

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**UM PARALELO ENTRE OS SISTEMAS DE INTEGRAÇÃO DA  
UNIÃO EUROPEIA E DO MERCOSUL: O PAPEL DO  
PARLAMENTO DO MERCOSUL PARA O AVANÇO DO BLOCO**

PRISCILLA SARAIVA ALVES

Porto Alegre

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**UM PARALELO ENTRE OS SISTEMAS DE INTEGRAÇÃO DA  
UNIÃO EUROPEIA E DO MERCOSUL: O PAPEL DO  
PARLAMENTO DO MERCOSUL PARA O AVANÇO DO BLOCO**

Autora: Priscilla Saraiva Alves

Professor Orientador: Prof. Dr. José Alcebíades  
de Oliveira Júnior

Trabalho apresentado à banca de defesa de  
Dissertação, no Programa de Pós-Graduação em  
Direito da Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, na linha de pesquisa “Fundamentos da  
Integração Jurídica” como exigência parcial  
para a obtenção do título de Mestre.

Banca examinadora

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Claudia Lima Marques

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Augusto Jaeger Junior

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Tatiana Cardoso Squeff

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> José Alcebíades de Oliveira Junior

Porto Alegre

2019

*A meus pais, Fátima e Renato Saraiva,  
devotados e abnegados.*

## AGRADECIMENTOS

É impossível cruzar o país e chegar neste momento final de conclusão do Programa de Mestrado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul sem ter muitas pessoas a quem agradecer.

Inicialmente, gostaria de agradecer à Francine Buffon, Naylane Buffon e Thiago Tartari, a família que eu desconhecia ter no sul do país. Obrigada por me acolherem em Porto Alegre quando eram as únicas pessoas que eu conhecia aqui; obrigada, não apenas, por naqueles primeiros dias difíceis, terem me dado a mão, mas pelo apoio que perdurou pelos últimos dois anos.

Ao Prof.º Dr.º José Alcebíades de Oliveira Junior, orientador de Mestrado, o qual me apoiou em todas as decisões durante a realização do curso, bem como me deu o suporte necessário para que eu pudesse obter experiências ainda mais enriquecedoras academicamente, como o período de pesquisa em Heidelberg, no *Institut für ausländisches und internationales Privat-und Wirtschaftsrecht* e o curso de verão na Justus-Liebig Universität. As disciplinas ministradas pelo Professor, igualmente foram essenciais para o meu aprofundamento acadêmico e mais, foram verdadeiros incentivos para o meu interesse pela docência.

Ao Prof.º Dr.º Martônio Mont'Alverne, por ter me acompanhado desde a graduação e durante estes dois anos. Um verdadeiro mestre e amigo que a Universidade de Fortaleza me proporcionou.

À Prof.ª Dr.ª Claudia Lima Marques, pelas orientações recebidas no Grupo de Pesquisa “Mercosul, Direito do Consumidor e Globalização”, bem como pelo excelente trabalho que vem desempenhando como presidente do Centro de Estudos Europeus e Alemães (CDEA), o qual me proporcionou a realização de um Mestrado com oportunidades de pesquisa que, de outro modo, não seriam possíveis.

Ao Prof.º Dr.º Augusto Jaeger Junior, pelo trabalho desenvolvido junto ao Grupo de Pesquisa “Direito Internacional da Concorrência”, abrindo um verdadeiro espaço para discussão das pesquisas em andamento, e pela presteza e solidariedade que sempre

demonstrou ter em relação aos seus alunos. Igualmente gostaria de agradecer pelas sugestões e críticas feitas na fase de qualificação do trabalho de dissertação, pois foram essenciais para um melhor direcionamento da pesquisa.

Ao Prof.º Dr.º Marcelo Schenk, por todas as contribuições realizadas no momento de qualificação, em relação à pesquisa que estava sendo desenvolvida e que viria a se tornar a presente dissertação.

À Prof.ª Dr.ª Tatiana Cardoso Squeff, pelas discussões acadêmicas e pelo constante debate, compartilhamento de ideias e oportunidades para que o meu caminho na docência fosse o melhor possível.

À Rose Azevedo, Ades Sanchez, Heidy Hofmann e Marcelo, as pessoas mais pacientes do mundo, prestativas e atenciosas, obrigada por todos os seus esforços para que a minha jornada na UFRGS fosse tão prazerosa.

À Ana Lúcia Mendes, por me receber na portaria, por dois anos, com um sorriso.

À Raquel Meneguzzo e Svenja Brünger pelas melhores aulas de alemão que alguém pode ter.

Aos amigos, verdadeiros companheiros, do Programa de Pós-Graduação da UFRGS que constantemente me inspiraram e compartilharam das coisas boas (e não tão boas) que só uma intensa jornada acadêmica é capaz de trazer, como o Guilherme Mucelin, Tatiana Bruhn, Nicole Barcellos, Mariana Koch, Mariana Sebalhos, Kenny Sontag, Maria Luiza Targa, Anair Schaefer e Simone Backes.

*“O que poderemos deixar-lhes não é a nossa experiência pessoal, essa desaparecerá conosco; o que podemos deixar-lhes são as instituições. A vida das instituições é mais longa do que a dos homens, pelo que podem, se forem bem construídas, acumular e transmitir a sabedoria às sucessivas gerações”*

Jean Monnet (Discurso pronunciado em  
Estrasburgo, em setembro de 1952)

## RESUMO

Objetiva-se de modo geral analisar uma ampla literatura que vê a União Europeia como o modelo mais paradigmático de integração e, de maneira comparada, dois aspectos do Mercosul que frequentemente são alvos de crítica pela doutrina: a opção por uma estrutura de integração intergovernamental e o sistema de solução de conflitos dela decorrente. Após esta necessária análise de maneira mais específica debruça-se sobre o estudo do Parlamento do Mercosul (Parlasul). Defende-se que não se tratam de estruturas comparáveis a ponto de haver um “transplante” de sistemas de integração, desse modo o Mercosul deve manter o modelo intergovernamental de integração, bem como o atual sistema de solução de controvérsias. Considera-se que o compromisso com instituições democráticas é necessário para o desenvolvimento da integração do Cone Sul, e neste caso destaca-se o papel exercido na democratização do bloco pelo Parlamento do Mercosul. O trabalho é dividido em três capítulos. O primeiro se dedica ao estudo de duas estruturas de integração a intergovernabilidade e a supranacionalidade nos contextos em que vigoram, respectivamente na União Europeia e no Mercosul. O segundo capítulo trata de uma reação às frequentes críticas direcionadas ao sistema de solução de controvérsias no Mercosul, uma vez comparado com o modelo da União Europeia. O terceiro capítulo traz o Parlamento do Mercosul como ator principal no processo de democratização do bloco, dedicando-se à análise desta instituição como possível alternativa para que um verdadeiro progresso em termos de integração seja alcançado de forma inclusiva e com respeito à diversidade e ao pluralismo. O trabalho contribui para que levantamentos acerca da União Europeia como modelo de integração a ser seguido seja reexaminado, e que o processo de integração no Mercosul seja rediscutido a luz dos acontecimentos dos últimos anos, como a suspensão da Venezuela como membro permanente e a instalação de uma instituição parlamentar, que vem a ser fundamental para impulsionar o processo de integração no bloco.

Palavras-chave: Mercosul; União Europeia; Parlamento do Mercosul; Democratização.

## ZUSAMMENFASSUNG

Ziel dieser Arbeit ist die umfassende Analyse der Fachliteratur, die die Europäische Union als das Leitparadigma der Integration betrachtet und die komparatistische Analyse zweier Aspekte des Mercosur, die nicht selten von der Rechtslehre kritisiert werden: die Übernahme einer intergouvernementalen Integrationsstruktur und des daraus entstehenden Systems der Lösung von Konflikten. Im Anschluss daran untersucht die Studie die Struktur des Parlament des Mercosur (Parlasur). Vertreten wird die Auffassung, dass es sich nicht um vergleichbare Strukturen handelt, sodass man nicht von einer "Transplantation" von Integrationssystemen sprechen kann. Infolgedessen soll der Mercosur seine intergouvernementale Integrationsstruktur so wie sein vorliegendes System der Lösung von Konflikten beibehalten. Es wird davon ausgegangen, dass das Engagement mit demokratischen Institutionen für die Weiterentwicklung der Integration des Südkegels notwendig ist, und in diesem Fall wird die Rolle des Parlaments des Mercosur bei der Demokratisierung der Organisation hervorgehoben. Die Arbeit ist in drei Kapiteln unterteilt. Das erste widmet sich der Untersuchung der zwei Integrationsstrukturen, dem Intergouvernementalismus und der Supranationalität in den jeweiligen geltenden Kontexten in der Europäischen Union und im Mercosur. Das zweite Kapitel vergleicht beide Organisationsmodelle und reagiert auf die häufige Kritik, die mit Bezug auf das System der Lösung von Konflikten geübt wird. Das dritte Kapitel gewährt dem Parlament des Mercosur die Hauptrolle bei dem Demokratisierungsprozess der Organisation und betrachtet bei der Analyse den Mercosur als mögliche Alternative, durch die tatsächlichen Fortschritt im Hinblick auf eine inkludierende und auf Vielfältigkeit und Pluralismus bezogene Integration erreicht werden kann. Die Arbeit trägt dazu bei, die These von der Europäischen Union als ein zu befolgendes Integrationsmodell zu überprüfen und leistet einen Beitrag zu der Diskussion über den Integrationsprozess im Mercosur, welche sich im Lichte der Ereignisse der letzten Jahre, wie des Ausschlusses von Venezuela als Mitglied und der Einführung einer parlamentarischen Institution — was dem Integrationsprozess des Bündnisses einen neuen und wesentlichen Antrieb gibt — als erforderlich erweist.

Schlüsselwörter: Europäische Union; Mercosur; Parlament von Mercosul; Demokratizierung

# SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	11
2	ESTRUTURA DOS SISTEMAS DE INTEGRAÇÃO EUROPEU E MERCOSULISTA: COMPREENSÃO DA OPÇÃO DO MERCOSUL PELA INTERGOVERNABILIDADE .....	17
2.1	Considerações preliminares .....	17
2.2	Soberania redesenhada pelos processos de integração: conceito na ordem global contemporânea .....	23
2.3	Gênese e caminho traçado pela União Europeia para o alcance de uma integração profunda e exitosa .....	40
2.3.1	Desenvolvimento e a consolidação do modelo de integração supranacional do bloco: a importância da supranacionalidade para a união da Europa – um modelo a ser seguido?.....	46
2.4	Compreensão dos aspectos fundamentais do processo de integração na América do Sul .....	59
2.4.1	Opção pela intergovernabilidade no Mercosul: aspectos políticos, econômicos e sociais.....	65
3	SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E DE INCORPORAÇÃO DE NORMAS NA UNIÃO EUROPEIA E NO MERCOSUL: A SUPRANACIONALIDADE COMO ELEMENTO (IN)DISPENSÁVEL AO MERCOSUL.....	78
3.1	Considerações preliminares .....	78
3.2	Tribunal de Justiça da União Europeia como instrumento para a consolidação da integração no bloco .....	81
3.2.1	Instrumentos jurídicos de atuação do Tribunal de Justiça da União Europeia.....	85
3.2.2	A questão ou reenvio prejudicial: instrumento de unificação da interpretação do Direito da União.....	88
3.2.3	Reflexões acerca do papel de um Tribunal de Justiça de âmbito regional .....	98
3.3	Incorporação das normas jurídicas produzidas no Mercosul: desafios e falhas deste processo.....	104

3.4	Sistema de solução de controvérsias no Mercosul: necessidade de um tribunal de justiça de âmbito regional?.....	120
4	TENTATIVAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E DO MERCOSUL: APROXIMAÇÃO DO CIDADÃO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL .....	130
4.1	Considerações preliminares .....	130
4.2	Aspectos fundamentais do Parlamento Europeu e o alargamento de suas competências: os impactos do Ato Único Europeu, do Tratado de Nice, <i>Maastricht</i> e Lisboa.....	132
4.2.1	Organização e Funcionamento do Parlamento Europeu: parlamentares, órgãos e atividades.....	136
4.3	Parlamento Europeu como representante máximo dos povos: reflexos no processo de integração .....	152
4.4	Parlamento do Mercosul como instituição importante para o fortalecimento do bloco: integração através da representação .....	159
4.4.1	Parlamento do Mercosul: Competências, finalidades e a promessa de democratização do bloco.....	159
4.4.2	Compromisso com as instituições democráticas para o avanço da integração no Mercosul.....	174
5	CONCLUSÕES .....	184
	REFERÊNCIAS.....	183

## 1 INTRODUÇÃO

Ao tentar definir o que é globalização, Ulrich Beck assinala que se trata da palavra mais usada e da menos definida dos últimos e dos próximos anos, sendo também a mais nebulosa e mal compreendida. De acordo com o autor é necessário fazer uma distinção dentre as suas várias facetas, filtrando um denominador comum entre elas, qual seja, a eliminação da premissa de que se vive e se interage em espaços fechados, delimitados pelos Estados nacionais e suas sociedades. Desse modo, Beck entende que a globalização marca a queda das fronteiras e das distâncias e o lançamento de formas de vida transnacionais, ainda que inicialmente indesejadas ou incompreensíveis.<sup>1</sup>

Essa linha de pensamento é acompanhada por Anthony Giddens ao estabelecer a importância da compreensão do fenômeno da globalização para a compreensão das próprias perspectivas do século XXI, considerando o autor a intensidade das discussões sobre esse tema ao redor do mundo. *Mondialisation* na França, *globalización* na América Latina e na Espanha e *Globalisierung* na Alemanha.<sup>2</sup> Não importa o idioma, todas estas palavras se referem ao mesmo fenômeno.

A partir do século XVIII, intensificou-se a globalização devido às inovações tecnológicas, nas indústrias e nos transportes, o que permitiu uma maior integração do mundo, tornando independentes as economias dos Estados, que agora se baseiam em novos parâmetros, não mais restritos à sua esfera interna, mas a um universo maior, mundial.

Para Josef Thesing, a globalização incorporou o papel de designar a crescente integração de nações e regiões, significando, sobretudo, o surgimento de novas

---

<sup>1</sup> BECK, Ulrich. *O que é globalização?* Equívocos do globalismo: respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 44.

<sup>2</sup> GIDDENS, Anthony. *O mundo em descontrolado: o que a globalização está fazendo de nós.* 4ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 18.

estruturas e até mesmo verdadeiros centros de poder.<sup>3</sup> Este processo foi intensificado nas últimas décadas, impulsionando, deste modo, o movimento de regionalização, que por sua vez, aprofundou-se em um verdadeiro processo de globalização político-jurídico. O que se observa é que uma coisa levou a outra: a globalização econômica gerou uma integração regional, que atuou de forma a potencializar a dimensão político-jurídica da globalização, considerando que, para consolidar os processos integrativos, é necessário que se revisitem as instituições do Direito e o próprio papel exercido pelo Estado.

O efeito geral da chamada globalização, para Danilo Zolo, seria o de modificar a representação da “distância”, atenuando assim o relevo do espaço territorial e redesenhando os “confins do mundo”, mas sem abatê-los. Como conteúdo deste processo, o autor seguindo o entendimento de Giddens, faz referência à globalização como um fenômeno típico da modernidade, incluindo também a ideia de Estado nacional, de economia capitalista, de divisão do trabalho e de militarismo. Portanto, a globalização seria essencialmente uma expansão da modernidade desde o âmbito europeu (ocidental) até o mundo inteiro, ou seja, uma modernidade em escala global. Desse modo, globalização e modernidade coincidiriam.<sup>4</sup>

A regionalização passou a ser uma tendência cada vez mais crescente, incentivando sobremaneira os países a promoverem uma integração política e econômica, pois assim estariam não apenas buscando proteger suas economias, mas também garantindo uma inserção na arena internacional.

Os processos de integração visam à ampliação de mercados, à elevação da competitividade dos integrantes do mercado mundial, ao aumento do poder econômico ou relevância política dos Estados, enquanto agem como bloco, partes de um processo integrativo regional no âmbito internacional.

O Brasil encontra-se em um cenário de regionalização no âmbito da América do Sul por meio do Mercado Comum do Sul (Mercosul), o qual deveria ter alcançado o

---

<sup>3</sup> THESING, Josef. Globalização, Europa e o século 21. In: *A Globalização entre o imaginário e a realidade*. São Paulo: Konrad-Adenauer Stiftung, 1998, p.5.

<sup>4</sup> ZOLO, Danilo. *Globalização: Um Mapa dos Problemas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 16.

estágio de mercado comum até o ano de 1994, encontrando-se atualmente, em uma fase caracterizada como união aduaneira “imperfeita”.<sup>5</sup>

As tentativas de solucionar os problemas do Mercosul e o conseqüente avanço no processo de integração do bloco, formado pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai<sup>6</sup> aparentam estar concentradas na adoção do elemento da supranacionalidade presente na União Europeia (UE), que permeou um caminho exitoso em termos de consolidação do bloco, atualmente figurando como união política e monetária.

A criação da União Europeia teve como elemento principal a unidade, buscando a construção e a consolidação da Europa do pós-guerra, em uma tentativa de estreitamento dos laços entre os povos e uma aproximação das decisões ao nível dos cidadãos.

O estudo que segue será estruturado no sentido de analisar uma ampla literatura que vê a União Europeia como o modelo mais paradigmático de integração, ainda que já exista um reconhecimento de que o Mercosul possui características que o tornam único e que o modelo da UE precisa ser cuidadosamente estudado antes de ser utilizado como parâmetro para outras experiências de integração, cada uma com as suas particularidades e limitações.

Especificamente, objetiva-se analisar, de maneira comparada, dois aspectos do Mercosul que frequentemente são alvos de crítica pela doutrina: a opção por uma estrutura de integração intergovernamental e o sistema de solução de conflitos dela decorrente. Após esta necessária análise, e suas respectivas conclusões parciais, o objetivo recai sobre o estudo do que se considera ser necessariamente realçado no processo de integração do Cone Sul e que pode vir a ser a chave para o desenvolvimento

---

<sup>5</sup> MARQUES, Claudia Lima. O “Direito do Mercosul”: Direito oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional Clássico e Novos Caminhos de Integração. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, v. 35. Curitiba: 2001, p. 5.

<sup>6</sup> Para os fins do presente trabalho será considerada a estrutura atualmente vigente formada por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Sabe-se que os países associados são Bolívia, Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname, e que a Venezuela se encontra suspensa pelo descumprimento do Protocolo de Ushuaia, e dos compromissos assumidos no Protocolo de Adesão do bloco.

de sua integração: o compromisso com instituições democráticas, com destaque para o Parlamento do Mercosul (Parlasul).

Entende-se que um vasto estudo foi e tem sido realizado acerca do instituto da intergovernabilidade e do sistema de solução de conflitos no âmbito do Mercosul, no entanto, é importante o estudo desses pontos, agora reinseridos à luz das mudanças ocorridas com o decorrer do tempo, após a suspensão de um membro do bloco mercosulista e de tantas interrogações em torno do sistema europeu atualmente, até então observado como paradigma para todo processo de integração em desenvolvimento. Trata-se de premissas necessárias para que se avance em termos de novos apontamentos para o que deveria nortear o processo de integração no Mercosul.

Ao escrever sobre o Mercosul, Augusto Jaeger Junior ensina que a análise do movimento integracionista dos países do bloco poderia ser dividida em dois pontos: a integração econômica e o envolvimento dos cidadãos, considerando o autor que “Este relacionamento de pessoas é fundamental para que se possa ter garantias de êxito no que respeita às próprias relações econômicas”.<sup>7</sup> Apesar de ter escrito em 1998, vinte anos depois as palavras do autor ainda encontram contexto para serem aplicadas, considerando que a criação do Parlamento do Mercosul, em 2007, trouxe a possibilidade de democratizar o bloco, aproximar os cidadãos dos Estados Partes do processo de integração que diretamente lhes diz respeito, e dessa forma impulsiona-lo. O cidadão não pode ficar à margem deste processo.

Desse modo se justifica a importância de se estudar o Mercosul nos dias de hoje: é o processo que se tem, que pode funcionar, e que pode funcionar ainda melhor com o reforço de instituições que democratizem o bloco e que aproximam o que deveria ser o verdadeiro alvo da integração: o cidadão.

A presente dissertação dedica-se à busca pela resposta à seguinte questão: considerando a análise de pontos elementares do processo de integração do Mercosul,

---

<sup>7</sup> JAEGER JUNIOR, Augusto. Mercosul: a exclusão do cidadão nos processos de constituição e integração. In: PIMENTEL, Luiz Otávio. *Mercosul no cenário internacional: direito e sociedade*. v. 2. Curitiba: Juruá, p. 9-17, 1998. p. 3.

em perspectiva comparada à União Europeia, deve-se considerar e apoiar a adoção da supranacionalidade como necessária ao êxito do bloco? Porque discutir o Parlamento do Mercosul como alternativa para a progresso integracionista da região?

Para o enfrentamento das questões, o trabalho é dividido em três capítulos. O primeiro, Estrutura dos sistemas de integração europeu e mercosulista, se dedica ao estudo de ambas as estruturas de integração, a supranacionalidade e a intergovernabilidade nos contextos em que vigoram, respectivamente na União Europeia e no Mercosul. Não apenas se confronta a forte sugestão da doutrina sobre a adoção da supranacionalidade pelo Mercosul, devido aos êxitos obtidos pela UE, como são levados em consideração os problemas que o bloco europeu enfrenta atualmente, indagando-se acerca da possibilidade de ainda ser utilizado como parâmetro para os blocos em desenvolvimento.

O segundo, Sistema de solução de conflitos e de incorporação de normas na União Europeia e no Mercosul, trata-se de uma reação às frequentes críticas direcionadas ao sistema de solução de controvérsias no Mercosul, uma vez comparado com o modelo da União Europeia. São expostos os diversos problemas enfrentados pelo sistema jurídico do bloco, para em um segundo momento analisar se é neste ponto onde a mudança estrutural do processo de integração deve acontecer, com a instituição de um tribunal supranacional.

Os dois primeiros capítulos direcionam para a resposta à pergunta acerca da necessidade do elemento supranacional na estrutura do Mercosul. Para que se possa prosseguir, é necessário que dúvidas como esta não estejam mais em pauta, para que um novo ator possa ser apontado como uma possibilidade de resgatar o percurso original do Mercosul.

Dito isto, o terceiro, Tentativas de democratização da União Europeia e do Mercosul, traz o Parlamento do Mercosul como ator principal no processo de democratização do bloco, levando em consideração questões como a cláusula democrática do Mercosul e a suspensão da Venezuela do bloco. Este capítulo dedica-se à análise do Parlasul como possível alternativa para que um verdadeiro progresso em

termos de integração seja alcançado, de forma inclusiva e com respeito à diversidade e ao pluralismo.

A combinação de abordagens, sempre iniciando pelo modelo europeu e seguindo para a realidade no Mercosul, permite afirmar que os Estados são atores importantes e poderosos, no início e na evolução dos processos de integração, mas o papel das instituições regionais não pode ser ignorado.

O método de abordagem teórica da pesquisa é o dedutivo, porquanto serão analisados os processos de integração que ocorrem em dois grandes blocos, enumerando minuciosamente fatos e argumentos para se chegar à resposta das perguntas de investigação, utilizando-se, também, do método comparativo para investigar as experiências relevantes entre países. Já o método de procedimento utilizado é a análise bibliográfica em doutrina nacional e estrangeira especializada, nos instrumentos publicados pelas organizações e entidades internacionais, legislações aplicadas e jurisprudência, realizando-se uma pesquisa de caráter exploratório.

Considerando o encadeamento de ideias acima é que se pretende alcançar resposta para as perguntas levantadas no presente trabalho.

Como referencial teórico foram utilizadas doutrinas nacionais e internacionais especializadas nos temas da pesquisa, bem como jurisprudência e texto da lei dos tratados ratificados pelo Mercosul e pela União Europeia.

