Artículo 145

Del Orden Jurídico Supranacional

La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con 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, en lo político, económico, social y cultural.

Dichas decisiones solo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso. (sem grifo no original)

A Constituição guarani, independentemente de referendar em seu preâmbulo a soberania e a independência nacionais, admite taxativamente – nos termos do artigo 145 – a existência de ordenamento jurídico supranacional. Todavia, esse artigo padece de lamentável contradição, já que seu *caput* assume postura amplamente favorável ao processo integracionista, enquanto o seu complemento, embora não chegue a negá-lo, condiciona sua aceitação ao mesmo sistema arcaico da internalização e incorporação das decisões supranacionais à ordem interna, mediante aprovação por maioria absoluta de cada Câmara congressional.

Importa destacar, igualmente, que o artigo 141, combinado com o artigo 137, aponta o nível hierárquico dos tratados internacionais, após a troca ou depósito dos instrumentos de ratificação, como situados (no ordenamento nacional) imediatamente inferior à Constituição e acima da legislação comum. Não se referiu o legislador paraguaio à regra proveniente de organismo supranacional.

Note-se, ainda, que a Carta paraguaia, ao contrário da argentina (artigo 75, inciso 24), não ofereceu oportunidade – via Legislativo – de qualquer tratamento facilitador aos tratados de integração assinados com países latino-americanos em face daqueles formalizados com terceiros. Por fim, é possível detectar que a previsão do controle da constitucionalidade, conformada pelo artigo 132, carece de suficiente exatidão quanto ao seu exercício em relação aos tratados externos¹⁹, o que pode colocar em risco a segurança do processo de integração.

3.1.3. Caso uruguaio

A Constituição da República Oriental do Uruguai em vigor foi aprovada pela Assembléia Geral Legislativa em 24/08/1966 e promulgada (após plebiscito de ratificação) em 1^a de fevereiro de 1967. Ao longo desse tempo, passou pelas reformas constitucionais de 1989, 1994 e 1997 – esta última sancionada

pelo Parlamento em 15 de outubro de 1996 e promulgada em 14 de janeiro de 1997.

O texto básico uruguaio é o que mais se assemelha ao brasileiro nessa matéria, com o agravante de que aquele país teve a oportunidade de processar há pouco tempo uma nova revisão da Carta, seja pela total ausência de elementos permissivos à supranacionalidade, seja por não disciplinar a posição hierárquica entre regras internas e externas. Sobre o assunto em tela, destacamos os seguintes dispositivos:

Sección I

(...)

Capítulo II

Artículo 4^o – La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará. (sem grifos no original)

(...)

Capítulo IV

Artículo 6^o – En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos.

La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos. (sem grifos no original)

(...)

Sección XV

Del Poder Judicial

(...)

Capítulo III

Artículo 239. A la Suprema Corte de Justicia corresponde:

1^o) Juzgar a todos los infractores de la Constitución, sin excepción alguna; sobre delitos contra Derecho de Gentes y causas de Almirantazgo; en las cuestiones relativas a tratados, pactos y convenciones con otros Estados (...) (sem grifos no original)

O texto da Constituição uruguaia denota caráter restritivo, considerados os Estatutos Básicos da Argentina e do Paraguai, ao apegar-se radicalmente ao “estatólato” conceito da “exclusividade nacional” para baixar leis naquele território (artigo 4^o), bem como por reduzir o processo de integração a

¹⁹Artigo 132 – *La Corte Suprema de Justicia tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las relaciones judiciales, en la forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la ley.*

simples objetivo a ser “procurado” – e assim mesmo, centrado em algumas áreas específicas, como produtos, matérias-primas e complementação de serviços públicos (artigo 6^o). Nesse mesmo artigo, ainda, o legislador relacionou a arbitragem ou outros meios pacíficos no tocante à solução de divergências, com o que se afastou a implementação de um poder de sanção internacional.

Na realidade, a Lei Fundamental do Uruguai encara a soberania como atributo da própria Nação (art. 4^o), e trata “à brasileira” o controle da constitucionalidade dos tratados e leis a cargo do Poder Judiciário. Como no caso brasileiro, a Carta uruguaia não se ocupa de uma previsão expressa sobre a hierarquia das normas.

É certo que o seu artigo 239 se refere aos tratados internacionais ao consagrar o controle da constitucionalidade a cargo da Suprema Corte de Justiça. Embora esse artigo seja considerado por boa parte da doutrina daquele país como base para invocar a primazia da Constituição sobre as normas internacionais, é patente a ausência de um posicionamento concreto em prol da supranacionalidade e de órgão jurisdicional para resolução de conflitos intrabloco, além do caráter exclusivamente programático do artigo 6^o, retro-mencionado.

3.2. Óbices no ordenamento jurídico brasileiro

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, fazendo eco aos textos pátrios anteriores, deixou de acompanhar a tendência dos diplomas constitucionais modernos, evitando regulamentar a relação entre preceitos nacionais e estrangeiros. E, convenhamos, também não referendou qualquer grau de supranacionalidade.