## 2 ESTRUTURA DOS SISTEMAS DE INTEGRAÇÃO EUROPEU E MERCOSULISTA: COMPREENSÃO DA OPÇÃO DO MERCOSUL PELA INTERGOVERNABILIDADE

### 2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

No âmbito do Mercosul, há que se falar em Direito da Integração, o qual faz menção a processos conduzidos sob o manto da intergovernabilidade, e não em Direito Comunitário<sup>8 9</sup>, tendo por escopo uma integração de natureza comercial e econômica para promover o comércio internacional em uma determinada região. Trata-se de um desdobramento do Direito Internacional clássico que decorre de tratados internacionais firmados entre Estados soberanos, ensejando a criação de zonas econômicas privilegiadas.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Direito Comunitário, de acordo com Diego Pereira Machado e Florisbal de Souza Del’Olmo, trata-se de “um Direito da Integração aperfeiçoado, evoluído”. Desse modo, ao se falar em Direito Comunitário, atualmente sob a nomenclatura de “Direito da União” entende-se que as normas deste Direito possuem autonomia e hierarquicamente, são considerados superiores às normas internas dos Estados nacionais, os quais devem acatar as normas de imediato. Esse Direito encontra-se presente no âmbito do processo de integração da União Europeia e é reconhecido como modelo ideal em outros blocos, como na Comunidade Andina de Nações (CAN), que vem optando por um modelo semelhante ao europeu em sua constituição. DEL’OLMO, Florisbal de Souza; MACHADO, Diego Pereira. *Direito da Integração, Direito Comunitário, Mercosul e União Europeia*. Salvador: Jus Podivm, 2011, p. 29-30.

<sup>9</sup> Em sentido contrário, o autor alemão Jan Kleinheisterkamp compreende que, considerando tanto as fontes primárias, parcialmente, quanto as fontes secundárias, em maior extensão, mesmo na forma de Direito Internacional Público, concedem-se direitos e impõem-se obrigações diretamente aos cidadãos dos Estados Partes, com a finalidade de integração econômica e unificação das legislações. Cria-se, desse modo, um Direito da Integração, que, por um lado, tem qualidade de direito interno aplicável aos cidadãos e, por outro lado, advém das obrigações internacionais dos Estados Partes. De acordo com o autor, este caráter duplo de normas internacionais uniformizadas, em conjunto com o superior objetivo da integração regional, autoriza afirmar a existência de um Direito Comunitário do Mercosul, mesmo sem a característica da supranacionalidade. KLEINHEISTERKAMP, Jan. A interpretação uniforme do direito comunitário – um ensaio prático sobre a metodologia do direito do MERCOSUL. In: RODAS, João Grandino (coord.). *Contratos Internacionais*. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 333-335.

<sup>10</sup> DEL’OLMO, Florisbal de Souza; MACHADO, Diego Pereira. *Direito da Integração, Direito Comunitário, Mercosul e União Europeia*. Salvador: Jus Podivm, 2011, p. 30.

De acordo com Jamile Bergamaschine Mata Diz e Augusto Jaeger Junior, deferente à autonomia de um Direito da Integração que seja capaz de explicar devidamente o fenômeno da integração interestatal assinalam que “em primeira aproximação, repise-se, teórica, pode-se afirmar ter o direito da integração método, princípios, objeto e fontes próprios, condizentes, então, com sua autonomia em relação ao direito internacional e até mesmo ao direito da União”. O Direito de Integração deve obter o reconhecimento de um sistema próprio, ainda que utilize os mecanismos e fontes do Direito Internacional, mas que permita aos Estados associados integrarem-se em um acordo com disposições comuns.<sup>11</sup>

Essa diferenciação faz-se importante para compreender os contornos econômicos que caracterizam o Mercosul e ensejaram a sua criação, precedido por intenções integracionistas como a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), o Pacto Andino e a Associação Latino-americana de Integração (ALADI)<sup>12</sup>, com a intenção de chegar a fase de mercado comum<sup>13</sup> nos termos do Tratado de Assunção assinado em

---

<sup>11</sup> JAEGER JUNIOR, Augusto; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Por uma teoria jurídica da integração regional: a inter-relação direito interno, direito internacional público e direito da integração. *Revista de Direito Internacional*, v. 12, p. 139-158, 2016. p. 156.

<sup>12</sup> De acordo com Ulrich Wehner “Die im folgenden behandelten Initiativen aus den Jahren 1960 bis 1985 werden zusammenfassend als Integrationsversuche der ersten Generation bezeichnet. Mit Blick auf das Ziel, Rückschlüsse auf die Integration im Rahmen des Mercosur zu gewinnen, erfolgt eine Konzentration auf die sogenannte ALALC, die ALADI und den andenkompakt als die drei wichtigsten lateinamerikanischen Integrationsansätze, die bloß bilateralen Kooperationsschritte bleiben dabei außer Acht”. De acordo com a tradução livre da autora: “As iniciativas dos anos 1960 a 1985, discutidas a seguir, são denominadas de forma resumida de tentativas de integração da primeira geração. Com o objetivo de investigar a integração no contexto do Mercosul, a análise se concentra sobre a ALALC, a ALADI e o Pacto Andino como as três tentativas de integração mais importantes da América Latina, no entanto, as iniciativas de cooperação estritamente bilaterais não são levadas em consideração.” WEHNER, Ulrich. *Der Mercosur: Rechtsfragen und Funktionsfähigkeit eines neuartigen Integrationsprojektes und die Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999. p. 29-30.

<sup>13</sup> De acordo com Odete Maria de Oliveira, em breve síntese, os estágios de integração se constituem em: a) *zona de livre comércio*, tratando-se da forma mais simples de integração econômica, com a retirada dos obstáculos tarifários ou de outros obstáculos ao comércio de mercadorias entre os países participantes, que continuam independentes comercialmente em relação a terceiros. Este tipo de estágio pode gerar a substituição da oferta nacional mais cara pelos produtos de países da zona de livre comércio; *União Aduaneira* constitui uma zona de livre comércio, no entanto, os Estados membros adotam uma Tarifa Externa Comum (TEC) com relação a terceiros países, as importações procedentes de outros países sofrem uma tarifa exterior comum, como uma espécie de tributação; *Mercado Comum* é o estágio que abrange a zona de livre comércio e a de união aduaneira, permitindo a livre circulação de fatores e serviços nos Estados membros, ou seja, tratando-se de uma liberação de bens, capitais, serviços e pessoas, eliminando toda e qualquer forma de discriminação, constituindo-se uma forma de integração das mais

1991 por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, enquanto a Venezuela assinou os documentos para entrada no bloco em 17 de junho de 2006.

Considerando fortes tendências regionalistas, como a prática da cooperação entre os atores estatais em uma mesma região, aproximando-os ainda mais, não apenas territorialmente, e de regionalização (que se caracteriza por um processo maior de reestruturação e desenvolvimento dos Estados com interesses em comum), é que a instituição de um Mercado Comum no Sul foi pensada.<sup>14</sup>

De acordo com Mariana-Aida e Ionel Sergiu, em 1960, os processos de cooperação entre os países da América do Sul eram caracterizados por estratégias de incentivo a indústrias nacionais para que se resguardassem, considerando as intensas exportações dos países desenvolvidos. Esta estratégia foi chamada por alguns autores de “regionalismo defensivo”, como oposta ao “regionalismo aberto” ou ao ofensivo, promovido pelo CEPAR (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe).<sup>15</sup>

De acordo com Briceño Ruiz, processos integracionistas como o Mercosul e a própria União Europeia incluem-se no que se denomina “regionalismo estratégico”, ou seja, para José Ruiz Briceño este regionalismo deriva da política comercial estratégica presente no comércio internacional, o qual se utiliza da integração regional como instrumento para promoção dos interesses dos blocos e de empresas transnacionais.<sup>16</sup>

---

complexas; *União Econômica* supera o estágio de Mercado Comum em termos de complexidade, tratando-se do estágio anterior complementado pela introdução de políticas comuns harmônicas diferentes das políticas puramente comerciais das etapas anteriores; *União Total* ou *União Econômica e Política* propõe a forma de integração completa, e além da coordenação e unificação das economias nacionais, há um Parlamento comum, uma Política Exterior de Defesa e Segurança e de Interior de justiça também comuns. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Europeia: Processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 2011.p.36-40.

<sup>14</sup> DEL'OLMO, Florisbal de Souza; MACHADO, Diego Pereira. *Direito da Integração, Direito Comunitário, Mercosul e União Europeia*. Salvador: Jus Podivm, 2011, p. 35-36.

<sup>15</sup> MARIANA-AIDA, Cîmpeanu; SERGIU, Pîrju Ionel. The Economical Partnership European Union – Mercosur. In: *European Integration: realities and perspectives*. Galati: Danubius University, 2010, p. 244-249, p. 245.

<sup>16</sup> BRICEÑO RUIZ, José. Strategic Regionalism and the Remaking of the Triangular Relation between the USA, the European Union and Latin America. *Journal of European Integration*. v. 23, n. 2, p. 199-213, 2001. p. 200.

O Mercosul<sup>17</sup> como zona de livre comércio se estabeleceu em 1994, e nesse mesmo ano, desde a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto (POP), vem se constituindo ainda que de forma imperfeita, uma união aduaneira, segunda etapa do processo de integração, que se caracteriza, de acordo com Augusto Jaeger Junior, pela definição de uma Tarifa Externa Comum (TEC) à qual são subordinados os produtos provenientes de outros Estados, independentemente, de por qual Estado da união aduaneira seja a mercadoria introduzida.<sup>18</sup>

O Tratado de Assunção, que constituiu o Mercosul, em seu artigo 1º explicita os objetivos do bloco, como a criação de um mercado comum entre os países signatários, que implicaria a livre circulação de bens, fatores produtivos, serviços, com a eliminação de barreiras alfandegárias, restrições não tarifárias, permitindo a livre circulação de mercadorias entre os Estados Partes, bem como adotando a TEC em relação a terceiros países e políticas comerciais comuns. O mesmo artigo também propõe a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os participantes, prevendo ainda a harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes com as normas mercosulistas.<sup>19</sup>

Não bastasse a disposição expressa do artigo 1º, o Tratado de Assunção delineou em seu preâmbulo os contornos de uma integração que melhor aproveitasse os recursos disponíveis, que promovesse a proteção do meio ambiente, melhorasse as interconexões físicas e o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes, modernizando

---

<sup>17</sup> Noemí Mellado aponta o que seriam as características do processo de integração do Mercosul, em sua opinião: primazia de forças de mercado, inter-relacionamento econômico competitivo, funcionalidade institucional intergovernamental entre desiguais para adquirir um posicionamento comercial e orientado para fora da região, concentração de benefícios e custos de integração, desinteresse pelo desenvolvimento econômico e social equilibrado, marcado pela exclusão social, objetivando o reforço de interesses setoriais.” MELLADO, Noemí. *Mercosul-Alca: articulación de las negociaciones internas y externas*. Instituto de Integración Latinoamericana. Buenos Aires: 2007, p. 93.

<sup>18</sup> JAEGER JUNIOR, Augusto. *Temas de Direito da Integração e Comunitário*. São Paulo: LTr, 2002, p. 51.

<sup>19</sup> MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao_pt.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2018.

suas economias e, destaque-se, melhorando as condições de vida dos habitantes<sup>20</sup>, uma vez que a integração econômica não deve se limitar a este âmbito, mas deve ser a maneira pela qual os “Estados modernos estão tentando resolver a questão básica de assegurar aos cidadãos, de uma comunidade global, determinados direitos mínimos, entendidos como direitos econômico-sociais, que viabilizem as quatro liberdades [...] e a integração.”<sup>21</sup>

Sustenta-se que a ideia de integração não pode se limitar à expansão dos mercados, considerando que a queda das fronteiras e o choque cultural são inegáveis, o que tornam os nacionais tão membros do processo de integração quanto os países dos quais se originam. E como coloca José Alcebíades de Oliveira Junior, não podemos parar na denúncia da existência de um confronto cultural, mas, apoiar-se na clássica sociologia que repensa a integração social.<sup>22</sup>

A doutrina majoritária<sup>23</sup> entende, de acordo com Deisy Ventura, que para um objetivo considerado tão ambicioso, como a instituição de um mercado comum e a realização dos objetivos do Tratado de Assunção, o Mercosul adotou uma estrutura institucional deveras minimalista, como a de um simples entendimento entre países<sup>24</sup>, característico da estrutura intergovernamental de integração.

A insistência da doutrina de que o Mercosul deveria adotar um sistema supranacional para a solução dos problemas decorre da frequente comparação do bloco

---

<sup>20</sup> MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao_pt.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2018.

<sup>21</sup> JAEGER JUNIOR, Augusto. *Temas de Direito da Integração e Comunitário*. São Paulo: LTr, 2002, p. 38.

<sup>22</sup> OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. Crítica e metacrítica ao universalismo dos Direitos Humanos a partir de visões do multiculturalismo. In: ALVAREZ MONTIEL, Alejandro; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; FELONIUK, Wagner Silveira. *Perspectivas do discurso jurídico: argumentação, hermenêutica e cultura*. Porto Alegre: DM editora, 2005, p. 13-26, p. 24.

<sup>23</sup> Dentre os autores que compartilham deste entendimento, verificar: Joana Stelzer, Paula Wojcikiewicz Almeida, Florisbal de Souza Del’Olmo, Diego Pereira Machado, Odete Maria de Oliveira, Elisabeth Accioly, Alejandro Perotti, Valerio de Oliveira Mazuolli, Adriane Claudia Melo Lorentz.

<sup>24</sup> VENTURA, Deisy. *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea: los desafíos de una asociación inter-regional*. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005, p. 59.

com o modelo de integração vigente na União Europeia, que logrou êxitos sob a égide do pilar supranacional, apesar de que, como será abordado, a União Europeia vem levantando inúmeros questionamentos<sup>25</sup> acerca do real êxito do bloco na contemporaneidade.

Ressalta-se que, serão inseridos neste capítulo os principais pontos acerca da atual situação da União Europeia, que lida com questões, por exemplo, como o *Brexit*.<sup>26</sup> No entanto, também se considera todo o caminho percorrido pelo bloco e o sucessivo êxito no alcance e superação de diversas etapas no seu processo de integração, até o atual estado de união econômica e política em que se encontra, já tendo servido de exemplo para diversos processos de integração.<sup>27</sup>

Desse modo, em um primeiro momento, trata-se de analisar o instituto da soberania, requisito essencial para a compreensão dos modelos de integração, após segue-se um tópico mais descritivo acerca do modelo de integração adotado pela União Europeia, dos motivos que o levam a ser fortemente sugerido como parâmetro para os demais blocos regionais, bem como do caminho percorrido pelo bloco para o alcance da fase de integração em que hoje se encontra.

Em um segundo momento, passa-se ao estudo do Mercado Comum do Sul, sua opção pela intergovernabilidade, ressaltando as principais características deste modelo e trazendo pontos de reflexão acerca da manutenção ou modificação da estrutura adotada e levantando questões acerca da utilização da União Europeia como modelo para a integração na América do Sul.

---

<sup>25</sup> Conferir: ZIELONKA, Jan. *Is the European Union Doomed?* Cambridge: Polity Press, 2014; e também MATIASKE, Wenzel; BRUNKHORST, Hauke; GRÖZINGER, Gerd; NEVES, Marcelo (Eds). *The European Union as a Model for the Development of Mercosur?* Transnational orders between economic efficiency and political legitimacy. v. 4. Rainer Hampp Verlag: Mering, 2007.

<sup>26</sup> UNIÃO EUROPEIA. *UK withdrawal from the European Union: legal and procedures issues*. Brussels: European Commission, 2017, p. 15.

<sup>27</sup> Como influenciou bastante a Comunidade Andina de Nações (CAN).

## 2.2 SOBERANIA REDESENHADA PELOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO: CONCEITO NA ORDEM GLOBAL CONTEMPORÂNEA

Sabe-se que se trata de um tema complexo pertinente à Teoria do Estado, mas que será examinado no presente trabalho sob a ótica do Direito Internacional para que se possa dar continuidade e avançar nos estudos acerca das estruturas de integração. Após esta necessária introdução, passa-se a realizar um estudo comparado entre o conceito “tradicional” ou clássico de soberania e o conceito de soberania compartilhada, advindo da crescente ideia de integração entre as nações em blocos regionais, analisando ao final de que modo o Mercosul e a União Europeia acolheram este conceito e os impactos gerados nos respectivos blocos.

Em virtude da nova ordem mundial do pós-guerra ter gerado uma identidade de problemas entre as nações, nunca antes verificada, houve um necessário extrapolamento do espaço em que os Estados exercem sua soberania. A globalização acelerou a transnacionalização das relações econômicas, financeiras, comerciais, tecnológicas, implicando principalmente a intensificação das relações sociais, e enfraquecimento dos Estados-nações, conectando-os e transformando-os, em prol de um pacto internacional pela proteção de determinados direitos e pelo desenvolvimento conjunto dos países.

A concepção de soberania passou por diversas modificações, tampouco aconteceu de maneira rápida, mas de modo gradual, acompanhando o contexto em que o Estado se encontrava. Juntamente com o surgimento do Estado Moderno, a noção de soberania, que veio para fundamentá-lo, justificava o poder absoluto, que se perpetuaria no tempo sem perder sua legitimidade.

De acordo com Paulo Bonavides, no final da Idade Média e começo da primeira Revolução Iluminista, denominada Renascença, grande precursora da segunda revolução – a da razão –, o Estado Moderno já manifestava traços inconfundíveis de seu surgimento naquele conceito unificador – o de soberania, que ainda hoje é seu traço mais característico, sem esquecer-se das relutâncias globalizadoras. Essa pretensão, globalizadora de aniquilação daquele conceito tem como justificativa apontar uma

realidade distinta, imposta por novos modelos associativos de interdependência estatal para ganharem prevalência no contexto globalizado, buscando, de todo modo, remover e apagar o conceito de soberania. Ressalta ainda o autor, que tais tentativas de aniquilação da autodeterminação das nações foram feitas com muito empenho “porque a soberania nacional é óbice à soberania dos mercados”. No entanto, não se deve esquecer que foi a soberania o grande princípio que inaugurou o Estado Moderno, sem o qual seria impossível de constituir-se, ou seja, era necessária essa “sólida doutrina de um poder inabalável e inexpugnável, teorizado e concretizado na qualidade superlativa de autoridade central, unitária e monopolizadora de coerção”, igualmente cercada pelas ideias de grandeza, majestade e sacralidade, que constituíam “colunas de sustentação do Estado Moderno, que era o Estado da soberania ou do soberano, antes de ser Estado da Nação ou do povo.”<sup>28</sup>

O princípio da soberania dos Estados na teoria de Jean Bodin, que deve ser compreendida dentro do contexto histórico em que foi defendida, no século XV, traz o conceito de um poder absoluto, perpétuo, independente, ilimitado e incondicionado, podendo o soberano conceder a outrem, sem, no entanto, ter seu posto maculado. Desta forma, de acordo com Bodin, ao se utilizar do adjetivo “absoluto” implica atribuir ao poder soberano, determinadas características como: superioridade, independência, incondicionalidade e ausência de limitação.<sup>29</sup>

Ao tecer essas considerações, explica ainda Bodin que a ausência de limitação é uma característica, pois, qualquer forma de limitação seria incompatível com a própria ideia de um poder supremo, uma vez que a soberania não é limitada, nem em poder, nem em obrigações, nem em relação ao tempo; a incondicionalidade é outro pressuposto uma vez que este poder deve estar desvinculado de qualquer obrigação, devendo o seu detentor ter plena liberdade de ação; a superioridade significa que aquele que possui o poder soberano não pode estar subordinado ou sequer em uma posição de igualdade em

---

<sup>28</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 9 Ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 35

<sup>29</sup> BODIN, Jean. *Les six livres de la République*. Paris: Fayard, 1986, p. 191

relação a outros poderes, desse modo é necessário que os soberanos não estejam submetidos aos comandos de outrem.<sup>30</sup>

Duas são as possíveis acepções acerca da soberania na teoria de Bodin: a normativa, uma vez que este poder soberano monopolizava o uso da força, se incumbindo do poder legiferante e de execução das leis; a descritiva, elemento caracterizador do próprio poder do Estado.<sup>31</sup>

Para Miguel Reale a soberania também estaria intrinsecamente relacionada com a ideia de fortalecimento do poder, sendo definida pelo autor como “um poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência”.<sup>32</sup>

Morena Pinto define, em termos jurídicos, a noção de soberania<sup>33</sup> como um “conjunto de poderes supremos que um Estado qualquer pode ostentar e exercer no marco do ordenamento jurídico internacional, ou seja, trata-se do maior nível de poder que um Estado é titular, ainda que de pronto não ostente, para que possa ser considerado”.<sup>34 35</sup>

Uma vez postas estas conceituações clássicas do instituto da soberania, faz-se necessário analisar tal instituto à luz do Direito Internacional, principalmente em relação ao surgimento dos processos de integração regionais.

---

<sup>30</sup> BODIN, Jean. *Les six livres de la République*. Paris: Fayard, 1986, p. 191.

<sup>31</sup> BODIN, Jean. *Les six livres de la République*. Paris: Fayard, 1986, p. 191.

<sup>32</sup> REALE, Miguel. *Teoria do direito e do estado*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 127.

<sup>33</sup> Oportuno destacar a diferença entre a soberania interna e externa. A primeira diz respeito ao Estado em face de seus elementos, como o povo, território e governo, que tem como característica mais visível a autonomia, implicando uma superioridade do poder político em relação aos demais poderes sociais; a soberania externa se compõe na relação entre os Estados da comunidade internacional, tendo como faceta principal a independência, ou seja, trata-se da manifestação do poder do Estado em relação a outros Estados. KERBER, Gilberto. *Mercosul e a Supranacionalidade*. São Paulo: LTr, 2001, p. 35

<sup>34</sup> De acordo com o original: “soberanoconjunto de poderes supremos que un Estado cualquiera puede ostentar o ejercer en el marco del ordenamento jurídico internacional, es decir, tratarse del mayor grado de poder de que un Estado es titular, aunque de hecho no lo ostente, para que pueda ser considerado soberano”.

<sup>35</sup> PINTO, Marcio Morena. *La Dimensión de la Soberanía en el Mercosur*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 34

Uma das teorias inicialmente desenvolvidas trata de uma concepção jurídica que vê o Estado com primazia absoluta em relação ao seu ordenamento jurídico interno, tratando-se de um ente absolutamente livre, que, embora se proponha a estar em contato com os demais Estados, não tem por escopo limitar sua esfera de liberdade, gerando um determinado individualismo no âmbito internacional, também influenciado pelo fato das relações internacionais terem um caráter mais político que jurídico, respondendo os Estados com mais importância a questões que irão satisfazer seus interesses de poder, que aos interesses do Direito Internacional.<sup>36</sup> No entanto, os Estados não vivem isoladamente, mas sob a égide do princípio da solidariedade<sup>37</sup> e de outras normas semelhantes, imerso em uma pluralidade ampla e complexa que é a comunidade internacional<sup>38</sup>, na qual a soberania está regulada por dois princípios fundamentais da ordem internacional: o primeiro estabelece a igualdade soberana dos Estados e o outro dispõe sobre o dever de não intervir nos assuntos que são de jurisdição exclusiva de outros Estados, assuntos estes que devem ser conduzidos sem ingerência estrangeira.<sup>39</sup>

O conceito clássico de soberania que deu ensejo à criação do Estado Moderno, tornou-se incompatível com a crescente ideia de integração entre os Estados, não podendo mais defender a inexistência de limites à própria soberania, muito menos que as normas internacionais devem sempre ser interpretadas de modo que evitem a mínima limitação à soberania dos Estados. Desse modo, afirma Morena Pinto, que “nenhuma

---

<sup>36</sup>De acordo com Marcio Morena Pinto, os grandes defensores dessa teoria, a denominam de “maquiavelismo internacional” que se converteria em uma teoria da “razão de Estado”. In: PINTO, Marcio Morena. *La Dimensión de la Soberanía en el Mercosur*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 34.

<sup>37</sup> Habermas afirma que a “responsabilização solidária pelo outro como um dos nossos se refere ao ‘nós’ flexível numa comunidade que resiste a tudo o que é substancial e que amplia constantemente suas fronteiras porosas” e sobre essa comunidade moral, afirma que “se constitui exclusivamente pela ideia negativa da abolição da discriminação e do sofrimento, assim como da inclusão dos marginalizados – e de cada marginalizado em particular –, em uma relação de deferência mútua.” In: HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. Edições Loyola: São Paulo, 2002, p. 78.

<sup>38</sup> PINTO, Marcio Morena. *La Dimensión de la Soberanía en el Mercosur*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 34-35.

<sup>39</sup> DIÉZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. 15. Ed. Madrid: Tecnos, 2005, p. 264-265.

soberania estatal é, e nem pode ser, absoluta, posto que se vê forçada a coexistir com outras soberanias”.<sup>40 41</sup>

Ferrajoli observa que a soberania de todos os Estados no cenário internacional pode vir a gerar uma comunidade de leviatãs, transformando-se em fator de guerra, quando na verdade deveriam superar o *bellum omnium* (guerra de todos), causado pelo estado de natural desregramento hobbesiano a que retrocederiam as nações, justamente por serem soberanas, ou seja, “quanto mais se limita – e, através de seus próprios limites, se autolegitima – a soberania interna, tanto, mas se absolutiza e se legitima, em relação aos outros Estados e, sobretudo em relação ao mundo ‘incivil’, a soberania externa”.<sup>42 43</sup>

O paradigma da soberania externa surgiu nas lições de Luigi Ferrajoli, uma vez que, para o autor, a ideia clássica de soberania não se coaduna com a sujeição do poder à lei, e igualmente é contrária à existência das atuais cartas internacionais que proclamam direitos. Por acreditar na força de um Direito Internacional embasado na autonomia dos povos e não na soberania dos Estados, o referido autor é deferente à adesão de valores relativos a um constitucionalismo de caráter mundial, munido de garantias jurisdicionais globais.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> De acordo com o original: “ninguna soberania estatal és, y ni puede ser, absoluta, puesto que se ve forzada a coexistir con otras soberanias”.

<sup>41</sup> PINTO, Marcio Morena. *La Dimensión de la Soberanía en el Mercosur*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 35.

<sup>42</sup> FERRAJOLI. Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 7.

<sup>43</sup> Ainda, de acordo com Ferrajoli, quanto mais o estado de natureza é superado internamente, tanto mais é reproduzido e desenvolvido externamente. E, quanto mais o Estado se juridiciza como ordenamento, tanto mais se afirma como entidade auto-suficiente, identificando-se com o direito, mas, ao mesmo tempo, hipostasiando-se como sujeito não-relacionado e *legibus solutus*. Explica-se assim também o destino dos direitos fundamentais, ao menos até a Declaração universal de 1948. A universalidade dos direitos humanos resolve-se, conseqüentemente, numa universalidade parcial e de parte: corrompida pelo hábito de reconhecer o Estado como única fonte de direito e, portanto, pelos mecanismos de exclusão desencadeados por este para com os não-cidadãos; e, ao mesmo tempo, pela ausência, também para os próprios cidadãos, de garantias supraestatais de direito internacional contra as violações impunes de tais direitos, cometidas pelos próprios Estados. Desse fato provêm duas ordens de conseqüências. A primeira é a negação do próprio direito internacional, identificado por Hegel com o “direito externo de Estado”, isto é, com o conjunto de normas estatais que disciplinam as relações entre os Estados. In: FERRAJOLI. Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 9.

<sup>44</sup> FERRAJOLI. Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 9

Observa-se que a doutrina internacionalista, em sua maioria, vê o Estado como ente capaz de proporcionar a manutenção de sua ordem interna, paz e justiça, no entanto, também entende que o Estado está cada vez mais dependente dos progressos e dos recursos resultantes de uma forte cooperação internacional. Desse modo, confrontam-se as características da soberania clássica com a constante necessidade de cooperação entre os países, o que implicaria um menor individualismo e isolamento.

Ainda nesse sentido, a doutrina faz uma diferenciação entre “Direito Internacional de coexistência” e o chamado “Direito Internacional de cooperação”, o primeiro, de acordo com Morena Pinto, “está composto por um conjunto de normas de ajuste e delimitação entre diferentes soberanias nacionais, é dizer, normas de valor universal que são relativamente indiferentes a respeito dos contrastes ideológicos, políticos e sociais entre os Estados.”<sup>45</sup>, enquanto em relação ao segundo, define o autor como “formado por regras positivas de colaboração, e seu âmbito de aplicação depende do grau de homogeneidade dos valores e dos interesses comuns dos Estados soberanos”<sup>46 47</sup>

Há, como mencionado, duas visões sobre o Direito Internacional, não subsistindo o de coexistência por implicar uma não-resolução dos problemas enfrentados no cenário atual pelos Estados, que somente podem ser resolvidos mediante cooperação, rompendo com o monopólio do Estado como sujeito exclusivo de Direito Internacional, podendo agora ser responsabilizado perante a comunidade das nações, devendo prestar conta de seus atos.

Coloca-se em xeque o paradigma tradicional da soberania, considerando que, com os processos de integração, há delegação de parcelas de soberania em favor do bloco.

---

<sup>45</sup> De acordo com o original: “ está compuesto por un conjunto de normas de ajuste y delimitación entre diferentes soberanías nacionales, es decir, normas de valor universal que son relativamente indiferentes respecto a los contrastes ideológicos, políticos y sociales entre los Estados.”

<sup>46</sup> De acordo com o original: “ formado por reglas positivas de colaboración, y su ámbito de aplicación depende del grado de homogeneidad en los valores y en los intereses comunes de los Estados soberanos.”

<sup>47</sup> PINTO, Marcio Morena. *La Dimensión de la Soberanía en el Mercosur*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 43.

Com essas considerações contemplam-se os novos rumos trazidos pela globalização, redefinindo o que de fato é concernente exclusivamente à jurisdição doméstica dos Estados, haja vista que a proteção dos nacionais dos Estados é legitimamente uma preocupação internacional, o que, conseqüentemente, ocasiona uma revisão no conceito tradicional de soberania, dada a possibilidade de intervenção no plano nacional, e a responsabilização internacional do Estado.

É sabido que a soberania continua sendo uma realidade elementar em que, mesmo nos dias de hoje, a sociedade internacional segue dominada por uma preocupação de natureza territorial e por uma constante atualização do conceito de nacionalismo. Por certo, não se pode falar da aniquilação ou da ‘transfiguração’ da soberania do Estado, como um conceito prestes a se extinguir, no entanto, também não se pode fazer desse instituto uma ideia sagrada.

Há uma crescente necessidade dos Estados por uma ação comum nos âmbitos político, econômico e cultural, e uma indiscutível flexibilização das fronteiras devido à globalização econômica e aos processos de integração com pretensões cada vez mais profundas. Nesse contexto, surge uma sociedade igualmente mais integrada, o que, para alguns autores, como Antônio Carlos Wolkmer, resta, claro, a necessidade de se alcançar essa sociedade plural e integrada, redefinindo as noções de soberania, por considerá-la, em seu conceito clássico absoluto uma utopia, que na prática é de impossível realização. Desse modo, deve-se, de acordo com o autor, em função da necessidade de organização das intenções dos diversos Estados, que no exercício de sua autonomia decidiram formar uma comunidade integrada, tratar este conceito de forma maleável e sujeito a restrições em seu exercício.<sup>48</sup>

No caso de se pretender estabelecer uma realidade comunitária, ou de pilares comunitários, entre os membros de determinado bloco regional, o compartilhamento do instituto da soberania se mostra o mais adequado, considerando que o Estado continuará a exercer sua competência soberana no que concerne ao seu poder coercitivo e de execução interna, bem como em relação ao seu poder externo de se manifestar. Desse

---

<sup>48</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. Integración y Derecho Comunitario Latinoamericano. In: *Anales de la Cátedra Francisco Suárez: La Democracia em Latinoamérica*. Granada: Universidade de Granada, 1999. n.33, p. 235.

modo, a problemática, ela se estabelece, de acordo com Odete Maria de Oliveira, quando se analisam situações que podem vir a gerar alterações no âmbito do alcance da soberania e geram modificações nas condições do exercício do seu poder e competência, em proveito de um interesse maior, o coletivo.<sup>49</sup>

Se considerarmos a ordem mundial, o Estado conserva sua soberania, mesmo que tenha realizado a transferência de parcelas desta a uma organização internacional comunitária, que terá suas competências ampliadas e o Estado conserva seu poder de jurisdição interna, doméstica e de “garantia da continuidade de sua atuação como titular do poder político, onde a soberania permanece como atributo estatal, porém com limitação de sua competência”.<sup>50</sup>

O Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção que dispõe sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, qual seja, o Protocolo de Ouro Preto, em seu artigo 2º<sup>51</sup> assevera a natureza intergovernamental dos órgãos decisórios do bloco, estrutura esta — que limita a transferência da soberania para o bloco.<sup>52</sup>

Compreende-se o apego à soberania nacional por parte dos países do Mercosul, considerando que, na América do Sul o processo de garantia da soberania tardou a acontecer, quando comparado à Europa. A relação de independência dos Estados sul-americanos em relação às nações colonizadoras foi sendo conquistada paulatinamente. Desse modo, renunciar, ainda que parcialmente, a esta soberania ante a perspectiva de

---

<sup>49</sup> OLIVEIRA, Maria Odete de. *União Europeia: Processos de Integração e Mutação*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 65.

<sup>50</sup> OLIVEIRA, Maria Odete de. *União Europeia: Processos de Integração e Mutação*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 65.

<sup>51</sup> De acordo com o artigo 2º do Protocolo de Ouro Preto “São órgãos com capacidade decisória, de natureza inter-governamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul. MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto*. “Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/120-protocolo-de-ouro-preto> >. Acesso em: 18 fev. 2018.

<sup>52</sup> De acordo com Gilberto Kerber “O MERCOSUL, com a transferências destas soberanias (dos Estados-membros), terá atribuições outrora pertencentes única e exclusivamente aos Estados-Nação, mas que passariam a fazer parte do feixe das competências comunitárias.” KERBER, Gilberto. *Mercosul e a Supranacionalidade*. São Paulo: LTr, 2001, p. 80.

modificação de seu sistema de integração se apresenta como uma ideia que exige apurada reflexão.

Assim, o nacionalismo nos Estados sul-americanos emergiu como um fenômeno complexo, e se manifestou nos contextos político, econômico e social.

A ideologia nacionalista, bastante arraigada nos países latino-americanos, contribui para uma compreensão aprofundada da tamanha refutação dos membros do Mercosul quanto a alteração da estrutura de integração intergovernamental. Observa-se um verdadeiro paradoxo no que concerne à regionalização de políticas em um contexto supranacional, por exemplo, ao se considerar as relações entre Brasil e Argentina, por um lado há motivações econômicas para que ocorra cessão de soberania para a consecução de políticas comuns, mas por outro lado, não deixa de ser interessante que haja uma soberania de características absolutas e um nacionalismo que dilua os núcleos de poder econômico dos Estados, e com isso flexibilizem os mercados.<sup>53</sup>

A caracterização do Mercosul como “união aduaneira imperfeita” pode ser explicada, no contexto do presente tópico, pelo fato de ter surgido com um perfil neoliberal e acentuada fragmentação social-geográfica do Cone Sul adotando um modelo de integração que dá preferência às forças de mercado, conferindo determinados privilégios a alguns setores da economia, ao invés de conferir preferência aos mecanismos de planificação e coordenação estatal. Assim, há que se averiguar se a integração regional estaria sendo utilizada para aperfeiçoar a competitividade das empresas locais, ou ainda como forma de salvaguarda para que a abertura dos mercados não viesse a provocar uma queda das economias devido à modernização produtiva para uma adequada inserção no mercado internacional. Vendo por esta perspectiva, a do nacionalismo econômico, fica claro que os Estados acabam comprometendo parte de suas soberanias ao definirem políticas públicas vantajosas para um seleto grupo de empresas competitivas no mercado.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> PINTO, Marcio Morena. *La Dimensión de la Soberanía en el Mercosur*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 92.

<sup>54</sup> PINTO, Marcio Morena. *La Dimensión de la Soberanía en el Mercosur*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 93.

O desenvolvimento do Mercosul passou a ser visto como um modelo de integração que não alcançou patamares mais elevados devido à falta de uma união que propugnasse pela criação de uma força tarifária permanente frente ao mundo exterior. Assim, o processo de integração que se tenta desenvolver no bloco não passaria de uma tentativa de possibilitar a inserção dos países membros no comércio mundial.<sup>55</sup>

O nacionalismo econômico não seria o único fator que contribuiria para o *déficit* integracionista no Mercosul. A sociedade internacional contemporânea reflete o fenômeno do regionalismo, que surgiu exatamente porque os objetivos estatais muitas vezes extrapolam a capacidade efetiva do Estado que se encontra impossibilitado de realizar de forma adequada as suas funções e procura integrar um esquema de organização conjunta com outros Estados.<sup>56</sup>

Não se pode esquecer que, dentre os vários aspectos que afetam e determinam a postura a ser adotada pelos países do bloco em relação ao instituto da soberania, o único campo em que esta não pode ser afetada, mesmo com a existência ou não de órgãos supranacionais, é no âmbito jurídico.<sup>57</sup>

O modo como o instituto da soberania é acolhido no Mercosul é resultado, em grande medida, de como os países do bloco acolheram este instituto à luz de suas constituições. Desse modo, para compreender a posição do Mercosul acerca da cessão ou não da soberania em prol de interesses supranacionais é imprescindível analisar como cada um dos Estados Partes se manifestaram em torno deste instituto. O estudo será voltado para os seguintes países: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. A Venezuela<sup>58</sup> em razão de, em 05 de agosto de 2017, ter tido todos os seus direitos e

---

<sup>55</sup> PINTO, Marcio Morena. *La Dimensión de la Soberanía en el Mercosur*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 94.

<sup>56</sup> MAR CHAMPINS, Eritja. *Proceso de Integración em la Unión Europea*. Barcelona: Bosch, 1996, p. 14.

<sup>57</sup> PINTO, Marcio Morena. *La Dimensión de la Soberanía en el Mercosur*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 97.

<sup>58</sup> De acordo com a nota à imprensa 337/2016, em 2 de dezembro de 2016, a República Bolivariana da Venezuela foi notificada do cessamento do exercício de seus direitos inerentes à condição de Estado Parte do Mercosul, em razão do descumprimento de compromissos assumidos no Protocolo de Adesão do bloco. BRASIL. *Nota à imprensa 337/2016*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14727-aprovacao-da-declaracao-relativa-ao-funcionamento-do-mercosul-e-ao-protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte, cessados, devido ao descumprimento de compromissos assumidos no Protocolo de Adesão ao bloco, e nos termos do Protocolo de Ushuaia, não será objeto do estudo.<sup>59</sup>

A Constituição da Nação Argentina já em seu preâmbulo define objetivos como os “de constituir uma união nacional, assegurar a justiça, consolidar a paz interior, prover a defesa comum, promover o bem-estar geral, e assegurar os benefícios da liberdade”<sup>60</sup> <sup>61</sup>. O artigo 27 <sup>62</sup> da Constituição argentina obriga o governo a fortalecer suas relações de paz e o comércio com as potências estrangeiras por meio de tratados que estejam de acordo com os princípios de direito público estabelecidos na constituição, mostrando assim, interesse em promover uma integração entre os países, no entanto, condicionam a aplicabilidade dos tratados à identidade com os princípios do ordenamento jurídico interno.

As normas emanadas, em consequência da adesão a tratados internacionais, possuem hierarquia suprallegal, nos termos do inciso 22, do artigo 75 da constituição argentina, enquanto o inciso 24 do mesmo artigo dispõe que compete ao Congresso aprovar os tratados de integração “que deleguem competencias e jurisdicción a organizaciones supraestatais em condiciones de reciprocidade e igualdad, e que respetem

---

<sup>59</sup> Verificar a “Decisão Sobre a Suspensão da República Bolivariana da Venezuela do Mercosul em Aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul”. BRASIL. *Nota à imprensa* 255/2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17051-decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

<sup>60</sup> De acordo com o original: “de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad”.

<sup>61</sup> ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

<sup>62</sup> “Artículo 27. El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.” De acordo com a tradução livre da autora: “Artigo 27. O Governo federal está obrigado a assegurar suas relações de paz e comércio com as potências estrangeiras por meio de tratados que estejam em conformidade com os princípios de direito público estabelecidos nesta Constituição”. ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

a ordem democrática e os direitos humanos. As normas ditadas em sua consequencia tem hierarquia superior à leis.”<sup>63</sup> <sup>64</sup>

De acordo com os dispositivos constitucionais da Constituição argentina, não apenas a nação é deferente à formação de blocos de integração, como prevê a possibilidade de, após aprovação pelo Congresso, delegar competências e jurisdição a organizações supraestatais. No entanto, o legislador argentino, para que isso aconteça, exige os pré-requisitos da igualdade, reciprocidade, do respeito à ordem democrática e dos direitos humanos.<sup>65</sup>

A Constituição da República Federativa do Brasil também valoriza, em sede de preâmbulo, valores relacionados a uma sociedade fraterna, pluralista e despida de preconceitos, que seja fundada na harmonia social e, grife-se, comprometida na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.<sup>66</sup>

Não apenas no preâmbulo, mas na parte normativa da constituição de 1988, verificou-se uma inclinação do Direito Constitucional ao Direito Internacional, em que o Estado reviu suas relações na comunidade das nações e firmou o seu compromisso com a autodeterminação dos povos, a prevalência dos direitos humanos, cooperação dos povos para o progresso da humanidade<sup>67</sup>, de acordo com a atual carta constituinte que

---

<sup>63</sup> De acordo com o original: “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.”

<sup>64</sup> ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

<sup>65</sup> ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2018

<sup>66</sup> Vide texto do preâmbulo “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL” BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2018.

<sup>67</sup> Nos termos do art. 4º da CRFB/88 “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 -

institucionalizou os direitos humanos e elevou à categoria de princípio fundamental a dignidade da pessoa humana<sup>68</sup>, vinculando e orientando a interpretação de todo o sistema constitucional a este princípio.<sup>69</sup>

De forma ainda mais precisa, no parágrafo único do artigo 4º, da constituição brasileira, o intuito integracionista é visualizado, uma vez que o país se propõe a buscar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, com o objetivo de formar uma comunidade latino-americana de nações.

No mínimo tratava-se de uma oportunidade para o legislador deixar mais claro a relação da nação com o bloco que já integrava à época da promulgação da carta constitucional, no entanto, o avanço em termos de relações internacionais é inegável, embora questões como a supranacionalidade ou a relação de prevalência da ordem internacional ou da ordem interna não tenha sido objeto de disposição constitucional.

Ainda sobre o artigo 4º da CRFB/88, a presença deste dispositivo é de grande avanço em termos integracionistas para o Mercosul. O artigo deu margem a outras interpretações, como a de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins. Para os autores, o texto constitucional não deixa claro de que maneira esta integração guarda respeito com os princípios clássicos da soberania ou se envolve a possibilidade de integração em organismos supranacionais, e de forma mais categórica, afirmam “quer-nos parecer, no entanto, que a mera existência do artigo implica uma opção por esta última forma”, qual seja, a possibilidade de integração em organismos supranacionais. Essa constatação provém da utilização da expressão “comunidade latino-americana de nações” que

---

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.” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2018.

<sup>68</sup> Nos termos do Artigo 1º, III da CRFB/88 “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana; ”

<sup>69</sup> A carta constitucional, instaurada em 1988, coaduna com o ideal de democracia que se tenta construir e solidificar no Brasil, uma vez que, além de consistir em uma carta coesa de direitos, de forte carga axiológica, trazendo em seu bojo a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa, propagou um sentimento constitucional nunca antes verificado, e dentro de sua vigência o país superou diversas crises políticas e se estabilizou institucionalmente.

enseja, na visão dos autores, a participação dos países do bloco em entidades que ultrapassem a natureza meramente associativa.<sup>70</sup>

Compreende-se que a interpretação feita com base na exegese de uma única expressão, é bastante rasa para implicar a noção de abertura dos Estados em prol de um sistema supranacional, seria necessária a associação com outros elementos para que se torne coerente.

A Constituição da República do Paraguai possui um preâmbulo que desde logo faz menção ao instituto da soberania, bem como à integração em uma comunidade internacional.<sup>71</sup> Estabelece também que adota para seu governo a democracia participativa e pluralista, com prevalência da dignidade da pessoa humana, e que sua soberania reside no povo, que a exerce por meio do Poder Público, pelo sufrágio.<sup>72</sup>

Ao dispor sobre as relações internacionais, aceita o Direito Internacional e se ajusta aos princípios da autodeterminação dos povos, da independência nacional, da igualdade jurídica entre os Estados, da solidariedade e da cooperação internacional, da proteção internacional dos Direitos Humanos, da livre navegação nos rios

---

<sup>70</sup> Bastos, Celso Ribeiro; Martins, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 4. 2 Ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 108.

<sup>71</sup> De acordo com o preâmbulo da Constituição do Paraguai, tem-se que “O povo paraguaio, por meio de seus legítimos representantes reunidos em Convencção Nacional Constituinte, invocando a Deus, reconhecendo a dignidade humana com o fim de assegurar a liberdade, a igualdade e a justiça, reafirmando os princípios da democracia republicana, representativa, participativa e pluralista, ratificando a soberania e independencia nacionais, e integrando a comunidade internacional, SANCIONA E PROMULGA esta Constituição”. De acordo com o original: “El pueblo paraguayo, por medio de sus legítimos representantes reunidos en Convención Nacional Constituyente, invocando a Dios, reconociendo la dignidad humana con el fin de asegurar la libertad, la igualdad y la justicia, reafirmando los principios de la democracia republicana, representativa, participativa y pluralista, ratificando la soberanía e independencia nacionales, e integrado a la comunidad internacional, SANCIONA Y PROMULGA esta Constitución”. PARAGUAY. *Constitución de la República del Paraguay*. Disponível em: <<http://jme.gov.py/transito/leyes/1992.html>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

<sup>72</sup> De acordo com o artigo 2º da Constituição do Paraguai, que trata da soberania “Na República do Paraguai a soberania reside no povo, que a exerce, conforme o disposto nesta Constituição”. De acordo com o original “En la República del Paraguay y la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce, conforme con lo dispuesto en esta Constitución. ” PARAGUAY. *Constitución de la República del Paraguay*. Disponível em: <<http://jme.gov.py/transito/leyes/1992.html>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

internacionais, da não intervenção, da condenação de toda forma de ditadura, colonialismo e imperialismo.<sup>73</sup>

A Constituição do Paraguai esclarece, no artigo 45<sup>74</sup>, que a enunciação dos direitos nela proferidos não são taxativos, deixando claro que não nega a existência de outros inerentes à personalidade humana. Dispõe ainda que a falta de lei regulamentadora não possa ser invocada como escusa para o não cumprimento de algum direito.

De acordo com o artigo 145 da Constituição paraguaia, que expressamente passa a dispor da ordem jurídica supranacional, e em sua redação admite, que sob condições de igualdade com outros Estados, é admitido que uma ordem jurídica supranacional garanta, dentre outras coisas, a vigência dos direitos humanos, da paz, da justiça, do desenvolvimento e da cooperação, englobando os âmbitos político, econômico e social, com certas restrições.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> O artigo 143 da Constituição do Paraguai dispõe sobre as relações internacionais do seguinte modo “A República do Paraguai, em suas relações internacionais, aceita o direito internacional e se ajusta aos seguintes princípios: 1) a independência nacional; 2) a autodeterminação dos povos; 3) a igualdade jurídica entre os Estados; 4) a solidariedade e a cooperação internacional; 5) a proteção internacional dos direitos humanos; 6) a livre navegação dos rios internacionais; 7) a não intervenção; 8) y la condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo.” De acordo com o original: “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; 8) y la condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo”. PARAGUAY. *Constitución de la República del Paraguay*. Disponível em: <<http://jme.gov.py/transito/leyes/1992.html>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

<sup>74</sup> De acordo com o artigo 45 da Constituição do Paraguai “a enunciação dos direitos e garantias contidos nesta Constituição não deve ser entendida como negação de outros que, sendo inerentes a personalidade humana, não figurem expressamente nela. A falta de lei regulamentadora não poderá ser invocada para negar nem para menosprezar algum direito ou garantia”. De acordo com o original “a enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la personalidad humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía”. PARAGUAY. *Constitución de la República del Paraguay*. Disponível em: <<http://jme.gov.py/transito/leyes/1992.html>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

<sup>75</sup> De acordo com o artigo 145 da Constituição da República do Paraguai, ao dispor sobre o ordenamento jurídico supranacional, diz que “a República do Paraguai, em condições de igualdade com outros Estados, admite uma ordem jurídica supranacional que garantisse a vigência dos direitos humanos, da paz, da justiça, da cooperação e do desenvolvimento, no político, econômico, social e cultural. Ditas decisões somente poderão ser adotadas por maioria absoluta de cada Câmara do Congresso”. De acordo com o original: “a República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden

Assim, observa-se que o Paraguai, ao prever expressamente a possibilidade de um ordenamento supranacional, pode vir a admitir a cessão de parcelas de sua soberania para instituições comuns aos países do bloco.

Por último, a análise do ordenamento constitucional da República Oriental do Uruguai, o qual se distancia sobremaneira dos ordenamentos anteriormente estudados, que trazem uma postura pro-integração. A constituição do Uruguai, no artigo 2º da primeira seção que trata da nação e de sua soberania dispõe que “Ela é e será para siempre libre e independiente de todo poder extranjero.”<sup>76 77</sup>

O artigo 4º, em consonância com o anterior, dispõe que “A soberania em toda sua plenitude existe radicalmente na Nación, à qual compete o direito exclusivo de establecer suas leis, do modo que mais adelante se expresará.”<sup>78</sup>

O Uruguai também se propõe a procurar uma integração social e econômica entre os países latino-americanos, no entanto, conforme se vislumbra em alguns de seus dispositivos constitucionais, entende-se que se trata de uma nação que refuta a cessão de soberania em função de qualquer outro órgão.