Essas questões e outras pertinentes a princípios norteadores do projeto mercosulista, lamentavelmente, não vêm merecendo melhor acolhida no seio do Parlamento brasileiro, o que já se tornou rotina desde a oportunidade perdida durante a malfadada revisão constitucional de 1993/1994 – justamente quando expirava o tempo experimental da maquete integracionista assuncena.

Quanto aos objetos de nossa investigação acadêmica, cumpre arrolar as seguintes disposições legais:

Título I

Dos Princípios Fundamentais

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

I – a soberania; (...)

(...)

Art. 4^o – *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 de 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.* (sem grifo no original)

(...)

Título IV – Capítulo III

Seção II

Do Supremo Tribunal Federal

Art. 102 – *Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:*

I – processar e julgar, originariamente:

(...)

e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território; (...)

(...)

III – julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

(...)

b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; (...)

(...)

Seção III

Do Superior Tribunal de Justiça

Art. 105 – *Compete ao Superior Tribunal de Justiça:*

(...)

III – julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; (...)

(...)

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

(...)

Art. 7ª – O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos.

Na conjuntura constitucional brasileira, paradoxalmente, a dinâmica da integração é ao mesmo tempo afirmada e posta em xeque: de um lado, inegável avanço constitucional e político de nossa história recente, temos dispositivo – o parágrafo único do artigo 4º – proclamando que a República buscará a integração (em todos os campos) dos povos latino-americanos; e, de outro, além de lacunas decorrentes de omissão ou recusa legislativa, inúmeros são os preceitos que convalidam conceitos ultrapassados de soberania e de nacionalismo visionário.

Embora o temerário uso do termo “buscará”, o certo é que a Carta de 88, autorizando o país a recorrer a processo de integração, pelo parágrafo único do artigo 4º, tem municiado os defensores do ideal integracionista a considerar a constitucionalidade de uma eventual transferência de competências em favor de órgãos supranacionais – conquanto os tribunais nacionais possam não corroborar tal interpretação.

Embora inexistam controvérsias no que diz respeito ao permissivo constitucional para formalização de acordos desse nível, o que é comprovado pelo Tratado de Assunção de 1991, não restam dúvidas sobre o caráter programático em que incide a citada norma constitucional, a requerer comando mais preciso. Afinal, a cessão de competência jurisdicional requer regra específica – como no caso argentino – a fim de evitar conflitos de interpretação, salvo que se admita a teoria dos poderes implícitos.

No entanto, alguns doutrinadores entendem que a mera existência daquele parágrafo implica uma opção pela integração em organismos supranacionais. Se assim não fosse, interpretam Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, *ele seria desnecessário, posto que organização sem caráter supranacional já existe na América Latina*²⁰. Inclusive, acrescentam outros, o uso das palavras “comunidade” – consagrada pelo projeto supranacional europeu – e “integração” significaria a busca por entidades situadas em patamares que não de cunho associativo ou apenas político-institucional. Além disso, o artigo 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que o Brasil propugnará pela formação de um Tribunal Internacional dos Direitos Humanos, o que poderia indicar, ao menos, uma tendência do legislador em admitir alguma cessão de competências, embora não de forma explícita²¹.

E embora para alguns cause perplexidade a aclamação do fundamento da soberania nacional no elenco dos princípios republicanos, entendemos que tais dispositivos não geram maiores problemas desde que a palavra soberania seja interpretada no seu sentido moderno, franqueadora de delegação do exercício de competências específicas em prol de objetivos integracionistas. Ou, também, se considerados aqueles termos como condicionados às metas do mesmo parágrafo único do artigo 4º, vale dizer, subsumidos (soberania e independência) na construção prevalente da integração ou comunidade das nações.

Na realidade, a matéria é controversa. As dissonâncias constitucionais flagrantes quanto ao tema provocaram o seguinte comentário de Celso de Albuquerque Mello: *A Constituição brasileira não estabelece a admissão de qualquer restrição à soberania e ao mesmo tempo no parágrafo único do art. 4º fala em integração econômica*²². Já Pedro Dallari, enfatizando a ausência de mecanismos capazes de dar sentido concreto a tal regra programática, constata que não se cogita constitucionalmente da transferência de soberania para organizações internacionais²³. e Luiz Olavo Baptista considera que as competências legislativas privativas da União, firmadas no artigo 22 da Carta, por exclusivas, são indelegáveis a um organismo internacional²⁴.

Dessas posições se depreende que, diante do Texto Maior brasileiro, não há que se falar em cessão de soberania, tampouco de aplicabilidade direta ou primazia de regras comunitárias. Nem mesmo o processo de harmonização mercosulista consegue deslanchar diante de prática constitucional tão conservadora, tentando forjar a integração pelo remédio genérico de moldagem consensual do Direito Internacional Público – o que a situa como produto da soberania “com data vencida” ainda presente nas prateleiras de nossa elite cultural e política. Postura, aliás, comum entre os países da região, em cujo âmbito o Brasil e o Uruguai apresentam *déficit* jurídico mais elevado.