Desse modo, pode-se considerar agora, a postura dos quatro países membros do Mercosul, do ponto de vista de seus ordenamentos constitucionais, em relação ao instituto da soberania. Percebe-se que este conceito foi acolhido, em resumo, contrariamente a supranacionalidade no bloco, logo, inexistem órgãos comunitários autônomos, distintos e independentes dos poderes constituídos dos Estados Partes. Essa estrutura que se verifica atualmente, em parte é um reflexo de como o bloco acolheu o

---

jurídico supranacional que garantiza 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 sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso”. PARAGUAY. *Constitución de la República del Paraguay*. Disponível em: <<http://jme.gov.py/transito/leyes/1992.html>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

<sup>76</sup> De acordo com o original: “Ella es y será para siempre libre e independiente de todo poder extranjero. ”

<sup>77</sup> URUGUAY. *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

<sup>78</sup> De acordo com o original: “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.”

instituto da soberania, que, como visto, é objeto de interpretação controversa em algumas constituições.

É importante refletir, ao fim, que a integração de blocos regionais não tem o escopo de por fim à soberania, ainda mais em seu aspecto externo, já que um Estado participa da comunidade internacional das nações precisamente por possuir um caráter de Estado soberano, em plenas condições de igualdade com os outros Estados. Desse modo, o fato do Estado assumir voluntariamente o compromisso de integrar-se a uma organização multilateral ou formar parte de um bloco regional, é também um exercício de soberania, ou seja, precisamente por seu caráter soberano o Estado pode assumir compromissos internacionais.<sup>79</sup>

Entende-se que não se trata do declínio ou fim da soberania, mas de uma evolução, em que o antigo conceito se moldou e se aperfeiçoou às exigências do mundo contemporâneo. Esta metamorfose, deveras necessária, já fora prevista por Hans Kelsen *apud* Luigi Ferrajoli oitenta anos atrás, quando afirmou em seus ensaios que o conceito de soberania deveria ser radicalmente mudado, como parte da revolução na consciência cultural da qual necessariamente deveria ocorrer em primeiro lugar.<sup>80</sup>

E provavelmente esse constitui o principal desafio a ser enfrentado pelos Estados em uma comunidade integrada: primeiro a compreensão do limite de suas soberanias, que é o que se apresenta mais adequado à realidade dos blocos, considerando que não se trata de uma fragmentação da soberania como um todo, ou na perda ou no abandono. Trata-se de alterações no âmbito de seu alcance e modificações nas condições de seu exercício de poder e competência, visando à satisfação do interesse comum.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> MORENO DURAZO, Luis carlos. Soberanía Nacional, globalización y regionalización. In: MADRID HURTADO, Miguel de la *et al.* *El papel del Derecho Internacional em América*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p. 266.

<sup>80</sup> FERRAJOLI. Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 9

<sup>81</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Europeia: Processos de integração e mutação*. 5 Ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 65.

## 2.3 GÊNESE E CAMINHO TRAÇADO PELA UNIÃO EUROPEIA PARA O ALCANCE DE UMA INTEGRAÇÃO PROFUNDA E EXITOSA

É difícil iniciar este assunto sem voltar ao passado, desse modo, ao tratar da origem do processo de integração na União Europeia pode-se fazer menção a Kant em sua esperança de encontrar a “paz perpétua”<sup>82</sup>, à Declaração Schuman<sup>83</sup> cuja elaboração ficou sob o encargo de Jean Monnet<sup>84 85</sup>, em que se defendia que a Europa não seria

---

<sup>82</sup> KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Porto Alegre: L&PM, 1989, p. 54.

<sup>83</sup> “The Declaration defines a set of principles: (i) The age-old rivalry between France and Germany was to be eliminated: the venture would be of immediate concern to France and Germany but would be open to all European nations sharing the same objectives; (ii) Immediate action would focus on a ‘limited, but decisive target’: Franco-German coal and steel production, which would be placed under a common High Authority; (iii) The merging of economic interests would help to raise the standard of living and pave the way for the establishment of an economic community; (iv) The High Authority’s decisions would be binding on the countries that joined. Its members would be independent figures, jointly appointed. Its decisions would be enforceable.” De acordo com a tradução livre da autora: “A Declaração define um conjunto de princípios: (i) A antiga rivalidade entre a França e a Alemanha deveria ser eliminada: o empreendimento seria de interesse imediato para a França e a Alemanha, mas estaria aberto a todas as nações europeias que compartilhassem dos mesmos objetivos; (ii) A ação imediata incidiria em um ‘objetivo limitado, mas decisivo’: a produção franco-alemã de carvão e aço, que seria colocada sob uma Alta Autoridade comum; (iii) A fusão de interesses econômicos ajudaria a elevar o padrão de vida e pavimentar o caminho para o estabelecimento de uma comunidade econômica; (iv) As decisões da Alta Autoridade seriam vinculativas para os países que aderirem. Seus membros seriam figuras independentes, nomeadas em conjunto. Suas decisões seriam executáveis”. FONTAINE, Pascal. *Europe: a fresh start (The Schuman Declaration 1950-90)*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1990, p. 13.

<sup>84</sup> “Monnet was responsible for drafting the Schuman declaration, chairing the negotiations for the ECSC Treaty, and was the first President of its High Authority. This choice of words for the body reflected his insistence on a strong executive at the centre of the Community, stemming originally from his experience as Deputy Secretary General of the interwar League of Nations which had convinced him of the weakness of an intergovernmental system. He was, however, persuaded that, for democratic member states, such a community should be provided with a parliamentary assembly and a court - embryonic elements of a federal legislature and judiciary - and that there should be a council of ministers representing the member states” De acordo com a tradução livre da autora: “Monnet foi responsável pela elaboração da declaração Schuman, presidindo as negociações do Tratado CECA e foi o primeiro Presidente da Alta Autoridade. Essa escolha de palavras para o órgão refletia sua insistência em um executivo forte no centro da Comunidade, originário de sua experiência como Secretário-Geral Adjunto da Liga das Nações no período de guerra, que o convenceram da fraqueza de um sistema intergovernamental. Ele foi, no entanto, persuadido de que, para os Estados-membros democráticos, tal comunidade deveria receber uma assembleia parlamentar e um tribunal - elementos embrionários de um legislativo federal e judiciário - e que deveria haver um conselho de ministros representando os Estados-membros.” PINDER, John; USHERWOOD, Simon. *The European Union: a very short introduction*. 4 Ed. New York: Oxford University Press, 2018, p. 10-11.

<sup>85</sup> “The greatness of Jean Monnet lies not in his ability to draw up ideas but to stick firmly to them and to transform them into functioning structures. Monnet played a key role in creating the European Coal and

inteiramente construída de uma vez só, mas através de conquistas concretas que consolidassem uma solidariedade de fato.<sup>86</sup>

Acrescente-se a este processo, as ideias de um dos mais antigos representantes de um verdadeiro Projeto para tornar perpétua a paz na Europa, o Abbé de Saint Pierre, o qual propunha a ideia de “união de soberanos”, afirmando que, se as dezoito soberanias principais da Europa, no intuito de manterem os seus governos, evitassem a guerra e obtivessem todas as vantagens de um comércio perpétuo entre as nações, se propusessem a “fazer um Tratado de União e um Congresso permanente [...] e formar uma União Europeia baseada nas virtudes de tais Uniões, concluí, dizia eu, que os mais fracos teriam segurança suficiente de que o maior poder dos mais fortes não os poderia prejudicar”, e afirmava também que cada uma das nações manteria exatamente as suas promessas, de que o comércio não seria interrompido e de que “todas as controvérsias futuras se resolveriam sem Guerra por meio de Árbitros, pois sem isso tal segurança, jamais poderia ser obtida”.<sup>87</sup>

Permeando essas ideias, e passando por períodos históricos de verdadeiro desgaste para as nações, emergiu um processo verdadeiro de integração na Europa, o qual ensejou a criação de um direito novo e autônomo, com a intenção de reger as relações recíprocas não apenas dos cidadãos, mas das instituições e dos Estados-membros da União.

---

Steel Community (ECSC) thus establishing a firm basis for a new Europe represented by the European Economic Community (EEC) and later by the European Union (EU), both influenced by his Action Committee for the United States of Europe.” De acordo com a tradução livre da autora: “A grandeza de Jean Monnet não reside na sua capacidade de elaborar ideias, mas de se manter firme nelas e transformá-las em estruturas funcionais. A Monnet desempenhou um papel fundamental na criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), estabelecendo assim uma base sólida para uma nova Europa representada pela Comunidade Económica Europeia (CEE) e posteriormente pela União Europeia (UE), ambas influenciadas pelo seu Comitê de Ação para os Estados Unidos da Europa.” SZELE, Bálint. *Crises are Opportunities: Jean Monnet and the first steps towards Europe*. European Integration Studies: Miskolc, v. 2. N. 2, pp. 5-15, 2003. p. 5.

<sup>86</sup> FONTAINE, Pascal. *Europe: a fresh start (The Schuman Declaration 1950-90)*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1990, p. 13.

<sup>87</sup> SAINT-PIERRE, Abbé de. *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. São Paulo: Universidade de Brasília, 2003, p. 5-6.

O que hoje se encontra consolidado como a União Europeia<sup>88</sup>, inicialmente um projeto de construção da união na Europa, conta com mais de meio século. Teve seu início em maio de 1950 e inicialmente se mostrou ambíguo, uma vez que em 1980 a Europa se encontrava desunida, ocidente dividido e as instituições inacabadas. Após o lapso de 30 anos, considera-se que o ocidente não está mais dividido, mas conta com limites indefinidos, houve um alargamento da União Europeia, mas longe de ser definitivo, e as instituições continuam inacabadas. A evolução sem dúvida alguma foi notória e profunda.<sup>89</sup>

Históricamente, o processo de integração da União Europeia foi marcado pelos escombros de duas grandes guerras mundiais<sup>90</sup>, que o diferencia de todos os demais processos de integração, emergindo das ruínas materiais e humanas, mas que ainda

---

<sup>88</sup> Na visão de Oppermann, Classen e Nettesheim “Die Europäische Union stellt sich heute als teils weitgehend integrierter, teils noch stark der Unionsmethode verhafteter (intergouvernementaler) Staatenverbund dar, dem die Mitgliedstaaten eine Fülle unterschiedlicher, aber begrenzter Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer Ziele übertragen haben. Die EU besteht auf unbegrenzte Zeit, belässt seinen Mitgliedern jedoch ein Austrittsrecht. Hier wird eine Letzt-Souveränität der Mitgliedstaaten gegenüber der Union sichtbar. Die EU ist weder Bundesstaat noch Staatenbund, sondern eine staatsnahe Zwischenform eigener Art. Man kann sie mit verschiedenen Bezeichnungen umschreiben "Verbund souverän bleibender Staaten", "Union", früher "Gemeinschaft" u. a. m.” De acordo com a tradução livre da autora: “[a]tualmente, a União Europeia se apresenta como uma união de estados (intergovernamental) em parte amplamente integrada e em parte ainda fortemente atrelada ao método da União, e os Estados-membros transferiram uma gama de diferentes, mas limitadas competências para a união para atingir seus objetivos. A UE existe por tempo indeterminado, no entanto, concede aos membros o direito de se retirar do bloco. Nesse ponto, percebe-se uma soberania final dos Estados-membros em relação à União. A UE não é um estado federal nem uma confederação de estados, mas uma forma intermediária singular que se assemelha a um estado e que pode ser descrita de diversas formas, como ‘união de estados soberanos’, ‘união’, antigamente ‘comunidade’, dentre outras.” OPPERMANN, Thomas; CLASSEN, Claus Dieter; NETTESHEIM, Martin. *Europarecht*. München: C.H. Beck, 2014, p. 19.

<sup>89</sup> FERREIRA, Maria das Graças Jerônimo Enes. *Unidade e diferenciação no direito da União Europeia: a diferenciação como um princípio estruturante do sistema jurídico da união*. Coimbra: Almedina, 2017, p. 17.

<sup>90</sup> Em consonância com Graça Enes, a qual lembra que “Em primeiro lugar, se conseguiu assim a união de países que se haviam defrontado ao longo dos séculos [...]. O desafio da paz era um desafio inicial e básico[...].” In: FERREIRA, Maria das Graças Jerônimo Enes. *Unidade e diferenciação no direito da União Europeia: a diferenciação como um princípio estruturante do sistema jurídico da união*. Coimbra: Almedina, 2017, p. 9. Igualmente Paul Craig e Gráinne de Burca mencionam os terrores das guerras mundiais e o desejo por paz como um grande motivador da integração europeia: “Most contemporary accounts of European integration begin with the aftermath of the Second World War, and the desire for peace in Europe. After the destruction of the war years, and the climate of nationalism which preceded them, many hoped for a new model of political cooperation in Europe.” De acordo com a tradução livre da autora: “A maioria dos relatos contemporâneos sobre a integração europeia começa com o fim da Segunda Guerra e o desejo de paz na Europa. Depois da destruição dos anos de guerra e do clima de nacionalismo que os precedeu, muitos esperavam um novo modelo de cooperação política na Europa.” In: CRAIG, Paul; DE BURCA, Gráinne. *EU Law: texts, cases, and materials*. 5 Ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 4.

assim, contou com certezas políticas, morais e ideológicas. Apesar das dificuldades, é inquestionável “para eurófilos e eurocéticos, a magnitude, a longevidade e a capacidade de adaptação evolutiva do empreendimento da integração econômica e política da Europa<sup>91</sup>, e há quem venha a afirmar que “a União Europeia é a mais significativa inovação política do século XX”<sup>92</sup> e mais, que “constitui o mais recente grande projeto político, econômico, social e jurídico contemporâneo, que contém em si o germen de uma nova era”.<sup>93</sup>

No ano de 1952, nasceu o que poderia se chamar de “semente” do que hoje é a União Europeia, trata-se da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), fundada pelo Tratado de Paris, contando inicialmente com seis membros: Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo e a Holanda. A Comunidade tinha um propósito específico, que era o de integrar o setor industrial.<sup>94</sup>

O próprio conceito de integração que surgiu neste contexto indicava a vontade dos Estados “contratantes” em romper com as formas tradicionais dos tratados e organizações internacionais. Em 1957, com o Tratado de Roma duas comunidades adicionais foram criadas: a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) e a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Estas três comunidades se fundiram em 1967, mas de certo modo, ainda existiam com certa independência até 1992, em que um grande salto foi dado com a assinatura do Tratado de Maastricht (ou Tratado da União

---

<sup>91</sup> FERREIRA, Maria das Graças Jerônimo Enes. *Unidade e diferenciação no direito da União Europeia: a diferenciação como um princípio estruturante do sistema jurídico da união*. Coimbra: Almedina, 2017, p. 18.

<sup>92</sup> GRIMM, Dieter. *Teoria Geral do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 1.

<sup>93</sup> FERREIRA, Maria das Graças Jerônimo Enes. *Unidade e diferenciação no direito da União Europeia: a diferenciação como um princípio estruturante do sistema jurídico da união*. Coimbra: Almedina, 2017, p. 21.

<sup>94</sup> SCHÜTZE, Robert. *An Introduction to European Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 1.

Europeia - TUE). Este Tratado integrou as três comunidades, formando a União Europeia.<sup>95</sup>

As palavras de abertura do preâmbulo do TUE propõem assinalar uma nova fase no processo de integração europeia que iniciaria com a instituição das Comunidades Europeias, reafirma o seu compromisso com os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana, bem como a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de Direito, e enuncia sua fidelidade com outros valores essenciais para continuar o processo de criação de uma União cada vez mais estreita entre os povos da Europa.<sup>96</sup>

De acordo com Robert Schütze esta União Europeia que surgiu com o Tratado de Maastricht estava sob uma constante construção constitucional que levou quase uma década. Para o autor em uma tentativa de preparar a União para o século XXI a Convenção Europeia foi encarregada de elaborar um Tratado Constitucional em 2001. Mas este Tratado falhou; demorou quase mais uma década para resgatar a reforma, na reforma de 2007 (Lisboa). O Tratado de Lisboa<sup>97</sup> substituiu o que o autor denominava de “velha União Europeia” por uma “nova União Europeia”.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> SCHÜTZE, Robert. *An Introduction to European Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 1.

<sup>96</sup> Conferir o preâmbulo na íntegra: UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia*. Disponível em: <[http://publications.europa.eu/resource/cellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/cellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2)>. Acesso em: 30 ago. 2018.

<sup>97</sup> Diversos tratados surgiram com a intenção de modificar ou até mesmo complementar o Tratado que instituiu a Comunidade Econômica Europeia em 1957, como foi o caso dos Tratados de Nice e de Amsterdã, bem como o Ato Único Europeu e o Tratado sobre a União Europeia. Ressalte-se que o Ato Único Europeu, que entrou em vigor em 1957, trouxe mudanças necessárias para que a fase de mercado interior fosse concluída e estabeleceu princípios como a liberdade de circulação de pessoas, serviços, capitais e mercadorias. O Tratado sobre a União Europeia criou a União Europeia (2º e 3º pilares de integração), trazendo novas formas de cooperação entre os Estados-membros em matéria de política estrangeira, de defesa comum, em matéria de justiça e de relações exteriores, bem como pregou por uma união econômica e monetária. O Tratado de Amsterdã modificou este Tratado, estabelecendo o procedimento de decisão conjunta e quais matérias o Conselho decidiria por maioria qualificada. No entanto, apesar de tantas contribuições e modificações importantes, estas não foram suficientes, e por este motivo houve a negociação e assinatura do Tratado de Lisboa, que teve como base o artigo 48 do Tratado da União Europeia. In: LORENTZ, Adriane Claudia Melo. *O tratado de Lisboa e as reformas nos tratados da União Europeia*. Ijuí: Unijuí, 2008, p. 27-28.

<sup>98</sup> SCHÜTZE, Robert. *An Introduction to European Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 2.

O Tratado de Lisboa teve por intuito modificar o TUE e o Tratado da Comunidade Europeia (TCE), sem suprimi-los. O TCE agora é o Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (TFUE) o TUE continuou com o nome original.<sup>99</sup> O Tratado de Lisboa também trouxe outras modificações: substitui o uso da expressão “Comunidade Europeia” por “União Europeia”, a expressão mercado comum por mercado interno e atribui personalidade jurídica única à União Europeia, alcançando assim “sua maioria plena”.<sup>100</sup>

A reforma trazida pelo Tratado de Lisboa representa uma década de tentativas de reformas, para que respostas fossem dadas aos cidadãos, resultando em uma Europa mais democrática e transparente, mais eficaz, de direitos e valores (liberdade, segurança e solidariedade), e que torne a Europa um ator no cenário internacional.<sup>101</sup>

As instituições da UE após o Tratado de Lisboa, são: o Parlamento Europeu, Conselho da União Europeia (ou Conselho de Ministros, ou *Conselho*), Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas, Comissão Europeia e o Conselho Europeu.

Em apertada síntese, o Conselho Europeu (que não deve ser confundido com o Conselho da Europa, nem como o Conselho da União Europeia) trata-se do órgão supremo da UE, reunindo os Chefes de Governo ou Chefes de Estado dos Estados-membros da União; a Comissão dispõe de poder de decisão próprio, composta por um representante de cada um dos Estados-membros, formulando pareceres ou recomendações sobre matérias objeto dos tratados constitutivos; o Conselho da UE é o principal órgão legislativo e executivo da UE, sendo referido nos tratados apenas por *Conselho*; O Tribunal de Contas é responsável pela verificação da legalidade e da

---

<sup>99</sup> O TFUE definia as competências da EU e definia os procedimentos a serem adotadas no campo de cada política. As competências e as suas respectivas naturezas foram catalogadas no início do Tratado. Já o TUE estruturava: a missão e os valores da EU; os princípios democráticos; a política de vizinhança e composição e as funções centrais das instituições da União Europeia; procedimentos para emenda em ambos os tratados; disposições pormenorizadas acerca da ação externa da União, principalmente em relação a política externa e de segurança comum; a personalidade jurídica da União Europeia; disposições que regem integrações assimétricas. *In*: CHALMERS, Damian; DAVIES, Gareth; MONTI, Giorgio. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 40.

<sup>100</sup> JAEGER JUNIOR, Augusto; DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *Curso de Direito Internacional Privado*. 12 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 322.

<sup>101</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de derecho de la Union Europea*. v.2. Curitiba: Juruá, 2015, p. 82-85.

regularidade das receitas e despesas da União, incumbido da gestão financeira; o Parlamento Europeu é a única instituição eleita diretamente pela população para mandatos de 5 anos, e o Tribunal de Justiça, que detém a competência jurisdicional para as questões do Direito da União, serão melhor trabalhados nos capítulos 4 e 3, respectivamente.<sup>102</sup>

Considerando a gênese da UE bem como sua estrutura, acima delineada, prossegue o estudo para a compreensão da estrutura intergovernamental do bloco.

### **2.3.1 Consolidação do modelo de integração supranacional do bloco: a importância da supranacionalidade para a união da Europa – um modelo a ser seguido?**

Desde a sua criação, com a conclusão do Tratado da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA) em 1952, o processo de unificação da União Europeia caracterizou-se institucionalmente pela fragmentação e heterogeneidade. Em suma, os Tratados de Paris e Roma lançaram as bases para três organizações internacionais; o Tratado de Maastrich criou a União Europeia, uma instituição que prevalece sobre ou em torno das comunidades sobreviventes; o Tratado de Lisboa previa que a União Europeia se tornaria a sucessora legal da Comunidade Europeia.<sup>103</sup>

Não obstante a mencionada fragmentação, o conjunto de leis que surgiu no processo de unificação europeia desde a conclusão do Tratado CECA é compreendido como um sistema legal autônomo. Em um primeiro momento o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), anteriormente designado como Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), afirmou que o sistema jurídico constituído pela CECA, pelo Tratado da Comunidade Econômica Europeia e pelo Tratado da Comunidade Europeia de Energia Atômica não pode ser entendido apenas como uma

---

<sup>102</sup> JAEGER JUNIOR, Augusto; DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *Curso de Direito Internacional Privado*. 12 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 325.

<sup>103</sup> OPPERMANN, Thomas; CLASSEN, Claus Dieter; NETTESHEIM, Martin. *Europarecht*. München: C.H. Beck, 2014, p. 101.

ordem jurídica parcial do Direito Internacional, mas sim como dotado de autonomia em relação ao Direito Internacional e ao Direito do Estado.<sup>104</sup>

Por trás disso, estava a ideia de que é conveniente, em termos de política e função da integração, considerar o Direito Comunitário, hoje Direito da União, não apenas como um componente dependente do Direito Internacional, que é tão diferente na sua estrutura e objetivos. No entanto, isso não era obrigatório, mas a abordagem do TJUE mostrou-se tão útil que foi rapidamente aceita pelos Estados-membros e pela legislação europeia.<sup>105</sup>

O Direito que emergiu deste processo de integração, é composto pelo Direito primário<sup>106</sup> (corpo de normas constantes nos Tratados), bem como pelo Direito secundário<sup>107</sup> (atos normativos emanados das Instituições da União). Tratava-se de um verdadeiro Direito de carácter supranacional.<sup>108 109</sup>

---

<sup>104</sup> OPPERMANN, Thomas; CLASSEN, Claus Dieter; NETTESHEIM, Martin. *Europarecht*. München: C.H. Beck, 2014, p. 101.

<sup>105</sup> OPPERMANN, Thomas; CLASSEN, Claus Dieter; NETTESHEIM, Martin. *Europarecht*. München: C.H. Beck, 2014, p. 101.

<sup>106</sup> “Das primäre Unionsrecht (vor allem der Integrationsverträge, darüber hinaus u.a. der Änderungsverträge und Beitrittsabkommen) wird von dem sekundären Unionsrecht (insbesondere der aus der EU-Rechtsetzungsgewalt entspringenden Verordnungen, Richtlinien, Beschlüssen usw.) unterschieden. Völkerrechtlich entspricht dem die Differenzierung zwischen den Gründungsverträgen und dem gemäß ihren Regeln geschaffenen “internen Staatengemeinschaftsrecht”. Dem staatsnahen Charakter der EU entspricht es, insoweit die Unterscheidung zwischen der “verfassungsrechtlichen Rolle der Verträge” (EuGH 1991, I-6079, Gutachten 1/91) und einer Art einfachen Gesetzesebene des sekundären Unionsrechts zu betonen. Gelegentlich werden Durchführungsakte, die die EU-Organe auf Grund von Sekundärrecht erlassen, als “Tertiärrecht” bezeichnet (nunmehr insbesondere: art. 290 AEUV).”. De acordo com a tradução livre da autora: “O direito primário da União (composto principalmente pelos tratados fundadores, mas também por protocolos e anexos aos tratados e por tratados de adesão, dentre outros) distingue-se do direito secundário (composto principalmente por atos normativos, diretivas, resoluções etc. provenientes do poder legislativo da UE). No direito internacional, essa distinção corresponde à diferenciação feita entre os tratados constitutivos e o ‘direito comunitário interno’, criado de acordo com as suas regras. E ela corresponde à característica da UE de semelhança a um estado, desde que a distinção entre o ‘papel constitucional dos tratados’ (jurisdição do TJUE de 1991, I-6079, Parecer 1/91) e simplesmente uma espécie de lei do direito secundário da UE seja ressaltada. Por vezes os atos de execução, emitidos por órgãos da UE com base no direito secundário, são denominados ‘direito terciário’ (principalmente art. 290 TFUE).” In: OPPERMANN, Thomas; CLASSEN, Claus Dieter; NETTESHEIM, Martin. *Europarecht*. München: C.H. Beck, 2014, p. 107.

<sup>107</sup> “Das Primärrecht ist für das sekundäre EU-Recht nach einer klassischen Formel des Gerichtshofes (z. B. EuGH 1978, 1771, Rs. 26/78, “Viola”) “Grundlage, Rahmen und Grenze” der Rechtsetzungsgewalt der EU. Damit klingen Ähnlichkeiten und Unterschiede zu dem staatlichen Verhältnis zwischen Verfassung und einfachem Gesetz an. Wie dort hat sich die “Gesetzgebungsbefugnis der Gemeinschaft”

A União Europeia, após o Tratado de Maastricht, foi estruturada em três pilares. Em dois deles, verificou-se o surgimento de uma prática de cooperação intergovernamental difícil de ser afastada. O primeiro pilar intergovernamental foi o da política estrangeira, que foi institucionalizada pelo Ato Único Europeu sob o título de “Cooperação Política Europeia”, que posteriormente se tornaria “Política Externa e de Segurança Comum - PESC”. Todos os Estados-membros, com exceção dos belgas e dos holandeses, queriam mantê-lo desta forma e eram contrários a levar a política externa e

---

(EuGHE 1978, 629, Rs. 106/77, “Simmenthal”) im Rahmen der Vorgaben der Verträge und ihres Vorranges zu halten. Sie hat vor allem das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen der EU (“compétences d’attribution”) (Art. 4º Abs. 1, Art. 5º Abs 1 EUV, Art 2º Abs 6 AEUV) zu beachten. Jeder verbindliche Akt des Sekundärrechts bedarf einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage in den Verträgen (näher Rz. 11/1 ff.)” De acordo com a tradução livre da autora: “De acordo com uma formulação clássica do tribunal (por exemplo a jurisprudência do TJUE de 1978 e 1771, caso 26/78, ‘Viola’) em relação ao direito secundário, o direito primário é “fundamento, estrutura e limite” do poder legislativo da UE. Desse modo, as semelhanças e diferenças entre constituição e simplesmente lei em relação ao estado se tornam claras. Também nesse caso, a ‘competência legislativa da comunidade’ (jurisprudência do TJUE de 1978, 629, caso 106/77, ‘Simmenthal’) deve ser cumprida de acordo com as especificações dos tratados e sua primazia. Ela deve obedecer principalmente o princípio de atribuição de competências da UE (‘compétences d’attribution’) (Art. 4, §1, Art. 5, §1 TUE, Art. 2, §6 TFUE). Todos os atos vinculados ao direito secundário requerem uma base jurídica explícita nos tratados (para mais informações, ver artigo 11(1) em diante.). In: OPPERMANN, Thomas; CLASSEN, Claus Dieter; NETTESHEIM, Martin. *Europarecht*. München: C.H. Beck, 2014, p. 117.

<sup>108</sup> De acordo com o autor “Ein weiteres wesentliches Kennzeichen des EU-Rechts ist seine Supranationalität. Der Begriff wird nicht ganz verwendet. Man ist sich allerdings einig, dass damit eine spezifische Form der Wirkung in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen gemeint ist. Teilweise wird er auch herangezogen, um die Fähigkeit des EU-Rechts zu umschreiben, subjektive Rechte im staatlichen Bereich begründen zu können (“unmittelbare Wirksamkeit”). Hier soll der Begriff in umfassender Weise verstanden werden und eine Wirkweise des Rechts bezeichnen, die nicht nur den Durchgriff, sondern auch den Vorrang zum Gegenstand hat.” De acordo com a tradução livre da autora: “outra característica essencial do direito da UE é sua supranacionalidade. O termo não é muito utilizado. No entanto, existe consenso de que ele se refere a uma forma específica de atuação sobre os sistemas jurídicos dos Estados-membros. Em parte, ele também é utilizado para se descrever a capacidade do direito da UE de estabelecer direitos subjetivos no estado (‘eficácia imediata’). Nesse sentido, o termo é usado de modo abrangente e designa um mecanismo de operação do direito que tem por objeto não só a eficácia direta, mas também a primazia.” In: OPPERMANN, Thomas; CLASSEN, Claus Dieter; NETTESHEIM, Martin. *Europarecht*. München: C.H. Beck, 2014, p. 105.

<sup>109</sup> O termo supranacionalidade foi adotado pela primeira vez quando da instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, ou seja, no Tratado de Paris, em seu artigo 9º, o qual dispõe que “Die Mitglieder der Hohen Behörde üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft aus. Sie dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten weder Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle einholen, noch solche Anweisungen entgegennehmen. Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die mit dem überstaatlichen Charakter ihrer Tätigkeit unvereinbar ist.” De acordo com a tradução livre da autora: “os membros da Alta Autoridade exercem sua atividade com completa autonomia e no interesse geral da comunidade. Ao exercer seus deveres, eles não têm permissão para consultar as ordens de algum governo ou qualquer outra instância, nem de aceitá-las. Eles devem abster-se de qualquer ação incompatível com o caráter supranacional de sua atuação.” In: UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Paris. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=PT>>. Acesso em: 14 set. 2018.

de defesa ao quadro supranacional da Comunidade Europeia; já o segundo pilar intergovernamental, era o da “Cooperação em Assuntos de Justiça e Interior - CAJI”, que se voltava para matérias em torno do combate ao crime internacional, terrorismo e imigração de não-europeus.<sup>110</sup>

Em 1985 e 1990, dois acordos foram assinados em Schengen (Luxemburgo), entre todos os Estados-membros, com exclusão da Irlanda e do Reino Unido. Estas Convenções previam acabar com os controles fronteiriços entre os Estados e a criação de uma fronteira externa comum. Para este objetivo, a Convenção de 1990 previa a cooperação intergovernamental nos domínios da migração de nacionais de países terceiros, da criminalidade e fiscalização. Embora muitos Estados-membros quisessem ver isto dentro do âmbito da União, os ingleses, irlandeses, gregos e dinamarqueses estavam duramente convencidos de que se tratava de uma área em que o veto deveria ser mantido.<sup>111</sup>

Assim, visualizam-se os três pilares que compunham a União Europeia. O primeiro é o da Comunidade Europeia (CE), o segundo, o da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o terceiro, Cooperação em Assuntos de Justiça e Interior (CAJI). Estes três pilares constituíam, em princípio, um quadro institucional único, no centro do primeiro pilar, a Comunidade Europeia.<sup>112</sup>

Considerando as disposições gerais e unitárias, fracas, o Conselho Europeu assumiu um papel de coordenação proeminente para os três pilares.<sup>113</sup> A sua posição de

---

<sup>110</sup> CHALMERS, Damian; HADJIEMMANUIL, Christos; MONTI, Giorgio; TOMKINS, Adam. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 25.

<sup>111</sup> CHALMERS, Damian; HADJIEMMANUIL, Christos; MONTI, Giorgio; TOMKINS, Adam. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 25.

<sup>112</sup> CHALMERS, Damian; HADJIEMMANUIL, Christos; MONTI, Giorgio; TOMKINS, Adam. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 26.

<sup>113</sup> De acordo com os autores “the unique position of the member state and the commitment to respect fundamental rights was recognised as a constituent of each pillar”. CHALMERS, Damian; HADJIEMMANUIL, Christos; MONTI, Giorgio; TOMKINS, Adam. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 26. De acordo com a tradução livre da autora: “a posição única do Estado membro e o compromisso de respeitar os direitos fundamentais foram reconhecidos como constituintes de cada pilar.”

autoridade política com última palavra e como órgão incumbido pela visão e coordenação de todas as atividades da UE foi formalizado pela primeira vez.<sup>114</sup>

Acerca do equilíbrio institucional dentro de cada pilar, deve-se ressaltar que ocorria em torno de uma dinâmica muito diferente. O Parlamento e o Tribunal de Justiça estavam minimamente associados ao segundo ou ao terceiro pilar. O pilar da Comunidade Europeia caracterizava-se por alguns controles parlamentares e judiciais, os quais estavam em grande parte ausentes, em nível nacional ou da União, nos outros pilares que, ao invés disso, estavam sendo dominados pelo executivo. Embora a Comissão tenha se mantido fortemente associada ao trabalho do terceiro pilar sobre Cooperação em Assuntos de Justiça e Interior, foi quase totalmente excluída do segundo pilar. Mesmo entre os dois pilares intergovernamentais, havia um descompasso, com um mais claramente “europeizado” que o outro. A questão da personalidade jurídica também ficou confusa, afinal a Comunidade Europeia tinha personalidade jurídica desde 1957 e assim se manteve. Em contraste, a União Europeia não deveria ter personalidade jurídica. Embora a CE tivesse poderes de elaboração de tratados no seu domínio de competência, não havia poder equivalente nos domínios da PESC e CAJI.<sup>115</sup>

A falta de coordenação entre o pilar comunitário e a Política Externa e de Segurança Comum, se mostra bem exemplificado no fato de certas ações da PESC serem financiadas pelo pilar comunitário. O impacto de tal incerteza nas tarefas e funções das instituições no âmbito do pilar comunitário, bem como no equilíbrio institucional estabelecido ao amparo dos Tratados Comunitários, preocupou claramente a Comissão. Embora a Política Externa e de Segurança Comum da UE seja certamente mais estruturada no quadro estabelecido pelo Tratado da União Europeia do que antes como “Cooperação Política Europeia”, e enquanto as alterações do Tratado de Amsterdã

---

<sup>114</sup> CHALMERS, Damian; HADJIEMMANUIL, Christos; MONTI, Giorgio; TOMKINS, Adam. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 26.

<sup>115</sup> CHALMERS, Damian; HADJIEMMANUIL, Christos; MONTI, Giorgio; TOMKINS, Adam. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 26-27.

tentam esclarecer a natureza dos instrumentos que podem ser adotados no segundo pilar, continua a ser uma estrutura complexa e emaranhada.<sup>116</sup>

A crítica em relação aos aspectos da estrutura de pilares e das disposições constitucionais que regem a PESC não equivalem necessariamente a um apelo ao constitucionalismo unitário, muito menos se trata de uma sugestão para que todas as áreas políticas sejam eventualmente incluídas no método comunitário e na estrutura institucional do primeiro pilar. Podem haver razões legítimas para arranjos alternativos e um modo diferente de governança para essas áreas políticas, no entanto, há um certo número de preocupações genuínas causadas pela estrutura específica de pilares que foi criada e que têm consequências negativas para a estrutura constitucional e o equilíbrio institucional estabelecido no âmbito do pilar comunitário.<sup>117</sup>

Entende-se que o pilar comunitário se destacou dentre os demais devido aos contornos supranacionais (enquanto os outros pilares eram de natureza intergovernamental) que consolidou em sua estrutura. De acordo com Chalmers, Davies e Monti, ao falarem do tratado de Lisboa, a reforma mais importante não foi uma extensão formal dos poderes da União, mas um encerramento da estrutura de três pilares estabelecida em Maastricht. Todos os três pilares foram trazidos para um único quadro.<sup>118</sup>

Prosseguindo nesta linha de pensamento, os autores apresentam as mudanças que ocorreram após a abolição da estrutura de pilares, e explicam que ao passo que a Política Externa e de Segurança Comum foi prevista para que continuasse a ser tratada discretamente, as atividades reguladas pelo terceiro pilar, designadamente a Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal, passariam a ser regidas pelos mesmos

---

<sup>116</sup> DE BURCÁ, Gráinne. The Institutional Development of the EU: A Constitutional Analysis. In: *The Evolution of EU Law*. Paul Craig and Gráinne de Búrca (editores). Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 55-82, p. 67.

<sup>117</sup> DE BURCÁ, Gráinne. The Institutional Development of the EU: A Constitutional Analysis. In: *The Evolution of EU Law*. Paul Craig and Gráinne de Búrca (editores). Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 55-82, p. 68.

<sup>118</sup> CHALMERS, Damian; DAVIES, Gareth; MONTI, Giorgio. *European Union Law*. 2 Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 46.

procedimentos que os tradicionalmente aplicados às atividades da Comunidade Europeia.<sup>119</sup>

Esta reforma teve duas grandes implicações: a primeira trata de uma significativa extensão das características e procedimentos supranacionais da União, que passou a governar mais extensivamente campos como justiça criminal e fiscalização/administração; e a segunda, foi a extensão da chamada cláusula de flexibilidade, que permite a adoção de legislação para concretizar os objetivos gerais da União Europeia, caso não exista disposição legal mais específica e permissiva. Como o procedimento anterior aplicava-se apenas ao Tratado CE, o novo procedimento tem um âmbito mais vasto, uma vez que se aplica não apenas à Comunidade, mas a todas as atividades da União.<sup>120</sup>

Após a significativa extensão das características e procedimentos supranacionais da União, fato é que este caráter supranacional é uma das características distintivas do bloco e bastante utilizada pela doutrina como ferramenta de comparação da estrutura de integração da União Europeia em relação às demais. De acordo com Niedobitek, o Tribunal de Justiça da União Europeia usa o termo cuidadosamente, ainda que em situações de decisão de questão prejudicial, enquanto, diferentemente, o Tribunal Constitucional Federal Alemão não hesita em enquadrar a União Europeia como uma organização supranacional.<sup>121 122</sup>

---

<sup>119</sup> CHALMERS, Damian; DAVIES, Gareth; MONTI, Giorgio. *European Union Law*. 2 Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 46.

<sup>120</sup> CHALMERS, Damian; DAVIES, Gareth; MONTI, Giorgio. *European Union Law*. 2 Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 46.

<sup>121</sup> NIEDOBITEK, Matthias. *Europarecht - Grundlagen der Union*. Berlin: de Gruyter, 2014, p. 85.

<sup>122</sup> Ainda sobre a imprecisão na utilização do conceito de supranacionalidade, Niedobitek fala que “Ungeachtet der Unschärfe des Begriffs, die sich noch steigert, wenn der Begriff der Supranationalität mit dem Verfassungsbegriff vermischt wird, lässt sich indes ein rechtlicher Kerngehalt feststellen, ohne den heute – anders noch zur Gründungszeit der Europäischen Gemeinschaften – die Rechtsordnung einer Internationaler Organisation nicht als supranational gekennzeichnet werden könnte: (1) ihre unmittelbare Geltung innerhalb der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen und (2) ihr Vorrang vor nationalem Recht.” De acordo com a tradução livre da autora: “[i]gnorando-se a imprecisão do termo, que está cada vez maior, mesmo se o conceito de supranacionalidade for amalgamado com o conceito de constituição, ainda assim pode-se constatar uma essência, atualmente — diferente da época da fundação das Comunidades Europeias — sem a qual o sistema jurídico de uma organização internacional não poderia ser denominado supranacional: (1) sua validade imediata dentro dos sistemas jurídicos dos Estados-membros e (2) sua

As principais particularidades de uma ordem supranacional é o seu efeito direto<sup>123</sup> no ordenamento jurídico dos Estados-membros do bloco, bem como a sua primazia<sup>124</sup> sobre o direito nacional. O Tribunal de Justiça da União Europeia também declarou, em sede de Parecer, 1/91<sup>125 126</sup> – emitido nos termos do artigo 228, número 1,

---

primazia sobre o direito nacional.” NIEDOBITEK, Matthias. *Europarecht - Grundlagen der Union*. Berlin: de Gruyter, 2014, p. 85

<sup>123</sup> Efeito direito das normas comunitárias em um regime supranacional é comentado por Molina del Pozo como criação do Tribunal de Justiça da União Europeia a partir da sentença Van Gend & Los de 5 de fevereiro de 1963 “en cuya virtud el Derecho de la Unión Europea es citable e y aplicable directamente en el interior de los Estados miembros por los ciudadanos de dichos Estados, es decir, invocabilidad directa de las normas del Derecho de la Unión Europea por ciudadanos ante sus Jueces y Tribunales Nacionales. En consecuencia el Derecho de la Unión no solo se integra en cada ordenamiento interno de manera automática, sino que tiene fuerza suficiente para generar efectos inmediatos en la esfera de los particulares (derechos e obligaciones) tanto en sus relaciones con otros particulares como en las que mantengan con las Administraciones Publicas de los distintos Estados miembros”. De acordo com a tradução livre da autora “em cuja virtude o Direito da União Europeia é citado e aplicado diretamente no interior dos Estados-membros pelos cidadãos dos ditos Estados, quer dizer, invocabilidade direta das normas do Direito da União Europeia por cidadãos ante seus Juízes e Tribunais Nacionais. Em consequência o Direito da União não somente integra cada ordenamento interno de maneira automática, como também tem força suficiente para gerar efeitos imediatos na esfera dos particulares (direitos e obrigações) tanto em suas relações com outros particulares como nas que mantenhm com as Administrações Publicas dos distintos Estados-membros”. MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. v III. Curitiba: Juruá, 2015, p. 233.

<sup>124</sup> De acordo com Molina del Pozo “la primacía del Derecho de la Unión significa que éste se aplica con preferencia al Derecho nacional de los Estados miembros. Al hacer esta afirmación, queremos poner de manifiesto que la característica que comentamos se refiere a todo el conjunto del Derecho de la Unión Europea en relación con todas e cada una de las normas de Derecho nacional; es decir, cualquier disposición de las incluidas en el ámbito de las fuentes obligatorias del Derecho de la Unión prevalece sobre las normas jurídicas, sea cual sea su rango jerárquico, que integran el Derecho propio de cada uno de los Estados miembros.” De acordo com a tradução livre da autora: “a primazia do Direito da União significa que este se aplica com preferencia ao Direito nacional dos Estados-membros. Ao fazer esta afirmação, queremos colocar de manifesto que a característica que comentamos se refere a todo o conjunto do Direito da União Europeia em relação com todas e cada uma das normas de Direito nacional; quer dizer, qualquer disposição das incluídas no âmbito das fontes obrigatórias do Direito da União prevalece sobre as normas jurídicas, seja qual for grau hierárquico, que integra o Direito próprio de cada um dos Estados-membros”. MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. v III. Curitiba: Juruá, 2015, p. 234.

<sup>125</sup> UNIÃO EUROPEIA. Parecer 1/91 do Tribunal de Justiça da União Europeia. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:61991CV0001\\_SUM&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:61991CV0001_SUM&from=DE)>. Acesso em: 12 set. 2018.

<sup>126</sup> Logo no item 1 do parecer, fica esclarecido que “Die wörtliche Übereinstimmung der Bestimmungen des Abkommens über die Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums mit den entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen bedeutet nicht, daß beide notwendigerweise gleich auszulegen sind. Ein völkerrechtlicher Vertrag ist nämlich nicht nur nach seinem Wortlaut, sondern auch im Lichte seiner Ziele auszulegen.” De acordo com a tradução livre da autora: “o fato de que as normas do acordo sobre a criação do Espaço Econômico Europeu e as respectivas normas de direito comunitário possuam o mesmo nome não quer dizer que ambas tenham necessariamente que ser interpretadas da mesma maneira. Um tratado internacional não deve ser interpretado apenas literalmente, mas também se levando em conta seus objetivos”. UNIÃO EUROPEIA. *Parecer 1/91 do Tribunal de Justiça da União Europeia*.

segundo parágrafo do Tratado da Comunidade Económica Europeia – as características consideradas essenciais da ordem jurídica comunitária.

O parecer em tela foi emitido tendo em vista um Projeto de Acordo entre a Comunidade, por um lado, e os países da Associação Europeia de Comércio Livre, por outro, relativo à criação do Espaço Económico Europeu e de um Tribunal para o Espaço Económico Europeu.

De acordo com o Parecer, os tratados comunitários instituíram uma nova ordem jurídica e em seu benefício os Estados-membros limitaram os seus direitos soberanos e os sujeitos são não apenas os Estados, mas inclui os seus nacionais; ressaltou também as características principais da ordem jurídica comunitária assim constituída, quais sejam, o seu primado relativamente aos direitos dos Estados-membros e o efeito direto de todo um arcabouço de disposições normativas.<sup>127</sup>

O Parecer segue enumerando características desta ordem supranacional, *a priori* responsável por uma enorme parcela dos êxitos em termos de integração que a União Europeia obteve. No ponto número 2, o Parecer refutou a competência do Tribunal do Espaço Económico Europeu, caso este precise se manifestar sobre as competências respectivas da Comunidade e dos seus Estados-membros no que diz respeito ao conteúdo regido pelas disposições do acordo, entendendo que a atribuição dessa competência é incompatível com o Direito da União, uma vez que pode vir a violar a ordem das competências definida nos Tratados, bem como a autonomia do sistema

---

Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:61991CV0001\\_SUM&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:61991CV0001_SUM&from=DE)>. Acesso em: 12 set.2018.

<sup>127</sup> De acordo com Niedobitek “die Möglichkeit eines effektiven Vorrangs unionsrechtlicher Bestimmungen vor Bestimmungen des nationalen Rechts (‘Anwendungsvorrang’) ihre innerstaatliche Geltung als Unionsrecht voraus. Beide Aspekte von Supranationalität hängen somit zwingend zusammen, die unmittelbare Geltung ist aber der wichtigere von beiden.” De acordo com a tradução livre da autora: “a possibilidade de uma primazia efetiva das normas do direito da União sobre as normas dos direitos nacionais (primazia de aplicação) pressupõe sua validade nacional como direito da União. Ambos os aspectos da supranacionalidade estão necessariamente atrelados um ao outro, a eficácia direta é, no entanto, o mais importante dos dois.” NIEDOBITEK, Matthias. *Europarecht - Grundlagen der Union*. Berlin: de Gruyter, 2014, p. 85.

jurídico comunitário, assegurado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, de modo exclusivo.<sup>128 129</sup>

Não é por acaso que o TJUE desenvolveu, em primeiro lugar, a aplicação direta do Direito da União. A subjetividade jurídica do indivíduo é, sem dúvida, uma característica peculiar da supranacionalidade, mas, como também sugere o Parecer 1/91, a aplicação nacional do Direito da União também afeta os próprios Estados-membros, ou seja, todas as autoridades nacionais e organismos públicos.<sup>130</sup>

O Parecer 1/91 é relevante, pois, mesmo sem adentrar especificamente no tema do documento, pode-se perceber que se utiliza da supremacia da ordem comunitária, de caráter supranacional, para motivar a opinião ali delineada. E mais, de modo prático deixa claras as características que uma estrutura de integração supranacional contém em sua essência.

Niedobitek relembra que a supranacionalidade não só pode ser descrita pelos atributos centrais legais já mencionados, mas também por diversas outras características, como por exemplo, pela amplitude de suas obrigações, aplicação do princípio da maioria, a autonomia institucional dos órgãos, sua independência financeira e, pela existência de uma jurisdição autônoma.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Parecer 1/91 do Tribunal de Justiça da União Europeia*. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:61991CV0001\\_SUM&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:61991CV0001_SUM&from=DE)>. Acesso em: 12 set. 2018.