José Francisco Rezek, expressivo nome de nosso mundo jurídico-cultural, atualmente Juiz da Corte de Haia, relembra que:

A mecânica, entretanto, da incorporação do direito do MERCOSUL aos direitos nacionais, foi sempre e continua sendo hoje a mecânica clássica. São tratados internacionais que os governos negociam, os Congressos examinam e aprovam. Mediante aprovação parlamentar, os governos ratificam, ocupando-se, em

²⁰BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil*, v. 1, p. 464.

²¹Poder-se-ia acrescentar que o Brasil, enfim, reconheceu, em dezembro de 1998, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos/OEA (Dec. Legislativo n. 89, de 03.12.98), o que poderia ser utilizado como precedente no que concerne ao MERCOSUL. Entretanto, aquele reconhecimento decorre de previsão constitucional conferida aos direitos humanos que sobreleva a soberania interna, aliás a única disposição em nossa Carta Política a ensejar a aplicação imediata de norma externa, que vem a ser o parágrafo 2º do artigo 5º (direitos e garantias fundamentais decorrentes de Tratados internacionais). A mesma linha de raciocínio pode ser utilizada no tocante à adesão do governo brasileiro ao Tribunal Penal Internacional (Tratado de Roma), em 07 de fevereiro de 2000, cuja ratificação se deu em 12 de junho de 2002.

²²MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Direito constitucional internacional – uma introdução*, p. 121.

²³DALLARI, Pedro. *Constituição e relações exteriores*, p. 183-185.

²⁴BAPTISTA, Luiz Olavo. As instituições do MERCOSUL – comparações e prospectiva. In: VENTURA, Deisy (Org.). *O MERCOSUL em movimento*, p. 58.

*seguida, de promulgar, com que se incorpora a norma do MERCOSUL ao direito nacional de cada um de seus integrantes. É o típico e clássico e conhecido fenômeno da recepção*²⁵.

Situação, por sinal, comprobatória da inexistência de um Direito Comunitário no MERCOSUL, porque a marca registrada desse direito – tal qual se consagrou na UE – vem a ser a desnecessidade da recepção. Por ser comunitário, de elaboração comunitária, e congenitamente incorporado aos direitos nacionais, esse direito prescinde do mecanismo tradicional da incorporação.

Outra, porém, é a fórmula decorrente do sistema constitucional brasileiro, em que prevalece a recepção à luz do figurino clássico. Os tratados firmados pelo país, inclusive aqueles que dizem respeito ao MERCOSUL, à exceção dos chamados “acordos executivos”, por força do artigo 49 – I, da CF 88, são submetidos à apreciação do Congresso Nacional²⁶. Ainda quanto ao tema, registre-se que os tratados estão sujeitos ao exame das duas Casas do Congresso e a aprovação é feita por meio de um Decreto Legislativo (promulgado pelo presidente do Senado Federal).

A aprovação dos tratados segue o mesmo processo aplicado à elaboração da lei nacional, de forma que a promulgação e a publicação compõem a fase integratória da validade da lei. A promulgação atesta a adoção da lei pelo Legislativo, certifica sua existência e seu texto, bem como afirma, finalmente, seu valor imperativo e executório. Já a publicação, que se segue à promulgação da lei, é condição da sua eficácia: só depois de estampados no Diário Oficial da União é que os tratados devem considerar-se incorporados ao ordenamento jurídico. E é justamente nesse ritual que reside um dos óbices brasileiros à ampliação do processo integracionista, porque possibilita morosidade desmedida à incorporação da norma mercosulista, subtraindo condições de acelerar o ritmo da trajetória do modelo, quando não o condenando à planície das experiências cooperativistas tradicionais.

Tudo isso porque a Constituição de 88, reincidindo numa das grandes falhas dos textos anteriores, não contempla um dispositivo especial relativo à posição da norma jurídica internacional perante a ordem jurídica interna, contrariando

tendência cada vez mais adotada pelos países ante a multiplicação dos blocos econômicos interestatais. Assim, e embora sem emprego de linguagem direta, a Carta brasileira deixa claro que os tratados internacionais se encontram aqui sujeitos ao controle de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, em especial a cargo do Superior Tribunal Federal que, por força do artigo 102 – inciso III, se pronuncia nos casos de recurso extraordinário por inconstitucionalidade.

Ora, não havendo tradição de constitucionalização do tratado, a matéria fica entregue à via jurisprudencial. E, lamentavelmente, a jurisprudência emanada da mais alta Corte de Justiça não é nada favorável aos princípios que devem nortear um processo integracionista, o qual, pelo lado jurisdicional brasileiro, vive sob a égide de constante ameaça. Basta lembrar que o STF tem considerado que a lei brasileira posterior revoga tratado anterior, verdadeiro barbarismo no curso deste novo milênio.

Esse entendimento consolidou-se com o julgamento do Recurso Extraordinário – RE 80 004/77²⁷, autêntico divisor de águas na jurisprudência pátria, 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 à norma externa, o que contraria a grande tendência do Direito moderno de privilegiar o monismo favorável ao Direito Internacional²⁸. Nesse particular, não se pode olvidar que a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, subscrita em 23 de maio de 1969, aponta para a superioridade do Direito Internacional convencional sobre o direito interno, sintomaticamente ainda não ratificada pelo Brasil²⁹. Tal deliberação encontra-se assim grafada no seu artigo 27: *Uma Parte não pode invocar as disposições de seu direito interno como justificativa para o inadimplemento de um tratado*.

Inconformado com o tratamento jurisprudencial dessa matéria, Celso de Albuquerque Mello considera ter havido *um verdadeiro retrocesso com o Recurso Extraordinário n. 80 004, decidido em 1978 (sic)*³⁰, em que o STF estabeleceu que uma lei revoga o tratado anterior. *Esta decisão viola também a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969) que não admite o término de tratado por mudança de direito superveniente*. Ainda

²⁵REZEK, José Francisco. Recepção da regra de Direito comunitário pelas ordens jurídicas nacionais. In: VENTURA, Deisy (Org.). **Direito comunitário do MERCOSUL**, p. 55.

²⁶Art. 49. *É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; (...)*

²⁷Pelo RE 80 004, originário de Sergipe, que tramitou entre 1975 e 1977, decidiu o Excelso Pretório pela validade do Decreto-Lei n. 427, de 22/01/1969, que continha uma regra contrária à Convenção de Genebra sobre letras de câmbio e notas promissórias, tendo sido voto vencido o relator, Ministro Xavier de Albuquerque. Íntegra do Acórdão, datado de 1º/06/77: RTJ, v. 83, p. 809-848, 1978. Tem-se como precedente a respeito o RE 71 174/71, proveniente do Paraná.

²⁸Exemplo de acolhida do monismo com prevalência da norma internacional recolhemos do próprio MERCOSUL, no qual a Argentina, após reiterada elaboração jurisprudencial nesse sentido (destacando-se a sentença proferida no caso *Cafés La Virgínia*, de 09/06/94), acabou incorporando tal princípio em sua Carta Mater, pela reforma também de 1994, incrustando-o no art. 75 – incisos 22 e 24. Também ocorre o mesmo com o Paraguai, consoante artigos 137 e 141 da Constituição de 1992.

²⁹Essa Convenção, aprovada pela Lei n. 19 865/80, encontra-se em vigor na Argentina desde 27 de janeiro de 1980; no Brasil, ainda está tramitando no Congresso para efeitos de autorização de ratificação, passados 30 anos de sua assinatura. E nesse passo parece enveredar a nossa lei de arbitragem (Lei n. 9 307/96), desde 10.10.96 *sub judice* no STF, face arguição de inconstitucionalidade.

³⁰A data que o autor pretendia citar é 1977, e não 1978, como consta do texto original.

sobre o caso, Celso Mello ainda deplora que o Supremo Tribunal tenha adotado uma concepção de soberania que desapareceu em 1919, pelo menos entre os juristas. Na verdade, continua ele, *o STF errou e não tem coragem de corrigir quando afirmou que as convenções de direito uniforme são aplicadas nas relações entre brasileiros. A decisão é das mais funestas (...) para o momento atual em que o Brasil intensifica as relações internacionais. Qual o valor de um tratado se um dos contratantes por meio de lei interna pode deixar de aplicá-lo? Se o STF considera que as convenções de direito uniforme estão ultrapassadas cabe ao Executivo denunciá-las no procedimento fixado por elas mesmas, mas não ao STF*³¹.

Pois bem, é precisamente esse posicionamento do direito brasileiro, baseado na construção jurisprudencial, com visão restritiva e conservadora em questões pertinentes às relações entre direito interno e Direito Internacional, que ilustra as dificuldades da proposta integradora e a necessidade de profunda mudança de rumo e de mentalidade, para que possamos atingir grau suficientemente elevado de aceitação do primado do Direito Internacional, trampolim para o “comunitarismo” na região.

A urgente necessidade de se colocar o país em dia com as novas tendências e exigências do Direito Internacional renovam e ampliam os questionamentos sobre a nossa ordem interna e a estrutura do MERCOSUL, como bem se depreende de Jorge Fontoura:

*“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 no ordenamento jurídico interno, seja pela via constitucional de definição da norma de conflito, seja pela via da 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*³².