<sup>129</sup> Ao final do parecer, no ponto nº 6, acerca da criação de um sistema jurisdicional para o Espaço Econômico Europeu, afirmou-se que “Artikel 238 EWG-Vertrag bietet keine Grundlage für die Errichtung eines Gerichtssystems, das Artikel 164 EWG-Vertrag und allgemeiner die Grundlagen der Gemeinschaft selbst beeinträchtigt, durch ein internationales Abkommen. Aus denselben Gründen könnte eine Änderung von Artikel 238 die Unvereinbarkeit des Gerichtssystems des Abkommens mit dem Gemeinschaftsrecht nicht beseitigen.” De acordo com a tradução livre da autora: “O artigo 238 do Tratado CEE não fornece nenhuma base para instituir, através de um acordo internacional, um sistema jurisdicional que viole o artigo 164 do mesmo Tratado e, de um modo mais geral, os próprios fundamentos da Comunidade. Pelas mesmas razões, uma modificação do artigo 238 não poderia remediar a incompatibilidade do sistema jurisdicional do acordo com o direito comunitário. UNIÃO EUROPEIA. *Parecer 1/91 do Tribunal de Justiça da União Europeia*. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:61991CV0001\\_SUM&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:61991CV0001_SUM&from=DE)>. Acesso em: 12 set. 2018.

<sup>130</sup> NIEDOBITEK, Matthias. *Europarecht - Grundlagen der Union*. Berlin: de Gruyter, 2014, p. 86.

<sup>131</sup> “Die Hinzufügung dieser Attribute kennzeichnet die Union als besonders stark integrierte Organisation, beschränkt den Kreis supranationaler Organisationen unter den heutigen Internationalen Organisationen letztlich aber auch auf die Union. Zudem verwässern die genannten zusätzlichen Kriterien

Portanto, as organizações internacionais devem ser designadas como supranacionais caso o seu sistema legal contenha os principais atributos legais acima mencionados (como aplicabilidade imediata e primazia).

Dito isto, apesar de a União Europeia ser lembrada largamente pela doutrina<sup>132</sup> como o mais exitoso projeto de integração moderno, faz-se necessário trazer ao presente trabalho a doutrina europeia que questiona este entendimento na atualidade. O questionamento que será feito acerca do modelo europeu de integração tem por base as críticas de Jan Zielonka que a seguir serão expostas.

Para Zielonka, o projeto de integração da União Europeia conhecido como de grande sucesso se tornou uma vergonha. De acordo com o autor, a integração era uma promessa para assegurar a prosperidade através da integração, mas tornou-se um símbolo de austeridade e conflito. A crise financeira global de 2008 provou a incapacidade da UE lidar com a ruptura social e política que se seguiu, emergindo significativamente fraca.<sup>133</sup>

A desintegração que se verifica dentro do processo de integração da União Europeia, com o processo de saída do Reino Unido do bloco, para Jan Zielonka vem ganhando mais espaço devido à falta de credibilidade dos cidadãos na instituição, dando margem a diversas indagações como “Mas esse declínio é reversível? Pode a Europa regressar ao caminho da integração sob a tutela da UE e, em caso afirmativo, isso seria desejável? Alternativamente, se a UE está realmente condenada, o que poderia e deveria tomar o seu lugar?”.<sup>134</sup>

---

den rechtlichen Kern von Supranationalität, da sie kaum einen genauen Maßstab liefern und zudem auch nicht stets rechtlicher Natur sind.” De acordo com a tradução livre da autora: “O acréscimo destes atributos marca a União como uma organização altamente integrada, mas também limita o círculo de organizações supranacionais dentre as Organizações Internacionais atuais à União. Ainda, os critérios adicionais acima mencionados diluem o núcleo jurídico da supranacionalidade, uma vez que dificilmente fornecem uma medida precisa e, além disso, nem sempre são de natureza jurídica” NIEDOBITEK, Matthias. *Europarecht - Grundlagen der Union*. Berlin: de Gruyter, 2014, p. 87.

<sup>132</sup> Frequentemente os autores que defendem a supranacionalidade como modelo de integração a ser seguido, sustentam essa colocação indicando a UE como o mais exitoso projeto de integração moderno.

<sup>133</sup> ZIELONKA, Jan. *Is the EU doomed?* Cambridge: Polity Press, 2014, p. 7.

<sup>134</sup> De acordo com o original: “ But is this decline reversible? Can Europe return to the path of integration under the tutelage of the EU, and, if so, would that even be desirable? Alternatively, if the EU really is

Para o autor o declínio da UE não levará ao caos e a desintegração, de fato, a integração continuaria, alimentada por uma profunda dependência econômica e cultural. Este contexto constituiria o novo cenário de integração, sem ambições de criar um governo *pan-europeu*. Para Zielonka, cada pedaço da Europa precisa trabalhar em grande harmonia para que não se perca o grande tesouro europeu, qual seja, o pluralismo e a diversidade. Assim, esse modo de integração, seja nas áreas de transporte, energia, migração, turismo ou esporte, seria mais capaz de fazer as coisas de maneira efetiva e eficiente.<sup>135</sup>

Todas as questões<sup>136</sup> levantadas pelo autor não são apenas para apontar para o que ele considera inefetivo na União Europeia, mas constituem uma forma de chamar a atenção para as expectativas acerca do que a UE pode e deveria atingir na segunda década do século XXI. De acordo com o autor, durante os últimos anos a UE tem realizado sua integração de uma maneira insatisfatória, e agora parece incapaz de se autorecuperar.

---

doomed, what could and should take its place?" ZIELONKA, Jan. *Is the EU doomed?* Cambridge: Polity Press, 2014, p. 7.

<sup>135</sup> Para tentar explicar o novo modelo de integração proposto para a União Europeia, por Zielonka, o autor utiliza uma metáfora musical da *polyphony*. Explica que “ In the field of music, polyphony is sound and voice with a complex texture, music with parts written against other parts, with several simultaneous voices and melodies. Polyphony does not assume unity and hierarchy, but draws strength and functionality from numerous sets of loose and contrapuntual relationships. So the aim of polyphonic integration would be for Europe’s parts to work in greater harmony [...]” ZIELONKA, Jan. *Is the EU doomed?* Cambridge: Polity Press, 2014, p. 9. De acordo com a tradução livre da autora: “No campo da música, polifonia é som e voz com uma textura complexa, música com partes escritas contra outras partes, com várias vozes e melodias simultâneas. A polifonia não assume unidade e hierarquia, mas extrai força e funcionalidade de numerosos conjuntos de relações frouxas e contrapostas. Assim, o objetivo da integração polifônica seria que as partes da Europa trabalhassem em maior harmonia [...]”.

<sup>136</sup> O autor constantemente traz questões retóricas como: “Can Europe return to the path of integration under the tutelage of the EU, and, if so, would that even be desirable? Alternatively, if the EU really is doomed, what could and should take its place? Does anyone really believe that the President of the European Commission can determine the fate of integration? Has the Lisbon Treaty been of any use in forging a more coherent Europe? And is the European Parliament channelling Europe’s collective political will?” De acordo com a tradução livre da autora: “Pode a Europa regressar ao caminho da integração sob a tutela da UE e, em caso afirmativo, isso seria desejável? Alternativamente, se a UE está realmente condenada, o que poderia e deveria tomar o seu lugar? Alguém acredita realmente que o Presidente da Comissão Europeia pode determinar o destino da integração? O Tratado de Lisboa foi de alguma utilidade para forjar uma Europa mais coerente? E o Parlamento Europeu está canalizando a vontade política coletiva da Europa?”

Jan Zielonka defende que a integração europeia deve ser impulsionada por redes funcionais autônomas, sem um único centro institucional forte, e com isso, no seu devido tempo, será visto como uma opção melhor apropriada.<sup>137</sup>

Muito foi dito acerca do modelo supranacional de integração na União Europeia por se tratar de uma forte inclinação da doutrina, apontar a adoção desta estrutura como solução para os todos os problemas no Mercosul<sup>138</sup>, ponto este que será analisado no próximo tópico. No entanto, para além da discussão entre supranacionalidade e intergovernabilidade tentou-se empreender um discussão sobre o modelo de integração que hoje se visualiza no bloco europeu, para que se possa questionar, assim como Agustín Gordillo ao refletir se a União Europeia poderia ajudar a América Latina<sup>139</sup>, dentre outros autores<sup>140</sup>, se a UE constitui de fato um modelo a ser seguido atualmente.

Desse modo, considerando o entendimento acerca de um modelo de integração mais complexo e profundo entre os membros da União Europeia, que levou o bloco a constituir órgãos da União, comuns a todos os seus membros, e essenciais para que diversos pontos do processo de integração se tornassem harmônicos, instaurando segurança jurídica e uniformização normativa, agora, passa-se ao estudo da estrutura de

---

<sup>137</sup> Jan Zielonka, ao mencionar a expressão “capability-expectations gap”, utilizada por Christopher Hills em sua obra “The Capability- Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, explica que “It envisioned a model of integration run by a single institutional centre in charge of too many things, with inadequate legitimacy and resources. This vision was unrealistic and destined to fail. So European institutions now need to be sub-divided into smaller functional clubs and networks, and their integrative ambitions need to be scaled down. Integration should not hereon be seen a remedy for democracy or Market failures. Nor should it represent a remedy for greed, selfishness and conflict.” ZIELONKA, Jan. *Is the EU doomed?* Cambridge: Polity Press, 2014, p. 11. De acordo com a tradução livre da autora: “Ele imaginou um modelo de integração dirigido por um único centro institucional encarregado de muitas coisas, com legitimidade e recursos inadequados. Essa visão era irreal e destinada a falhar. Assim, as instituições europeias precisam ser subdivididas em clubes e redes funcionais menores, e suas ambições integrativas precisam ser reduzidas. A integração não deve ser vista como um remédio para a democracia ou falhas do mercado. Nem deve representar um remédio para a ganância, o egoísmo e o conflito”.

<sup>138</sup> Essa colocação, acerca da forte inclinação da doutrina em trazer a EU como modelo, também é colocada por JAEGER JUNIOR, Augusto. *A liberdade de concorrência na União Europeia e no Mercosul*. São Paulo: LTr, 2006, p. 539.

<sup>139</sup> Conferir GORDILLO, Agustín. *The Future of Latin America: Can the EU help?* London: Esperia Publications Ltd, 2003.

<sup>140</sup> No livro organizado por Marcelo Neves, Wenzel Matiaske, Hauke Brunkhorst e Gerd Grözinger, diversos autores escreveram artigos observando o tema central da obra, qual seja “The European Union as a Model for the Development of Mercosur? Transnational Orders between Economic Efficiency and Political Legitimacy”.

integração adotada pelos Estados Partes do Mercado Comum do Sul, questionando se ela precisa ser revista ou modificada, ou ainda uma terceira posição, se um certo nível de supranacionalidade não deveria ser adotado pelo Mercosul<sup>141</sup> à luz do que foi exposto acerca da União Europeia.

#### 2.4 COMPREENSÃO DOS ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

A ideia de que a América Central e, principalmente a América do Sul constituíram uma forma de experimentação da ideia de união de Estados, por um lado demonstra a desnecessidade de buscar inspiração na Europa, no entanto, por outro lado, as tentativas dessa união não atingiram seus objetivos. É necessário que se compreenda que há uma diversidade enorme entre os países, do ponto de vista geográfico, como na intensidade das relações criadas pelos participantes. Por outro lado, a União Europeia constitui um único exemplo de uma integração “bem-sucedida”, embora muito questionada na atualidade, como se colocou no tópico anterior.<sup>142 143</sup>

---

<sup>141</sup> Augusto Jaeger Junior e Mariana Sebalhos Jorge, ao falarem sobre a crise relacionada ao não-aprofundamento das relações institucionais, e dos obstáculos à integração econômica sul-americana afirmam que “Sugestões para a superação da crise do Mercosul passam, portanto, pela implementação de certo grau de supranacionalidade em instituições-chave, como no sistema de solução de conflitos e na incorporação normativa.” In: JAEGER JUNIOR, Augusto; JORGE, Mariana Sebalhos. A repercussão do Mercosul legislativo: deficiências de uma opção pela intergovernabilidade. *Revista Interação*, v. 12, p. 64-84, 2017, p. 79.

<sup>142</sup> VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: Os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003, p. 23.

<sup>143</sup> Maiores colocações acerca dos próximos cenários que a UE pode vir a enfrentar são colocados pelo Escritório da Comissão Europeia em Berlim, o qual dispõe de um acervo de informativos à disposição para consulta. Conferir: UNIÃO EUROPEIA. *White Paper on the future of Europe: reflections and scenarios for the EU27 by 2025*. Brussels: European Commission, 2017; UNIÃO EUROPEIA. *UK withdrawal from the European Union: legal and procedures issues*. Brussels: European Commission, 2017.

Pouco tempo após sua criação, o Mercosul conquistou uma reputação internacional devido ao seu potencial econômico; possuindo uma área três vezes maior que a europeia (aproximadamente 13 milhões de quilômetros quadrados) e um PIB de 938,000 milhões de euros. Mais de 250 milhões de pessoas falam dois idiomas oficiais, espanhol e português. O Mercosul já foi considerado um dos maiores polos atrativos de investimento, e até a emergência da crise econômica internacional era um dos maiores polos de investimentos do mundo, sendo considerado o quarto maior poder econômico, atrás do NAFTA, União Europeia e o Sudeste Asiático.<sup>144 145</sup>

Mariana-Aida e Ionel Sergiu relembram que “[a]té a crise econômica, pode-se dizer que o Mercosul é uma das indústrias mais importantes e uma das economias mais dinâmicas do mundo, sendo um dos principais participantes do comércio global”<sup>146</sup> bem como, que a integração comercial promovida pelo Mercosul propõe alcançar objetivos em outras áreas “como educação, justiça, cultura, transporte, energia, agricultura, proteção ambiental. Vários acordos foram assinados a este respeito, a partir do reconhecimento de diplomas universitários e para estabelecer assistência mútua em questões criminais e criar uma “marca cultural regional.”<sup>147 148</sup>

O Mercosul teve seu avanço paralisado, particularmente na década de oitenta, e desse ponto prosseguiu a partir de suas próprias bases de cooperação deixar que a

---

<sup>144</sup> MARIANA-AIDA, Câmpeanu, SERGIU, Pîrju Ionel. The Economical Partnership European Union – Mercosur. *EIRP Proceedings*, v.5, p.244-249, 2010, p. 246.

<sup>145</sup> De acordo com Augusto Jaeger Junior e Florisbal de Souza Del’Olmo, em alinhamento ao que foi colocado, afirmam que “em seus primeiros anos, o Mercosul gerou mais ganhos que qualquer organização anterior da qual fossem integrantes os seus Estados Partes. As relações de cooperação e de comércio foram expandidas, dispondo-se de uma condizente estrutura institucional e se tornando um mercado interessante para os investidores estrangeiros.” JAEGER JUNIOR, Augusto; DEL’OLMO, Florisbal de Souza. *Curso de Direito Internacional Privado*. 12 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 344-345.

<sup>146</sup> De acordo com o original: “until the economic crisis, it could be said that Mercosur is one of the most important industries and one of the most dynamic economies in the world, being a major participant in global trade”.

<sup>147</sup> De acordo com o original: “such as education, justice, culture, transport, energy, agriculture, environmental protection. Several agreements have been signed in this regard, starting from the recognition of university diplomas and to establish mutual assistance in criminal matters and create a ‘cultural brand’ regional.”

<sup>148</sup> MARIANA-AIDA, Câmpeanu, SERGIU, Pîrju Ionel. The Economical Partnership European Union – Mercosur. *European Integration - Realities and Perspectives*, v.5, p.244-249, 2010, p. 246.

evolução do processo impusesse a criação dos mecanismos mais adequados à conclusão das diferentes fases. Os princípios mais conectados ao acordo são: flexibilidade<sup>149</sup>, gradualidade, equilíbrio e reciprocidade.<sup>150 151</sup>

A adoção de um modelo institucional considerado “minimalista”, por si só, não é um ponto negativo, no entanto, o que se tentou empreender no Mercosul, marcado por uma assimetria interna entre seu propósito constitutivo e a fragilidade dos meios colocados à sua disposição, foi considerado pretensioso.<sup>152</sup>

A intergovernabilidade se apresenta como um relacionamento entre governos, não havendo supremacia ou qualquer forma de submissão de um ao outro. O que implica o fato de os Estados preservarem as suas autonomias com a mesma liberdade que possuíam antes de integrar determinado bloco. Assim, podem tomar decisões internas, mesmo que contrariem os objetivos integracionistas, e isso não implicará, para o Estado-membro, qualquer tipo de interferência em sua autonomia individual.<sup>153</sup>

No Mercosul, de acordo com Adriane Lorentz, estão presentes os elementos como “interesse comum”, que é o que motiva em primeiro lugar os Estados a se unirem, comungando valores que culminem na junção de esforços; e “institucionalização”, a qual é posta a serviço dos seus objetivos comuns pelos órgãos criados, os quais produzem normas jurídicas para serem respeitadas e aplicadas. Não comporta neste tipo de

---

<sup>149</sup> A flexibilidade, para Ventura, pode ser apresentada como o princípio que por muitas vezes foi a “chave do sucesso do Mercosul”. Entende a autora que o fato de o bloco não ter atingido tão logo a fase de mercado comum pode ter sido o fator determinante para sua sobrevivência, tendo em vista as sucessivas crises que atingiram os países membros. VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: Os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003, p. 52.

<sup>150</sup> Acerca desses princípios, conferir também FARIA, José Ângelo Estrella. *O Mercosul: princípios, finalidades e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e do Comércio Exterior, 1993, p. 2-24.

<sup>151</sup> OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucia. La comprensión de la nación de derecho comunitário para una verdadera integración em el Cono Sur. In: BASSO, Meristela. *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 33-88. p. 65.

<sup>152</sup> VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: Os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003, p. 52

<sup>153</sup> LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. *Supranacionalidade no Mercosul: A Doutrina, os Governos, a Constituição Federal e os Tratados de Integração*. Curitiba: Juruá, 2001, p.31.

integração, a autonomia e independência da estrutura institucional, surgindo na doutrina brasileira, por exemplo, uma discussão acerca da importância (ou não) da presença no Mercosul de uma estrutura institucional própria, autônoma e independente, ou seja, de contornos supranacionais.<sup>154</sup>

A integração no Mercosul começou a enfrentar a concretização de pontos essenciais como a autoconfiança dos atuais integrantes, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com o fortalecimento de suas participações. Ademais, enfrenta a necessidade gradativa da harmonização das legislações dos Estados Partes – que têm sido hesitantes em adaptar suas legislações ao novo panorama regional no qual se inseriram –, a revisão das Constituições quando necessário, e a consolidação da integração da América Latina com a participação de outros países.<sup>155</sup> Enfrenta também o excessivo nacionalismo dos Estados Partes, que tendem a valorizar o Estado-nação em detrimento do âmbito regional, e mantém uma acentuada preocupação com a manutenção da separação dos direitos nacionais dos países do bloco.

Aldo Ferrer identifica o que é denominado pelo autor de “quatro pecados originais” do Mercosul, fazendo referência a uma “contaminação” na aproximação entre Brasil e Argentina<sup>156</sup>, desde sua origem. Primeiramente o autor fala da *dependência*, considerando a situação de extrema vulnerabilidade externa de ambos os países que possuem *déficit* em suas balanças de pagamento, dívidas externas e políticas monetárias que são alvos de ataques especulativos. De acordo com o autor “a dependência seria agravada por uma visão ‘fundamentalista’ da globalização, ou seja, pelo fato de que sucessivos governos argentinos e brasileiros decidiram seguir cegamente os conselhos dos centros de poder mundial, sobretudo dos mercados financeiros de quem dependem”. O segundo *pecado* faz menção à *pobreza* e, conseqüentemente, à exclusão social, que

---

<sup>154</sup> LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. *Supranacionalidade no Mercosul: A Doutrina, os Governos, a Constituição Federal e os Tratados de Integração*. Curitiba: Juruá, 2001, p.43

<sup>155</sup> KERBER, Gilberto. *Mercosul e a Supranacionalidade*. São Paulo: LTr, 2001, p.46.

<sup>156</sup> De acordo com Augusto Jaeger Junior “as relações entre esses países podem ser consideradas similares às existentes entre França e Alemanha, quando da criação da Comunidade Econômica Europeia. Entre aqueles também havia um passado de longas e históricas tradições hostis, embora nenhuma catástrofe de dimensão continental tenha ocorrido. As relações dos países do Mercosul, por piores que fossem, não se comparavam com a situação da Europa em 1945.” JAEGER JUNIOR, Augusto. *A liberdade de concorrência na União Europeia e no Mercosul*. São Paulo: LTr, 2006, p. 539.

maculam não apenas a integração, como deixam os países vulneráveis externamente, afetando seu crescimento e reduzindo a dimensão do mercado comum.<sup>157</sup>

O terceiro *pecado* do Mercosul, seguindo a linha de pensamento de Aldo Ferrer, trata-se das *assimetrias entre as estratégias nacionais de desenvolvimento*, com a preponderância de produtos manufaturados nas exportações brasileiras e de produtos considerados primários nas exportações da Argentina. Em suma: houve a formação de um regime “centro-periférico”. E, por fim, o quarto *pecado* estaria constituído nas *divergências sobre a inserção internacional de cada um dos parceiros*, devido à mudança radical da política de integração conduzida pelos então presidentes José Sarney e Raul Alfonsín de um lado, e do outro Fernando Collor de Mello e Carlos Menem.<sup>158</sup>

Trata-se de um contexto complexo, em que os Estados buscavam realizar suas pretensões, ainda que contraditórias, dentro do bloco, desconhecendo como seria viável a concretização delas sem comprometer os aspectos políticos, econômicos e sociais que a nova forma de interação entre os países impunha.

Não há integração política e, principalmente social quando realizada em detrimento do respeito à identidade nacional dos países e sem a plena vigência do respeito à personalidade política, linguística, étnica e cultural de cada um dos povos. Faz-se necessário preservar o acervo fundamental da comunidade, evitando sua vulnerabilidade e respeitando os direitos humanos para garantir unidade ao conjunto.

Foi o necessário avanço de uma ótica puramente economicista para uma etapa em que os direitos políticos e sociais da comunidade são observados, que motivou a percepção das autoridades e da própria população para o necessário reforço de sua identidade e imagem diante do outro e do mundo. Ninguém se identifica com um grande mercado econômico. É necessário que outros âmbitos sejam explorados e a eles sejam atribuídos valores comuns a todos, sem deixar de reconhecer a importância de cada

---

<sup>157</sup> FERRER, Aldo. Argentina-Brasil, Mercosul e integração sul-americana. *Política Externa*, set.- nov., v. 9, n.º. 2, p. 8-10, 2000.

<sup>158</sup> FERRER, Aldo. Argentina-Brasil, Mercosul e integração sul-americana. *Política Externa*, set.- nov., v. 9, n.º. 2, p. 11-12, 2000.

acervo individual, de cada um dos Estados Partes, constituindo esse propósito um verdadeiro objetivo do processo de integração.<sup>159</sup>

A integração oferece ao nacional do Estado Parte a oportunidade de ter os seus próprios direitos somados a outros que lhe são reconhecidos pela ordem comunitária ou pelo Direito de Integração, objetivando alcançar um patamar maior de igualdade e liberdade.<sup>160</sup>

O processo de integração provoca modificações substanciais nas condições de existência e atuação dos Estados Partes. Ainda assim, os aspectos que constituem o âmbito de atuação do novo estamento político ocasionam um reordenamento dos países soberanos, e uma redistribuição de funções no quadro de um novo estamento político, independente e para além dos Estados.

A entrega ou cessão de poderes, que a depender da estrutura institucional de integração adotada, os Estados efetuam em favor do novo ente político, pode ser compreendido como uma modificação da tradicional forma de independência do Estado nacional. O mesmo não acontece em sistemas intergovernamentais de integração, onde há uma limitação ou não há qualquer tipo de cessão, por parte dos países em relação aos seus poderes.<sup>161</sup>

Desse modo, a justificativa da escolha e da consequente consolidação do modelo intergovernamental no Mercosul é fundamental para compreender o funcionamento do bloco, bem como para contribuir com a discussão doutrinária acerca da necessidade (ou não) do bloco adotar outra estrutura de integração. Há que se estabelecer muito claramente, no presente trabalho, o posicionamento acerca do que se considera mais adequado, em termos de estrutura, para a atual situação do bloco e para o alcance do

---

<sup>159</sup> OCAMPO GRANILLO, Raúl. *Direito Internacional Público da Integração*. Buenos Aires: Elsevier, 2008, p. 114.

<sup>160</sup> OCAMPO GRANILLO, Raúl. *Direito Internacional Público da Integração*. Buenos Aires: Elsevier, 2008, p. 115.

<sup>161</sup> OCAMPO GRANILLO, Raúl. *Direito Internacional Público da Integração*. Buenos Aires: Elsevier, 2008, p. 117.

patamar de integração a que se propôs. Considerando esses aspectos passa-se a analisar a opção pela intergovernabilidade feita pelo Mercosul.