Particularmente no caso brasileiro, se o país pretende alcançar as vantagens que projeta ao participar – igualmente – do promissor quadro de associados do MERCOSUL, imaginando-o, para além de um campo fértil de negócios, um meio para o seu desenvolvimento integral (social, político, econômico e cultural) e capaz de render-lhe peso específico no seio da sociedade

internacional, deverá seguramente mudar sua cultura político-jurídica no que diz respeito ao conceito de soberania, redefinido à luz dos novos padrões que regem as relações interestatais e impõem novos papéis ao Estado-Nação, conferindo constitucionalmente importância adequada às normas internacionais e adotando mecanismos que lhe possibilitem assumir níveis suficientes de supranacionalidade no contexto mercosulista.

4. Estrutura definitiva do Mercosul: busca da supranacionalidade

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 intergovernabilidade do processo, da qual os parceiros até agora não abriram mão.

Estamos diante de uma situação de estrangulamento do modelo, mas os “mercocratas” procuram fazer outra leitura do panorama mercosulista, tentando travestir de descompassos passageiros aquilo que é nítido divórcio entre ordem interna e externa, entre cooperação e integração, na expectativa de que há “uma luz no fim do túnel”, imaginada para quando (ou se) finalizar a convergência da TEC. Só que os mecanismos de que dispomos, inegável reflexo de nossa ordem jurídica interna, seguem sendo mecanismos de um processo de cooperação, inadequados e prejudiciais ao rumo do patamar anunciado pelo TA. Basta ver 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.

Até agora, a organização mantém inalterada sua essência e suas ferramentas de ação, alheia aos relatórios, por exemplo, da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), que, em 1995, analisando a evolução dos processos de integração regional, já alertava para anomalias no plano institucional do MERCOSUL, para concluir *pela necessidade de adotar mecanismos mais adequados de solução de controvérsias, assim como de harmonização de políticas econômicas*³³.

Se a Argentina e o Paraguai já estão aptos, constitucionalmente, ao *upgrade* que os adeptos da integração esperam do modelo, o mesmo não se pode dizer do Brasil e do Uruguai, cujas Cartas Fundamentais não permitem que os órgãos da jurisdição nacional se submetam a um tribunal supranacional. A esse respeito, o professor Luiz Olavo Baptista, um dos mentores da atual sistemática de superação de conflitos no bloco de origem

³¹MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional Público*, v. 1, p. 112-113.

³²FONTOURA, Jorge. Solução de controvérsias e efetividade jurídica: as perspectivas do MERCOSUL. In: *MERCOSUL: introdução e desenvolvimento*, p. 70.

³³CEPAL. *Balance preliminar de la economía de America Latina y el Caribe* – 1995. Recuadro 4. Evolución reciente de los procesos de integración regional, p. 39.

platina, adverte para os obstáculos jurídicos nessa direção, ao menos do ponto de vista da Constituição Brasileira, para concluir que: *A criação do Tribunal do MERCOSUL implicará a modificação das Constituições dos quatro países. Será preciso que eles admitam a existência de um órgão judicial supranacional, que predomine sobre a estrutura dos respectivos Poderes Judiciários*³⁴.

Isso, para alguns doutrinadores, importaria em rever o artigo 92 do Texto constitucional, que relaciona os órgãos do Judiciário, incluindo-se nele a jurisdição comunitária. Outros, porém, entendem que o essencial reside na aprovação de norma constitucional explícita autorizando a cessão de competências ao organismo comunitário, acompanhado de permissivo para a incorporação imediata e direta, na ordem nacional, das normas internacionais ali gestadas. E, a partir daí, acrescer-se à Carta outro artigo, subordinando àquele comando autorizatório os dispositivos que possam afrontar ou impedir a sua exata aplicação.

Afora a questão interna brasileira, e mesmo a dos demais parceiros, há que se reconhecer outro ponto crucial – o de que se faz imperioso reaparelhar o MERCOSUL para atingir, ao menos, a sua maior finalidade contratada, que vem ser o mercado comum. Ora, se essa tarefa se impõe, e se despontam tantas dificuldades para mudanças progressistas a curto prazo, caberia fosse inserida desde já na agenda oficial da organização mercosulista a análise técnica dos problemas básicos que precisariam ser equacionados para a aceitação de instituições e posturas de cunho supranacional a que esteja submetida a jurisdição brasileira.

Voltado ao assunto, o professor Leonardo Greco³⁵ antecipa suas preocupações, mais centradas na proposta de um Tribunal a que se reconheça supranacionalidade, levantando várias questões pertinentes, das quais selecionamos e resumimos as seguintes:

1^a) Quanto às relações dessa jurisdição supranacional com o direito interno e com as jurisdições nacionais. A União Européia teve a sabedoria de estabelecer inequívoca “hierarquia” entre o Tribunal das Comunidades e as instâncias judiciais dos Estados-membros. Entretanto, fixaram-se limites de atuação, de modo que a Corte do Luxemburgo está impedida de decidir sobre a validade ou interpretação do direito interno e os Tribunais nacionais não se manifestam em assuntos de Direito Comunitário – obrigando-se o juiz nacional a provocar a via incidental ou prejudicial e consultar o TJCE em cada caso concreto sobre a forma de se aplicar tal direito (vale dizer, a interpretação que se impõe ao processo local);

2^a) Quanto à relação entre esse Tribunal Supranacional e as demais instituições comunitárias. No MERCOSUL, nota-se a inexistência de um órgão jurídico na estrutura institucional que colabore com os demais órgãos na elaboração das normas comuns ao bloco, para verificar se tais decisões se harmonizam com os tratados constitutivos (tal qual na UE) e, igualmente, fazer o controle da legalidade de todas as regras emanadas de tais instituições. Isso só pode ocorrer se esse órgão for de fato um Tribunal, com autonomia e poderes ideais para tal papel, jamais inferiorizado em relação aos demais componentes da estrutura orgânica mercosulista;

3^a) Quanto ao problema da inconstitucionalidade da norma externa. Ante a prática jurisprudencial de sobrepor leis ordinárias a tratados³⁶, quando se estruturar uma instância judicial supranacional, evidentemente, as jurisdições nacionais deverão sofrer limitações no seu poder de declarar a inconstitucionalidade da norma comunitária.

Naturalmente, essas e outras questões só poderão ser consideradas, no bojo do Tribunal de Justiça do MERCOSUL e do próprio consórcio integracionista, se ousarmos algumas mudanças internas no Brasil. E a reforma da Constituição, efetivamente, é 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 à realidade comunitária. O professor Ami Barav, da Universidade de Paris I, assim resume as diferentes formas jurídicas com que os países europeus forjaram a integração comunitária:

*Membership in a supranational Community entails constitutional adaptation in various Member States. In some States, transfer of sovereign rights to an international organization was allowed by the Constitution. In others, a special clause had to be introduced to this effect. Several national constitutions have always acknowledged the supremacy of international law. Others required a constitutional amendment, and in some cases supremacy of Community law has simply been recognised the national courts*³⁷.
(sem grifo no original)

Em falta com o processo de integração, porque

³⁴BAPTISTA, Luiz Olavo. A solução de divergências no MERCOSUL. In: BASSO, Maristela (Org.). *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*, p. 109-110.

³⁵GRECO, Leonardo. Tribunais supranacionais e aplicação do Direito comunitário – aspectos positivos e negativos. In: VENTURA, Deisy (Org.). *Direito Comunitário do MERCOSUL*, p. 188-197.

³⁶Note-se que a Convenção 110 da OIT, ratificada pelo Brasil, foi declarada inconstitucional pela nossa Corte Suprema; a Convenção 158 da OIT (em 1997) também estava recebendo o mesmo tratamento jurisprudencial; a Lei da Arbitragem, Lei n. 9 307/96, pouco tempo depois de sua promulgação presidencial, teve sua constitucionalidade questionada perante o STF (*sub judice* desde 10/10/96).

³⁷BARAV, Ami. The reception of community law by the national legal systems. In: VENTURA, Deisy (Org.). *Op. cit.*, p. 37-51.

desatualizados com relação ao Direito Internacional Público, desinteressados com a política externa e perplexos em relação a temas básicos de Direito Internacional em suas relações com a soberania e o direito interno: esse o perfil que se atribui a considerável parcela dos setores que mais podem influenciar o futuro do MERCOSUL, desde o Legislativo até mesmo a comunidade jurídica! Mediante tal contexto, tem-se encarado o MERCOSUL como algo cujo êxito se está conseguindo sem nenhuma codificação. E costumamos jogar à classe política a exclusiva responsabilidade pelos *déficits* sociais do país ou pelos grillhões que impedem a evolução do modelo assunceno, quando muitas vezes se pode atribuir parcela de culpa aos operadores jurídicos. Assim pensa o Ministro Rezek quando pontua que *na cabeça, por exemplo, dos juizes brasileiros, até agora nada mudou*³⁸, para ilustrar que a via judicial é alternativa das mais relevantes para a construção do mercado comum que se almeja.

Em seu escorreito raciocínio, Rezek demonstra que a frenética capacidade legiferante dos parlamentares, em países como o Brasil, torna a lei *absolutamente incontrolável na sua quantidade – a ordem jurídica brasileira tem um tamanho que nenhum jurista brasileiro sabe exatamente avaliar*. Tão grande e, ao mesmo tempo, tão desorganizada, essa ordem jurídica é um cenário fecundo de ambigüidades. E, ao interpretá-la, o juiz repassa muito da sua própria ideologia, de suas convicções e de sua noção de mundo. E isso, continua ele, *é ainda mais verdadeiro no que se refere às normas de direito internacional. Por isso, a questão de saber se evolveremos mais depressa ou menos depressa na promoção da autêntica integração comunitária depende de saber como se construirá, a curto prazo, a maioria ideológica dos principais Tribunais brasileiros a respeito da integração*³⁹.