#### **2.4.1 Opção pela intergovernabilidade no Mercosul: aspectos políticos, econômicos e sociais**

Faz-se necessário, inicialmente, conceituar intergovernabilidade para melhor analisar a opção do Mercosul por este tipo de estrutura institucional.

De acordo com Adriane Claudia Melo Lorentz, trata-se de uma característica de relacionamento entre os governos dos Estados Partes do bloco, implicando a manutenção plena de suas soberanias. Os fóruns de discussões de natureza intergovernamental tratam de interesses de natureza individual, ou seja, advindos das particularidades de cada um dos Estados.<sup>162</sup>

O caráter intergovernamental foi sublinhado pelo Protocolo de Ouro Preto, direito primário do bloco, e de acordo com esse sistema as decisões são tomadas por consenso, demandando a presença de todos os Estados Partes.<sup>163</sup>

Ulrich Wehner também destaca a declaração feita pelo Protocolo de Ouro Preto em relação ao caráter intergovernamental do bloco, e ressalta que este mesmo caráter foi atribuído aos órgãos decisórios. Mesmo sem tal declaração, não seria preciso muito esforço para identificar o *status* intergovernamental do Conselho do Mercado Comum (CMC), do Grupo Mercado Comum (GMC) e da Comissão de Comércio do Mercosul

---

<sup>162</sup> LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. *Supranacionalidade no Mercosul: A Doutrina, os Governos, a Constituição Federal e os Tratados de Integração*. Curitiba: Juruá, 2001, p. 30

<sup>163</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto; SAMTLEBEN, Jürgen. Der Südamerikanische Gemeinsame Markt: eine rechtliche Analyse des Mercosur (Teil I). *Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht*. Frankfurt am Main: Herausbergemeinschaft Wertpapier-Mitteilungen, 46. Jahrgang, Heft 33, ago. 1992. p. 1385-1392.

(CCM).<sup>164</sup> Para o autor, a composição e o modo de decisão desses órgãos já são suficientes para negar sua supranacionalidade: são todos constituídos por representantes do governo e o princípio do consenso é utilizado ao adotar atos jurídicos, os quais exigem também a transposição para o direito nacional.<sup>165</sup>

Desse modo, nos termos do que foi acima mencionado, já existe uma falta do nível mínimo de independência institucional exigida para a supranacionalidade. Por um exercício de vontade os Estados Partes não enunciaram uma renúncia reconhecível de soberania nos documentos fundantes do Mercosul.<sup>166</sup>

Emergem argumentos afirmando a necessidade de elementos de supranacionalidade para que se possa prosseguir com êxito no processo integrativo do Mercosul, bem como preocupações com a continuidade da integração, a qual não pode ficar vulnerável aos interesses políticos e circunstanciais dos governos nacionais, e com a construção de um pilar comum que promova razoável segurança jurídica e não arrisque as possibilidades de uma integração exitosa às vontades políticas, evitando um possível retrocesso no percurso que o Mercosul trilhou até agora.<sup>167</sup>

Para autores como Gilberto Kerber, a integração latino-americana somente terá reais possibilidades de êxito, considerando os dilemas globais e de enfrentamento de

---

<sup>164</sup> Para Wehner “Besonders beachtlich ist, daß die strikt intergouvernementale Ausrichtung auch die Handelskommission des Mercosur erfaßt; handelt es sich dabei doch um dasjenige Organ, dem eine Fülle von Aufgaben zur Stärkung des Integrationsprozesses zugewiesen worden sind und in das vielfach die Hoffnungen auf eine dynamische Rolle in der Fortentwicklung des Mercosur gesetzt werden.” De acordo com a tradução livre da autora: “especialmente notável é que a orientação estritamente intergovernamental também abrange a Comissão de Comércio do Mercosul; trata-se, portanto, do órgão ao qual foi designada uma gama de tarefas para o fortalecimento do processo de integração e sobre o qual foram depositadas as esperanças em diversos âmbitos de que ele pudesse exercer um papel dinâmico no desenvolvimento do Mercosul.” WEHNER, Ulrich. *Der Mercosur: Rechtsfragen und Funktionsfähigkeit eines neuartigen Integrationsprojektes und die Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 127.

<sup>165</sup> WEHNER, Ulrich. *Der Mercosur: Rechtsfragen und Funktionsfähigkeit eines neuartigen Integrationsprojektes und die Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 127.

<sup>166</sup> WEHNER, Ulrich. *Der Mercosur: Rechtsfragen und Funktionsfähigkeit eines neuartigen Integrationsprojektes und die Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 127.

<sup>167</sup> LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. *Supranacionalidade no Mercosul: A Doutrina, os Governos, a Constituição Federal e os Tratados de Integração*. Curitiba: Juruá, 2001, p.37-38

outros interesses, caso apresente uma superestrutura jurídica preparada e capacitada para responder os problemas daí derivados. Kerber<sup>168</sup> afirma que “não há como deixar de citar que a União Europeia, dentro de sua evolução progressista, além de uma estrutura institucional sólida também estabeleceu um ordenamento capaz de superar as normas nacionais, sempre que o fim comunitário demandasse”, defendendo o autor que o mesmo não poderia deixar de ocorrer no Mercado Comum do Sul.<sup>169</sup>

No entanto, é importante analisar a viabilidade da possível adoção de um sistema supranacional pelos países do bloco, levando em consideração que cada país possui suas peculiaridades, diferenças e similitudes em relação aos demais.

O modelo intergovernamental corresponde a uma postura ligada à conceituação do instituto da soberania dos Estados. Os países latino-americanos, especificamente os do Mercosul possuem um forte apego às instituições nacionais e ao conceito de soberania absoluta, o qual é colocado em xeque quando se discute a possibilidade de instituir órgãos supranacionais, como por exemplo, um Tribunal de Justiça.<sup>170</sup>

Além do argumento da tradição da soberania absoluta e da preocupação em relação às implicações de sua “renúncia”, os autores que se posicionam a favor da intergovernabilidade<sup>171</sup> sustentam que a cristalização de ideias e políticas únicas decorreriam da criação de órgãos supranacionais, constituindo um entrave em casos de

---

<sup>168</sup> O autor também reforça a importância e a necessidade “de adoção do instituto supranacional para o processo de integração do Cone Sul, em sua etapa final de mercado comum, como em face do fenômeno global e de suas consequências no âmbito econômico do mercado mundial”. In: KERBER, Gilberto. *Mercosul e a Supranacionalidade*. São Paulo: LTr, 2001, p. 22.

<sup>169</sup> KERBER, Gilberto. *Mercosul e a Supranacionalidade*. São Paulo: LTr, 2001, p. 20.

<sup>170</sup> De acordo com esta discussão o judiciário nacional é colocado em uma postura defensiva e corporativista, não se posicionando a favor de um compartilhamento do poder jurisdicional. In: LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. *Supranacionalidade no Mercosul: A Doutrina, os Governos, a Constituição Federal e os Tratados de Integração*. Curitiba: Juruá, 2001, p. 47-48. Entende-se que já não se sustenta qualquer posição do judiciário neste sentido por entender-se que já há um compartilhamento do poder jurisdicional, por exemplo, com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, órgão jurisdicional da Organização dos Estados Americanos, a cuja jurisdição todos os países do Mercosul são submetidos. In: ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Estados Membros*. Disponível em: <[http://www.oas.org/pt/sobre/estados\\_membros.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/estados_membros.asp)>. Acesso em: 11 abr. 2018.

<sup>171</sup> Apesar de menos numerosos, em relação aos autores que defendem a supranacionalidade, os autores brasileiros que apoiam a intergovernabilidade são: Elisabeth Accioly Pinto de Almeida, Luiz Olavo Baptista, Samuel Pinheiro Guimarães, Patrícia Luíza Kegel, Antônio Paulo Cachapuz Medeiros, Paulo Gilberto Fagundes Vizentini, Augusto Jaeger Junior.

crises políticas ou econômicas, haja vista a instabilidade que marca os países da América do Sul<sup>172</sup>, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, ainda em processos de amadurecimento democrático e de suas próprias instituições.

Para Samuel Pinheiro Guimarães, a supranacionalidade não coaduna com as assimetrias entre os Estados Partes, bem como se depara com muitos graus de dependência do comércio intra-Mercosul, uma vez que os países do bloco são bastante diferentes em termos de população, área territorial, dentre outros aspectos. Há que se destacar que, o estabelecimento de órgãos supranacionais equivaleria a uma transferência de soberania que esbarra no arranjo representativo dos mecanismos de decisões desses órgãos, os quais devem ser representativos do peso demográfico, territorial e econômico dos quatro Estados.<sup>173</sup>

De acordo com Augusto Jaeger Junior o processo de integração no Mercosul pode alcançar mais avanços “ainda que sem uma modificação no seu caráter eminentemente intergovernamental. Sobretudo, o avanço mais esperado é atingir a fase de mercado comum”.<sup>174</sup>

O Mercosul se encontra em uma fase de União Aduaneira imperfeita, permitindo aos Estados Partes do bloco a aplicação diferenciada de alíquotas de imposto de importação, e por se encontrar nesta fase inicial de implementação do processo integracionista, é que há entendimentos de que, por ora, a intergovernabilidade seria a estrutura mais indicada e compatível com o atual estágio do bloco.<sup>175</sup>

É necessário conferir determinada atenção às disposições da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no que diz respeito a uma abertura, ou não, ao

---

<sup>172</sup> VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A agenda política e institucional do MERCOSUL: aportes para a integração regional*. São Paulo: Konrad-Adnauer-Stiftung, n.14, 1997, p. 148.

<sup>173</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Aspectos econômicos do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v.39, n. 1, p. 19-47, jan/jun/1996. p. 29.

<sup>174</sup> JAEGER JUNIOR, Augusto. A liberdade de concorrência na União Europeia e no Mercosul. São Paulo: LTr, 2006, p. 535.

<sup>175</sup> JAEGER JUNIOR, Augusto. *Metodologia jurídica europeia e mercosulista: considerações fundamentais*. *RSTPR*. Ano 2, n.3, p. 117-157, março 2014. p. 118.

modelo supranacional de integração. Nesse sentido, se observam na Constituição brasileira alguns dispositivos que dão ensejo a uma interpretação que identifica uma maior inclinação constitucional ao Direito Internacional, com destaque para o parágrafo único do art. 4º, o qual estabelece que 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”<sup>176</sup>, na visão de Gilmar Ferreira Mendes, esse dispositivo representa uma clara opção do constituinte pela integração do Brasil através de organismos internacionais.<sup>177</sup>

No que concerne ao §2º do artigo 5º, fica estabelecido que os direitos e garantias expressos na Constituição brasileira “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. E os §3º e §4º do artigo 5º – acrescentados pela Emenda Constitucional nº 45, de 8.12.2004 – estabelecem, respectivamente, que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”, e “o Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão”.

A partir da leitura dos artigos acima mencionados, entende-se que houve, por parte do legislador, um interesse maior em inserir o Brasil no cenário internacional, com fortes intenções integrativas, o que não significa necessariamente que o legislador optou por incentivar a criação de um arranjo de organismos supranacionais.

Depois de colocadas as divergências de opiniões entre os dois modelos de integração, volta-se o estudo do presente tópico para os fatores determinantes da opção do Mercosul por um modelo intergovernamental.

---

<sup>176</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2018.

<sup>177</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Homenagem à doutrina de Peter Haberle e sua Influência no Brasil*. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaStfInternacional/portaStfAgenda\\_pt\\_br/aneo/Homenagem\\_a\\_Peter\\_Haberle\\_\\_Pronunciamento\\_\\_3\\_1.pdf](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaStfInternacional/portaStfAgenda_pt_br/aneo/Homenagem_a_Peter_Haberle__Pronunciamento__3_1.pdf)>. Acesso em: 26 nov. 2018. p. 7

A intergovernabilidade sob o aspecto político foi estudada por Lorentz, a qual analisou não apenas a posição doutrinária a favor e contra, mas também realizou um estudo acerca das posições dos governos brasileiros<sup>178</sup>, por exemplo, em relação à possível mudança de estrutura. De 1985 a 1988, percorrendo os governos de José Sarney até o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, a autora demonstra que há, muitas vezes, na retórica governista de José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco uma clara postura pro-intergovernabilidade, enquanto o ex-presidente Itamar Franco demonstrou um caráter dúbio em seus discursos que beiram a preferência por um sistema supranacional.<sup>179</sup> Ressalte-se que a análise da autora foi feita a partir da retórica governista dos ex-presidentes, e seguindo essa linha, dar-se-á continuidade ao estudo dos demais que ocuparam esse cargo.

Quando Luís Inácio Lula da Silva e Cristina Kirchner assumiram o poder no Brasil e na Argentina, concomitantemente em 2003, houve uma perspectiva positiva para a solução da crise no Mercosul. Acreditava-se no empenho de ambos os presidentes na reconstrução da credibilidade do bloco. Houve, inicialmente, um discurso voltado para a importância do Mercosul e do processo de integração, mas apesar da retórica governista nenhuma medida concreta foi tomada em termos de aprofundamento da integração do Mercosul. Houve uma indisposição por parte do Brasil em fazer concessões comerciais e institucionais a partir de 1999 que continuou no governo Lula,

---

<sup>178</sup> A ênfase que se dá ao contexto brasileiro quando se trata do Mercosul em determinados aspectos, ocorre devido ao peso econômico do país, bem como pelos dados demográficos superiores aos outros membros do bloco.

<sup>179</sup> LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. *Supranacionalidade no Mercosul: A Doutrina, os Governos, a Constituição Federal e os Tratados de Integração*. Curitiba: Juruá, 2001, p.67

e apesar do Brasil ter cedido a certas determinações da Argentina<sup>180</sup>, foram em áreas que antes de fortalecer, enfraqueceram institucionalmente o bloco.<sup>181</sup>

No governo de Dilma Rousseff, a qual em 2014 assumiu a presidência *pro tempore* do Mercosul afirmou-se que um dos seus objetivos seria aprofundar as discussões sobre o futuro da união aduaneira, definir estratégias de inserção internacional, conjuntas, do bloco, aperfeiçoando mecanismos institucionais. Dilma Rousseff mencionou o aumento da integração entre os governos, os projetos de livre circulação dos cidadãos dos países pertencentes ao bloco e a unificação das placas automotivas. De acordo com a ex-presidente “nossas relações assumiram, nesse novo contexto, dinâmica de ampla cooperação, de propósitos comuns e de inequívoca amizade”.<sup>182</sup>

Nesta mesma linha de pensamento, a presidente também colocou em pauta a necessidade que o Mercosul tem de se aproximar de outros blocos econômicos como a União Europeia e a Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia, México e Peru). Já em relação à América Latina, Dilma Rousseff lembrou que abordou esse tema na última reunião da União das Nações Sulamericanas (UNASUL) afirmando ter defendido como ações prioritárias o aprofundamento da integração.<sup>183</sup>

Michel Temer assumiu a presidência do Mercosul, durante a Cúpula da Argentina, em 2017, e passou a presidência do bloco ao paraguaio Horacio Cartes na

---

<sup>180</sup> Trata-se do caso em que o Brasil aceitou limitar as exportações da chamada “linha branca”, que diz respeito a eletrodomésticos, para a Argentina. Essa medida foge do caminho de liberalização comercial do Mercosul e foi produzida de maneira *ad hoc*, sem que mecanismos institucionais correspondentes tenham sido criados no âmbito do Mercosul. In: SILVA, Laura Thais. *Política externa brasileira para o Mercosul: Interesses estratégicos e crise da integração regional*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006, p. 59.

<sup>181</sup> SILVA, Laura Thais. *Política externa brasileira para o Mercosul: Interesses estratégicos e crise da integração regional*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006, p. 59.

<sup>182</sup> MERCOSUL. 47ª Sessão Plenária da cúpula do Mercosul. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/9322/2/parlasur/finalizou-a-47%C2%AA-cupula-do-mercopol-com-importantes-avances.html>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

<sup>183</sup> MERCOSUL. 47ª Sessão Plenária da cúpula do Mercosul. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/9322/2/parlasur/finalizou-a-47%C2%AA-cupula-do-mercopol-com-importantes-avances.html>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

51ª Cúpula do Mercosul que ocorreu dia 21 de dezembro de 2017. Nesta oportunidade o atual presidente do país mencionou que o objetivo do encontro seria dar prosseguimento à eliminação de barreiras econômicas dentro do bloco. O presidente Temer, além de apoiar a volta da democracia na Venezuela e com isso, o retorno deste país ao Mercosul, também mencionou que uma maior integração das cadeias regionais de valor tem se fortalecido devido ao diálogo do Mercosul com a Aliança do Pacífico. Ao final, foi reforçada a intenção de promover um Mercosul mais aberto e mais moderno, com a intenção de transformar o bloco em uma plataforma de inserção internacional de seus membros no mundo.<sup>184</sup>

Observa-se, que nos últimos três governos, recorde-se, de acordo com a retórica dos presidentes, uma forte tendência ao aprofundamento da integração mercosulista e de inserção internacional do bloco. Nos discursos analisados, não há como identificar se o aprofundamento mencionado tenderia para uma mudança estrutural do bloco. A questão que se coloca é a de que, é possível um aprofundamento da integração do bloco mantendo sua estrutura intergovernamental. Tal fato se daria com a adoção de medidas relacionadas a uma maior favorabilidade política e boa governança.

Essa base de relação direta, “de presidente para presidente, de ministro para ministro”<sup>185</sup> funcionou a favor da intergovernabilidade. Apesar do eixo político-econômico-social estar entrelaçado, é possível e necessário tentar analisar cada aspecto de modo separado. Do eixo político, analisado anteriormente, e longe de ser esgotado, passa-se a pensar na dimensão social do Mercosul, a partir dos reflexos do modelo estrutural de integração adotado.

A construção de uma dimensão social não é uma tarefa fácil, ainda mais quando atua de forma coadjuvante no processo de fortalecimento de um projeto de integração a nível regional, objetivando um crescimento equitativo dos países do bloco. Para Nair Fonseca Gadelha há muitos desafios a serem enfrentados na construção de uma agenda

---

<sup>184</sup> MERCOSUL. 51ª Sessão Plenária da Cúpula do Mercosul. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/12/temer-mercosul-recuperou-sua-vocacao-original-para-o-livre-mercado>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

<sup>185</sup> SALLUM JÚNIOR, Brasília. *Entrevista com Fernando Henrique Cardoso*. Lua Nova, São Paulo, n.39, p. 11-31, 1997, p. 19.

social simétrica, e na solução das desigualdades e conflitos de interesses nacionais dos países do Mercosul, tratando-se de esferas que não podem ser escamoteadas, uma vez que o bloco constitui verdadeiro “projeto histórico-ideológico de integração em desenvolvimento ou ação estratégica e geopolítica, a serviço de transformações sociais, econômicas, culturais e político-democráticas, reativas ao cenário global, que não conseguiu ainda se consolidar”.<sup>186</sup>

A tentativa de ampliar a dimensão social do Mercosul torna-se fundamental quando se identifica que os cidadãos são sempre os destinatários de um processo de integração. Toda a sociedade tende a criar vínculos mais profundos que os estabelecidos apenas em um Tratado Internacional.<sup>187</sup>

Porrata Doria Junior fala sobre o papel influente que a camada elitizada da sociedade, bem como os líderes dos setores público e privado em seus países tem sobre a opinião pública e em relação à política governamental. De fato, uma considerável maioria desses atores sentiu-se muito otimista em relação à integração na América do Sul porque foi percebida como propulsora de benefícios econômicos e como um primeiro passo para a integração política. O apoio desse público facilita o processo de aceitação, promulgação e implementação da agenda do bloco por parte do Estado. Trata-se de um estudo em que a maioria dos entrevistados, portanto, considerou que ser membro do Mercosul melhoraria substancialmente seus países economicamente.<sup>188</sup>

Os países do Mercosul têm em comum, atualmente um quadro crítico de instabilidade econômica, inclusive o próprio bloco nasceu em um contexto político e econômico diferenciado, em que o Brasil representa uma superioridade neste campo. Apesar das disparidades econômicas entre os membros do bloco, se pode enxergar essas diferenças como mais um fator de relevância pro integração que não se limite a acordos

---

<sup>186</sup> GADELHA, Nair A. Fonseca. Os desafios da construção de uma agenda social: assimetrias e políticas externas no Mercosul. In: *Mercosul a Unasul: Avanços do processo de integração*. GADELHA, Regina Maria A. F. Gadelha (org.). São Paulo: Educ, 2013, p. 237.

<sup>187</sup> JAEGER JUNIOR, Augusto. *Metodologia jurídica europeia e mercosulista: considerações fundamentais*. RSTPR. Ano 2, n.3, p. 117-157, 2014. p. 153.

<sup>188</sup> PORRATA-DORIA JUNIOR, Rafael. Mercosur: the common market of the twenty-first century? *Georgia Journal of International and Comparative Law*. v.1, n. 32, 2004, p. 45-46.

comerciais, mas alcance o âmbito da cooperação técnica<sup>189</sup> e outros instrumentos eficazes para incentivar diversas modalidades de políticas voltadas ao desenvolvimento social da região, diminuindo as assimetrias entre os países e as disparidades sociais que os acometem, e isso somente será possível com uma cooperação maior, que supere as rivalidades regionais e promova o desenvolvimento de um ambiente integrativo.<sup>190</sup>

Não se pode deixar de mencionar o entendimento de Elisabeth Accioly de Almeida, segundo a qual, atualmente “o Mercosul deve adotar a intergovernabilidade, mas que essa estrutura não será capaz de realizar plenamente a integração”, a autora chega à conclusão acerca da existência da necessidade da criação de um marco jurídico similar ao do Tratado de Roma, responsável pela regulação de normas e metas comuns.<sup>191</sup>

Nesse sentido, Baptista também entende que o Mercosul deve continuar em seu rumo intergovernamental, considerando os aspectos especiais de que se reveste, mas, ressalta o autor que a adoção de um certo grau de flexibilidade é necessária para que se possa criar organismos especializados, para que o funcionamento do bloco possa ser, de

---

<sup>189</sup> “Tradicionalmente se desenvolvem ações de cooperação técnica internacional de vários tipos, definidos em função dos agentes envolvidos. São elas: a Cooperação Bilateral, realizada entre governos de dois países; a Cooperação Multilateral, realizada entre governos e entidades internacionais; a Cooperação Minilateral, realizada entre alguns governos, em sua maior parte com interesses regionais; e, finalmente, a Cooperação entre Organizações Não-Governamentais (ONGs), que nascem da vontade de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, caracterizando-se como ações de cooperação interinstitucionais privadas, e não se submetem necessariamente às regras de cooperação técnica internacional, sendo também por isso chamada de Cooperação Descentralizada.” *In*: RACY, Joaquim Carlos; FRONZAGLIA, Maurício Loboda; MOURA JUNIOR, Alvaro Alves de. Aspectos econômicos e sociais da cooperação institucionalizada no Mercosul. *In*: *Mercosul a Unasul: Avanços do processo de integração*. GADELHA, Regina Maria A. F. Gadelha (org.). São Paulo: Educ, 2013, p. 281-282.

<sup>190</sup> RACY, Joaquim Carlos; FRONZAGLIA, Maurício Loboda; MOURA JUNIOR, Alvaro Alves de. Aspectos econômicos e sociais da cooperação institucionalizada no Mercosul. *In*: *Mercosul a Unasul: Avanços do processo de integração*. GADELHA, Regina Maria A. F. Gadelha (org.). São Paulo: Educ, 2013, p. 277.

<sup>191</sup> ACCIOLY, Elisabeth. *Mercosul e União Europeia: Estrutura Jurídico-Institucional*. 4. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2011, p. 54.

certo modo, mais fácil. Desse modo, para o autor, o modelo cooperativo em uso deve continuar.<sup>192</sup>

O processo econômico no Mercosul passa por um momento de crise, devido ao fato de que os Estados que o integram não estão priorizando os interesses do bloco, conseqüentemente, não estão conseguindo colocar os propósitos do mercado comum acima dos interesses nacionais. A esse fato, implica que os temas que demandam decisões conjuntas, a exemplo das liberdades econômicas fundamentais, estão paralisados. O prejuízo para a população desses países é imenso com essa *Mercosklerosis*<sup>193</sup>.<sup>194</sup>

Logo, percebe-se que, para além da discussão entre um ou outro modelo institucional de integração, a conjuntura do Mercosul tem sua fragilidade apoiada sobre bases políticas que adotam posturas contrárias à boa governança e à boa política, adotando internamente medidas unilaterais que violam as obrigações estabelecidas no Tratado de Assunção, que daí decorrem problemas na economia devido ao elevado nível de corrupção e a instabilidade gerada pela má administração. As bases sociais do bloco, igualmente passam por problemas relacionados ao multiculturalismo, rivalidades regionais arraigadas, devido à própria história desenhada pelos países integrantes do bloco. O multiculturalismo<sup>195</sup>, em especial, é tratado por José Alcebíades de Oliveira

---

<sup>192</sup> BAPTISTA, Luis Olavo. As instituições do Mercosul: comparações e prospectiva. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima (Coord.). *O MERCOSUL em movimento*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995, p. 74.