Isso é verdadeiro, muito embora os descuidos, as omissões e os entraves legislativos, porque existe na Constituição pátria uma norma, lá no início, inalterada pela revisão de 94, mas que diz, com todas as letras, que o Brasil *buscará a integração econômica, política, social e cultural* com os demais países latino-americanos. Ora, sendo possível creditar seriedade ao constituinte de 88, na medida em que se queira tomar com retidão e objetividade o discurso inicial da Carta brasileira, encontraremos ali, para tranquilizar qualquer consciência de magistrado, a norma que manda favorecer a integração econômica – que é uma expressão com um profundo e bem acabado sentido técnico. A questão é saber até que ponto os juizes conferirão importância e credibilidade ao parágrafo único do artigo 4º na hora de confrontá-lo com os vazios ou as deficiências constitucionais em matéria de progresso do Direito Internacional e do processo integrador

que iniciamos. E em que medida os demais operadores do direito atuaremos nessa direção e para a trama do direito comunitário?!

Na realidade, a estrutura orgânica presente no MERCOSUL, mais do que intergovernamental, é deficitária e débil, tanto pela precariedade técnica de seus parâmetros normativos, quanto pela absoluta exclusividade de participação dos Poderes Executivos nacionais nos órgãos decisórios, além de manter procedimento refratário à criação de um Tribunal Judicial permanente. Para ambas as situações bastaria lançar-se mão da possibilidade de revisão prevista no artigo 44 do Protocolo de Ouro Preto (1994), a começar pela confecção de um calendário de médio prazo para a atribuição de níveis de supranacionalidade, seja no âmbito executivo, seja no jurisdicional.

Tenha-se em mente a importância da entronização de medidas jurídicas precisas e órgão jurisdicional adequado⁴⁰, tanto para alargar os horizontes da integração e dar efetiva proteção e interpretação uniforme ao direito, quanto 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. E isso pressupõe, num contexto latino-americano marcado pela instabilidade e insegurança políticas, um enorme risco de eventual retrocesso!

5. Conclusão

Apesar dos pesares, e contrariando ceticismos e adversidades, o MERCOSUL “não está morto”. Passados treze anos de seu lançamento, o MERCOSUL, tanto como realidade regional quanto como idéia estratégica, mantém sua força, sua vigência e uma boa base de sustentação. Apresenta, porém, notórias deficiências, seja como processo e respectiva estrutura jurídico-funcional, seja como imagem, suscitando dúvidas em termos de poder de barganha, atração de investidores para todos os sócios e de identidade cultural. Inegável, por outro lado, o saldo acumulado no campo da consolidação democrática e do combate às tentações totalitárias, assim como no aprendizado da diplomacia da integração. Irrefutável, também, a capacidade do bloco em incrementar o comércio sub-regional, de perceber a realidade e as mudanças do contexto internacional, de projetar-se como nunca no cenário latino-americano – de que é reflexo a recente adesão pontual do Peru ao grupo sub-regional. Razões que, por si só, já justificam a existência do MERCOSUL e o credenciam a melhores tempos, o que pode ser detectado, inclusive, com a política externa do presidente Luiz Inácio Lula da Silva para a América Latina, a convergência política encetada pelo novo presidente argentino

³⁸REZEK, José Francisco. *Op. cit.*, p. 55.

³⁹*Ibid.*, p. 57.

⁴⁰Se é possível a coexistência da instabilidade jurídica com o aumento das trocas comerciais, a prevalência daquela acaba impondo dificuldades aos agentes econômicos, tornando o bloco mercosulista menos atraente aos olhos dos investidores e prejudicando altamente o benefício que os nacionais do bloco poderiam obter pela sistemática cooperação judiciária e pelas instâncias judiciais adequadas no âmbito do modelo.

Nestor Kirchner, a ajuda econômica internacional (a conta-gotas, é verdade!) repassada à Argentina, e os sinais de reafirmação de fé dos Estados fundadores nos postulados do tratado-matriz, dissipando qualquer versão mais derrotista a respeito e confirmando a crença no futuro do modelo.

Por fim, há que se registrar que a configuração institucional definitiva do MERCOSUL, para além do período de convergência da tarifa externa comum (TEC), terá de decidir entre os caminhos – diferentes quanto a resultado final e resposta aos imperativos da globalização que se espalha – da *cooperação* ou da *integração* e, conseqüentemente, entre intergovernabilidade e supranacionalidade. O sucesso ou esvaziamento do modelo passa por esses conceitos, leitura que mais se aclara após os desentendimentos recentes entre Argentina e Brasil, clamando pela necessidade de redefinirem e harmonizarem seus projetos nacionais, desenvolverem mecanismos e regras padronizadoras do comportamento dos atores governamentais e privados, bem como de agregarem à atual estrutura intergovernamental do MERCOSUL alguns ingredientes e princípios análogos aos que ajudaram a fazer a diferença no contexto integrado europeu – dentre eles, a instalação de um tribunal fixo e independente dos governos, enquanto órgão jurisdicional competente para o controle da legalidade dos atos e da interpretação das normas regionais, visando a assegurar a coerência do sistema jurídico comum (ou comunitário) e dar segurança social ao bloco mercosulista.

Afinal, se o mercado comum for de fato a opção qualitativa do MERCOSUL, torna-se indispensável a figura do *tribunal supranacional* para estruturá-lo juridicamente. Espera-se que sobre a realidade circunstancial intrabloco, após o desaceleramento do processo mercosulista nos últimos tempos, soprem ventos mais lúcidos, capazes de estreitar os laços políticos interestatais, solidificar a solidariedade e a participação internas, além de inspirar medidas mais avançadas com relação ao quadro institucional desse consórcio assunceno – em que não devem faltar o respeito ao direito institucionalizado entre as Partes e a ampla garantia dos direitos humanos, sem o que a integração não atenderá ao seu verdadeiro sentido!

6. Referências

BAPTISTA, L. O. As instituições do MERCOSUL: comparações e prospectiva. In: VENTURA, D. de F. L. (Org.). **O MERCOSUL em movimento**. São Paulo: Livraria do Advogado, 1995. (Série Integração Latino-Americana).

_____. A solução de divergências no MERCOSUL. In: BASSO, M. (Org.). **MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

BARAV, A. *The reception of community law by the national legal systems*. In: VENTURA, D. de F. L. (Org.). **Direito comunitário do MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. (Série Integração Latino-Americana).

BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. da S. **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

CAMPOS, J. M. de. **Direito comunitário**. v. I. **O direito institucional**. 7. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

CASELLA, P. B. **MERCOSUL: exigências e perspectivas – integração e consolidação de espaço econômico (1995 – 2001 – 2005)**. São Paulo: LTr, 1996.

DALLARI, P. B. de A. **Constituição e relações exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994.

_____. **O MERCOSUL perante o sistema constitucional brasileiro**. São Paulo: Mimeo, 1994. 16 p.

DALLA VIA, A. R. *El Mercosur y los aspectos constitucionales e institucionales*. In: VENTURA, D. de F. L. (Org.). **Direito comunitário do MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. (Série Integração Latino-Americana).

D'ANGELIS, W. R. **Mercosul: da intergovernabilidade à supranacionalidade?** Curitiba: Juruá, 2001.

_____. O Mercosul em crise: intergovernabilidade ou supranacionalidade?. In: PIMENTEL, L. O. (Org.). **Mercosul, Alca e integração euro-latino-americana**. v. II. Curitiba: Juruá, 2001.

_____. Para onde caminha o Mercosul? (A integração ao sul do Equador). In: _____. **Direito da integração & direitos humanos no século XXI**. Curitiba: Juruá, 2002.

_____. Mercosul: lições da crise argentina. In: MENEZES, W. (Org.). **Direito internacional no cenário contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2003.

_____. (Org.). **Direito internacional do século XXI (integração, justiça e paz)**. Curitiba: Juruá, 2003.

DROMI, R.; EKMEKDJIAN, M. A.; RIVERA, J. C. **Derecho comunitario. Sistemas de integración. Regimen del Mercosur**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1995.

- FARIA, W. R. Métodos de harmonização aplicáveis ao MERCOSUL e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas. In: BASSO, M. (Org.). **MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.
- FONTOURA, J. Solução de controvérsias e efetividade jurídica: as perspectivas do MERCOSUL. In: BRASIL. Senado Federal. **MERCOSUL: introdução e desenvolvimento**. Brasília, Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 1998. p. 67-75.
- GRECO, L. Os tribunais supranacionais e a aplicação do direito comunitário. In: VENTURA, D. de F. L. (Org.). **Direito comunitário do MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. (Série Integração Latino-Americana).
- MELLO, C. D. de A. **Curso de direito internacional público**. v. 1, 11. ed. rev. e aum., Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- _____. **Direito internacional da integração**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- _____. **Direito constitucional internacional – uma introdução**. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.
- _____. Constituição e relações internacionais. In: DOLINGER, J. (Org.). **A nova constituição e o direito internacional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987.
- OBERDOFF, H. (Org.). **Les constitutions de l'Europe des douze**. Paris: La documentation Française, 1994.
- REZEK, J. F. Recepção da regra de direito comunitário pelas ordens jurídicas nacionais. In: VENTURA, D. de F. L. (Org.). **Direito comunitário do MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. (Série Integração Latino-Americana).
- _____. **Direito internacional público: curso elementar**. 7. ed, rev. São Paulo: Saraiva, 1998.
- VENTURA, D. de F. L. (Org.). **A ordem jurídica do MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. (Série Integração Latino-Americana).
- _____. (Org.). **Direito comunitário do MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. (Série Integração Latino-Americana).