<sup>193</sup> De acordo com Patrizio Bianchi, citado por Augusto Jaeger Junior, a utilização deste termo é feita em alusão à *Eurosklerose*, termo utilizado para definir a fase de crise da integração europeia nos anos 70 e 80 em que houve uma crise na economia em decorrência da crise do petróleo, que gerou uma falta de coesão entre os países da Comunidade Econômica Europeia (CEE). JAEGER JUNIOR, Augusto; JORGE, Mariana Sebalhos. A repercussão do Mercosul legislativo: deficiências de uma opção pela intergovernabilidade. *Revista Interação*, v. 12, p. 64-84, 2017. p. 68.

<sup>194</sup> JAEGER JUNIOR, Augusto. *Metodologia jurídica europeia e mercosulista: considerações fundamentais*. RSTPR. Ano 2, n.3, p. 117-157, 2014. p. 10.

<sup>195</sup> “O tema multiculturalismo está relacionado com a evolução histórica dos direitos e dos direitos humanos, conectada com as transformações políticas, científicas (inovações tecnológicas), econômicas, morais e culturais. Das preocupações com os direitos civis e políticos, passamos para as de cunho econômico e social, estando presentes hoje, interesses com as dimensões culturais e identitárias das pessoas, colocando em questão o que as aproxima e o que as diferencia”. OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de; SOUZA, Leonardo da Rocha. *Sociologia do Direito: Desafios contemporâneos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 126. Sobre esse assunto, conferir também OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. Multiculturalismo: o “olho do furacão” no Direito pós-moderno. In: *Direitos*

Júnior e Leonardo Rocha, ao destacarem que exige a quebra de paradigmas visando o atendimento de pessoas excluídas, muitas das quais integram grupos que estão fora do campo social hegemônico.<sup>196</sup> Esses são os dados que precisam ser levados em consideração antes de indicar o enquadramento do Mercosul em determinado modelo institucional que seria o mais coerente ou o melhor para que se atinja determinado patamar.

Wehner traz a perspectiva que faltou a muitos doutrinadores nacionais ao defender a atual estrutura de integração do Mercosul, afirmando que se trata da funcionalidade de um novo tipo de projeto de integração. O Mercosul traz suas particularidades, que o diferencia de todos os outros possivelmente comparáveis, inicialmente pela facilidade e simplicidade de sua estrutura, marcada pelo princípio da flexibilidade presente no Tratado de Assunção. A esta característica segue a transitoriedade e simplicidade do processo normativo, e o caráter de *top-down-integration*, de uma integração que venha de cima para baixo, ou seja, dos governos ou de seus representantes. Wehner também ressalta as diferenciações com o modelo da União Europeia, usualmente utilizado como parâmetro, no entanto é preciso que se visualize a impossibilidade de comparação destes dois processos, bem como de seus organismos.<sup>197</sup>

Desse modo, parcialmente se conclui que, em primeiro lugar faz-se necessário um enfoque maior no Mercosul como projeto integracionista sub-regional consolidado, de caráter intergovernamental, inclusive devido ao número pequeno de países por ora, o que deve facilitar as negociações. Após esse primeiro passo, cabe pensar em instituições mais complexas para o bloco, mais caras e mais burocratizadas.<sup>198</sup> Disso pode se

---

*Culturais*. Revista do programa de Pós-graduação em Direito. Mestrado da URI. Santo Ângelo: EDIURI, 2006, p. 161-175.

<sup>196</sup> OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de; SOUZA, Leonardo da Rocha. *Sociologia do Direito: Desafios contemporâneos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 126.

<sup>197</sup> WEHNER, Ulrich. *Der Mercosur: Rechtsfragen und Funktionsfähigkeit eines neuartigen Integrationsprojektes und die Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 47.

<sup>198</sup> COSTA e SILVA, Eugênio da. A concorrência no Mercosul: considerações preliminares. *Revista de Direito Econômico*. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, n. 25, jan./jul. 1997. p. 45-51, p. 51.

depreender muitas coisas, como por exemplo, que esse é o processo que se tem, assim foi escolhido, que pode funcionar e que com ele é devido viver.

Considerando que a doutrina também fala em adoção de “traços de supranacionalidade” e na adoção de um Tribunal Supranacional para o Mercosul, apesar de se concluir neste tópico pela adequabilidade da estrutura intergovernamental, passa-se ao estudo possibilidade de instituição de algum traço supranacional na estrutura jurídica do Cone Sul.

### 3 SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E DE INCORPORAÇÃO DE NORMAS NA UNIÃO EUROPEIA E NO MERCOSUL: A SUPRANACIONALIDADE COMO ELEMENTO (IN)DISPENSÁVEL AO MERCOSUL

#### 3.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O processo de integração dentro dos blocos regionais gera um estreitamento cada vez maior das relações entre os países, e justamente por envolver aspectos das relações entre os países nas mais diversas áreas, principalmente no âmbito econômico e político é que, conseqüentemente, o surgimento de conflitos é inevitável, mas, também se deve entender esse fato como parte da dinâmica do próprio processo integrativo.<sup>199</sup>

Diversos mecanismos podem ser utilizados pelas partes para solução das controvérsias que eventualmente surgirem em blocos de integração, e de acordo com Luis Fernando Rosa, são: a negociação, mediação, conciliação (sendo esses não-jurisdicionais) e arbitragem e o apelo às cortes de justiça, que constituem uma forma contenciosa de resolução de disputas.<sup>200</sup>

Durante a última década os tribunais internacionais têm se tornado o principal transformador da interface do Direito, da política e da sociedade, tanto em âmbito nacional como internacional, atraindo assim o interesse dos políticos e estudiosos, os quais identificaram que a cooperação destes órgãos com os tribunais nacionais é um elemento crucial uma vez que reforça a eficácia dos tribunais internacionais.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> SIERRA, Amanda Queiroz. *Unasul e acesso à justiça: sistema de solução de controvérsias – contribuições e perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 59

<sup>200</sup> ROSA, Luis Fernando Fransceschini da. *Mercosul e função judicial: realidade e superação*. São Paulo: LTr, 1997, p.35.

<sup>201</sup> MAYORAL, Juan. In the CJEU judges trust: a new approach in the judicial construction of Europe. *Journal of Common Market Studies*. v. 55, N. 3, p. 551–568, 2017. p. 551.

No âmbito da União Europeia, a instituição do Tribunal de Justiça, através de diversos mecanismos, principalmente por meio do instrumento do reenvio prejudicial, interpreta e uniformiza o Direito da União, uma vez que este é aplicável pelos diferentes tribunais nacionais dos Estados-membros, logo se torna maior o risco de que se derivem diversas interpretações do mesmo Direito, e “para evitar este risco se institui o Tribunal de Justiça Comunitário, com a importante missão de unificar a interpretação desse direito supranacional”.<sup>202</sup>

Considerando a União Europeia, frequentemente utilizada como exemplo para os demais processos de integração, também suas instituições, como o Tribunal de Justiça da União Europeia, que é colocado pela doutrina como parâmetro de instituição supranacional a ser utilizado. Em relação ao Mercosul esta comparação é bastante usual: há uma forte tendência em sugerir a instituição de um tribunal nos moldes do TJUE como solução dos problemas do bloco no que diz respeito a solução dos conflitos e processo de incorporação das normas. No entanto, deve-se verificar a compatibilidade da estrutura que vigora no Mercosul e suas perspectivas de crescimento, com a “importação” de modelos que funcionam bem em outros sistemas, analisando assim a sua viabilidade e mais, a necessidade de adoção destas mudanças.

No âmbito do Mercosul, o Tratado de Assunção, em seu artigo 1º, dispõe dentre vários objetivos, acerca do “compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.”<sup>203</sup> A harmonização das legislações internas dos Estados Partes em relação

---

<sup>202</sup> GONZÁLES MARTÍN, Núria. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea: especial consideración a la cuestión prejudicial. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México: DF, 1996, p. 76

<sup>203</sup> De acordo com o artigo 1º do Tratado de Assunção “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 e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de transporte e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, e o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.” MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Disponível em:

às normas que venham a ser produzidas no Mercosul, seja em forma de tratados ou da jurisprudência que começa a se firmar a partir de decisões dos órgãos de soluções de controvérsias, é um aspecto importante para o Mercosul, que teria a seu favor a harmonização do direito, um dos elementos fundamentais da integração.

A partir desse ponto é que se percebe a importância de evitar uma alta quantidade de controvérsias que minem e dificultem o avanço do processo de integração, que apenas serão abrandadas quando os Estados Partes incorporarem e aplicarem as normas produzidas no âmbito do processo de integração de maneira harmônica.

Deste modo, o tópico abordará inicialmente o sistema de solução de controvérsias no âmbito da UE, no papel desempenhado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia com ênfase em um dos seus instrumentos principais que é o reenvio prejudicial. Esta primeira parte é deveras importante para que se compreenda o sistema que frequentemente é indicado como o melhor a ser adotado pelo Mercosul, para que ao final, se possa concluir quais e se os elementos estudados no contexto da UE poderiam ser adotados na esfera do Mercosul.

A incorporação é trabalhada sob a definição de “como sendo a ação de fazer entrar (uma matéria) em outra, a ideia é de assimilação ou de integração. Incorporar supõe fazer de dois um só corpo”.<sup>204</sup> Faz-se importante esta definição para fins de delimitação, de qual será a natureza da operação de introdução do Direito do Mercosul na ordem jurídica do Estados nacionais, uma vez que a doutrina utiliza operações definidas como “execução”, “transposição” ou “recepção”. Há consequências a depender das distintas operações utilizadas, portanto convém esclarecer que será tratado do processo de “incorporação”.<sup>205</sup>

---

<[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao_pt.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2018.

<sup>204</sup> REY-DEBOVE, A. (Org). *Le Petit Robert. Dictionnaires*. Paris: Le Robert, 1993. p. 1292-1293.

<sup>205</sup> Há também autores que não fazem distinção entre os termos, utilizando indistintamente várias noções como transposição e incorporação para significar o processo de execução do direito do Mercosul no direito interno. ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. *Mercosul: Desafios para a Implementação do Direito e Exemplos do Brasil*. Lisboa: Editorial Juruá, 2014, p. 53.

Não se pretende esgotar as questões relacionadas à internalização das normas produzidas no Mercosul, bem como não há como exaurir em termos de pesquisa jurisprudencial os casos mais difíceis envolvendo normas do bloco e os problemas relacionados à incorporação pelos Estados Partes, mas propõe-se analisar alguns casos mais emblemáticos, e juntamente com a doutrina, demonstrar os aspectos fundamentais que envolvem as questões mencionadas.

### 3.2 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA COMO INSTRUMENTO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA INTEGRAÇÃO NO BLOCO

O Direito que emergiu do processo de integração da União Europeia é composto pelo Direito Comunitário originário (corpo de normas constantes nos Tratados), bem como pelo Direito Comunitário derivado (atos normativos emanados das Instituições Comunitárias). Tratava-se de um verdadeiro Direito de caráter supranacional.<sup>206</sup>

De acordo com João Mota de Campos, trata-se de um ordenamento jurídico comum a todos os Estados da União, que para formar um verdadeiro Direito da União necessitava que, além de comum, fosse estendido de maneira uniforme e fosse igualmente respeitado por todos os seus destinatários, devendo, portanto, ser uniformemente interpretado e aplicado por instâncias jurisdicionais competentes para assegurar a sua total e plena eficácia.<sup>207</sup>

Não é que os tribunais nacionais, em geral, não possuísem competência para interpretar e aplicar o Direito da União, mas houve a necessidade de confiar a uma

---

<sup>206</sup> De modo mais específico, Molina del Pozo classifica as fontes do Direito da União Europeias em grupos maiores chamados “fontes obrigatórias”, “fontes não-obrigatórias”, “Atos sui generis” e “fontes complementares”. As chamadas “fontes obrigatórias” por sua vez contemplam o direito originário e o direito derivado, sendo o primeiro constituído pelos tratados fundacionais, tratados modificativos e de novas adesões; enquanto o direito derivado engloba os regulamentos, diretivas e decisões. Há direito derivado também nas “fontes não-obrigatórias”, que são as recomendações e o ditames. MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. Vol II. Curitiba: Juruá, 2015, p. 263.

<sup>207</sup> CAMPOS, João Mota de. *Manual de Direito Europeu*. 6 Ed. Coimbra: Coimbra, 2010, p. 148.

jurisdição especializada o encargo de se responsabilizar, em última instância, da correta interpretação das normas da União. Isto se tratava de uma incumbência fundamental para controlar e sancionar comportamentos destoantes, não apenas dos Estados-membros, mas dos próprios órgãos da União e eventualmente dos particulares, sendo essencial para o devido respeito que a ordem jurídica supranacional demanda, dando origem, desse modo, ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias<sup>208</sup>, hoje Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) após as modificações realizadas pelo Tratado de Lisboa.

O TJUE, situado em Luxemburgo, em seus momentos históricos, mas também atualmente, tem sido reconhecido na doutrina pelo papel decisivo que tem exercido na construção de uma Europa juridicamente integrada.<sup>209</sup> O órgão judicial é introduzido pelo artigo 19 do TUE, o qual dispõe acerca de sua formação, que inclui o Tribunal de Justiça<sup>210</sup>, o Tribunal Geral e tribunais especializados. Aduz também que a função do TJUE é garantir o respeito do Direito na interpretação e aplicação dos Tratados, composto por um juiz de cada um dos Estados-membros e assistido por advogados gerais.<sup>211</sup> O TJUE também se encontra previsto no TFUE, o qual dispõe acerca das normas sobre o seu funcionamento.<sup>212</sup>

Há uma tendência em atribuir ao TJUE naturezas diversas em consideração aos distintos campos em que intervém. Desse modo, se fala em jurisdição administrativa, Tribunal Constitucional, jurisdição internacional, jurisdição civil, havendo ainda quem afirme se tratar de Tribunal federal. Em virtude das competências que são atribuídas ao Tribunal pelos tratados, não se admira que, em diversas ocasiões, sua natureza se

---

<sup>208</sup> CAMPOS, João Mota de. *Manual de Direito Europeu*. 6. Ed. Coimbra: Coimbra, 2010, p. 148.

<sup>209</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. Vol II. Curitiba: Juruá, 2015, p. 389-390.

<sup>210</sup> Apenas o Tribunal de Justiça será estudado no presente trabalho.

<sup>211</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia*. Disponível em: <[http://publications.europa.eu/resource/ellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/ellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2)>. Acesso em: 28 out. 2018.

<sup>212</sup> Conferir os artigos 251 a 281 do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia.

assemelhe às mencionadas, mas não se pode esquecer, que apesar de tudo o que foi mencionado, trata-se de uma instituição da União criada pelos Tratados com caráter permanente e obrigatório, que a diferencia de outros órgãos internacionais de caráter jurisdicional que, eventualmente, possam intervir nos litígios entre os Estados sobre a aplicação da Lei que regulamenta suas relações e em que o caráter obrigatório do Direito Internacional, no qual se inspiram, refere-se apenas às obrigações a que os Estados se submeteram livre e discricionariamente no exercício de sua soberania.<sup>213</sup>

Deve-se falar, em resumo, de uma jurisdição interna, cuja criação original se insere em um ordenamento jurídico particular, que teve origem com as Comunidades Europeias e que não deriva do Direito interno dos Estados-membros, bem como não se deriva do Direito Internacional, mas do Direito da União Europeia.<sup>214</sup>

Desse modo, de acordo com Molina del Pozo “cabe afirmar a natureza supranacional do órgão da União Europeia, o qual aplica o Direito da União em toda a sua extensão, em cujas fontes se incluem também o Direito internacional [...]”<sup>215</sup> e também é fonte o Direito interno dos Estados-membros aos quais o Direito da União se remete explícita ou implicitamente. Através das interpretações do TJUE, dos seus informes ou ditames e sentenças, há o favorecimento da criação progressiva e a consolidação de um autêntico Direito da União Europeia.<sup>216</sup>

O Tribunal de Justiça da União Europeia representa o exemplo mais bem-sucedido da chamada "eficácia embutida". O segredo desse sucesso é a capacidade do TJUE de formar alianças com tribunais nacionais, implicando um aumento significativo do seu poder. Por um lado, o TJUE estabeleceu, através das suas decisões, os principais princípios que regulam a relação entre a ordem jurídica supranacional e nacional, bem

---

<sup>213</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. Vol II. Curitiba: Juruá, 2015, p.392.

<sup>214</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. Vol II. Curitiba: Juruá, 2015, p.392.

<sup>215</sup> De acordo com o original: “cabe afirmar la naturaleza supranacional del órgano de la Unión europeo, el cual aplica el Derecho de la Unión en toda su extensión, en cuyas fuentes se incluye también el Derecho internacional [...]”.

<sup>216</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. Vol II. Curitiba: Juruá, 2015, p.393.

como reforçou a posição do Direito da União Europeia através da aceitação da supremacia e do efeito direto em nível nacional. Por outro lado, os tribunais nacionais dos Estados-membros que utilizam a chamada “questão” ou “reenvio” prejudicial abriram as portas para a utilização frequente deste instrumento, fomentando a integração da legislação da UE nos sistemas jurídicos nacionais.<sup>217</sup>

Esta questão é essencial para o debate no âmbito acadêmico se levarmos em conta que os tribunais nacionais são os principais executores, descentralizados, da legislação da União Europeia (UE), pois eles são responsáveis por assegurar a eficácia do sistema de reenvios prejudiciais, cooperando com o TJUE. Este mecanismo de reenvios prejudiciais impulsionou a cooperação entre os tribunais nacionais e o TJUE, ampliando a relevância da instituição.<sup>218 219</sup>

O TJUE atribuiu importância à formulação de disposições específicas ao decidir sobre o significado e o efeito das normas que lhes eram colocadas para apreciação. O resultado foi uma série de decisões de longo alcance sobre questões como a relação entre, de um lado o Direito da União e de outro o direito nacional e internacional, a proteção dos direitos fundamentais, a liberdade de circulação e a cidadania. As decisões acerca destas matérias eram marcadas pela determinação de promover o efeito útil das disposições pertinentes, constitucionalizando a União e contribuindo para o alcance dos objetivos políticos, principalmente enquanto o Compromisso do Luxemburgo de 1966 exercia influência sobre o processo de decisão política. Dito isto, é importante perceber

---

<sup>217</sup> MAYORAL, Juan. In the CJEU judges trust: a new approach in the judicial construction of Europe. *Journal of Common Market Studies*. v. 55, N. 3, p. 551–568, 2017. p. 551.

<sup>218</sup> “Trust might also be another important element motivating the use of PRs. There is indeed a very significant body of social sciences literature on the notion of trust and its implications for co-operation.” De acordo com a tradução livre da autora: “A confiança também pode ser outro elemento importante que motiva o uso das questões prejudiciais. Há sim na verdade, um corpo muito significativo da doutrina em ciências sociais sobre a noção de confiança e suas implicações para a cooperação”. MAYORAL, Juan. In: the CJEU judges trust: a new approach in the judicial construction of Europe. *Journal of Common Market Studies*. v. 55, N. 3, p. 551–568, 2017. p. 553

<sup>219</sup> MAYORAL, Juan. In the CJEU judges trust: a new approach in the judicial construction of Europe. *Journal of Common Market Studies*. v. 55, N. 3, p. 551–568, 2017. p. 551.

que de fato o TJUE não estava agindo aqui como um tribunal, mas estava desempenhando uma verdadeira “função constituinte”.<sup>220</sup>

### 3.2.1 Instrumentos jurídicos de atuação do Tribunal de Justiça da União Europeia

Como instituição jurisdicional comum, o Tribunal foi colocado em posição de poder exercer uma influência considerável no processo de integração europeia, e assim tratar de assegurar, através do seu diálogo com os tribunais nacionais, unidade, coerência e eficácia do “corpus juris” que a ordem jurídica comunitária constitui.<sup>221</sup>

A União Europeia constitui uma Comunidade de Direito regida pelo princípio da estrita legalidade, impondo aos órgãos competentes uma reação adequada contra qualquer sujeito de direito que atente contra as regras do Direito da União.<sup>222</sup> O TJUE vem constantemente ressaltando a natureza de Comunidade de Direito inerente à União Europeia, como fez nos processos 314/85<sup>223</sup> e 294/83 e ressaltando que nem os seus Estados-membros nem as suas instituições fogem “ao controle da conformidade de seus atos com a carta constitucional que é o Tratado, e que estabelece um sistema completo

---

<sup>220</sup> ARNULL, Anthony. Article 19: The Court of Justice of the European Union. p. 759-786. In: MANGIAMELI, Stelio; BLANKE, Hermann-Josef (editors). *The Treaty on European Union (TEU): a commentary*. Berlin: Springer, 2013, p. 761-762.

<sup>221</sup> CAMPOS, João Mota de. *Manual de Direito Europeu*. 6 Ed. Coimbra: Coimbra, 2010, p. 150.

<sup>222</sup> CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Contencioso Comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2002. p. 203-204.

<sup>223</sup> UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de 22 de Outubro de 1987. Foto-Frost contra Hauptzollamt Lübeck-Ost. Pedido de decisão prejudicial: Finanzgericht Hamburg - Alemanha. Incompetência dos tribunais nacionais para declararem a invalidade dos atos comunitários - Validade de uma decisão em matéria de cobrança 'a posteriori' de direitos de importação. *Processo 314/85*. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=94312&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=632765>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

de vias de recurso e de procedimentos destinado a confiar ao TJ a fiscalização da legalidade dos atos das instituições.”<sup>224</sup>

Por este motivo, o TJUE tem a possibilidade de aplicar o sistema de proteção jurídica existente no âmbito da União no intuito de garantir uma proteção eficaz contra qualquer violação do Direito cometida pelas Instituições. Conta, assim, com vias processuais adequadas a serem aplicadas a depender da transgressão a ser imputável.

Dentre as vias processuais para se invocar a atuação do TJUE, destacam-se:

- a) *Ação por incumprimento*. Esta via processual permite ao Tribunal de Justiça a possibilidade de fiscalização do cumprimento pelos Estados-membros das obrigações que lhes incumbem por força do Direito da União. É precedida de um procedimento prévio desencadeado pela Comissão que concede ao Estado-membro a oportunidade de responder às imputações que lhe são feitas. Caso tal procedimento não leve o Estado-membro a acabar com o incumprimento, pode ser intentada no Tribunal de Justiça da EU uma ação por violação do Direito da União. Esta ação pode ser intentada pela Comissão, que é o caso mais recorrente, ou por um Estado-membro. Caso o Tribunal de Justiça declare o incumprimento, o Estado em causa terá de lhe pôr termo imediatamente. Lembrando que, se após a propositura de nova ação pela Comissão, o TJUE declarar que o Estado-membro em causa não deu cumprimento ao seu acórdão, pode condená-lo no pagamento de um montante fixo ou de uma sanção pecuniária compulsória;<sup>225</sup>
- b) *Recurso de anulação*. Através deste tipo de recurso, o recorrente requer a anulação de um ato de uma instituição, de um órgão ou de um organismo da União que pode ter a forma de um regulamento, de uma diretiva ou de uma decisão. São da competência do TJUE os recursos de anulação interpostos por um Estado-membro

---

<sup>224</sup> UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 23 de Abril de 1986. Partido Ecologista "Les Verts" contra Parlamento Europeu. Recurso de anulação - Campanha de informação para a eleição do Parlamento Europeu. Processo 294/83. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=92818&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=630112>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

<sup>225</sup> KEGEL, Patrícia Luíza. Tribunal de Justiça da Comunidades Europeias. In: *Tribunais Internacionais: Mecanismos contemporâneos de soluções de controvérsias*. Welber Barral (org.). Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p.166-167.

contra o Parlamento Europeu e/ou o Conselho, com exceção para os atos deste último em matéria de auxílios de Estado, de *dumping* e de competências de execução, ou por uma instituição da União em desfavor de um ato de outra instituição. O Tribunal Geral é competente para conhecer, em primeira instância, de todos os outros recursos deste tipo, designadamente dos recursos interpostos pelos particulares;<sup>226</sup>

- c) *Ação por omissão*. Permite fiscalizar a legalidade da inação das instituições, de um órgão ou de um organismo da União. Este tipo de ação só pode, no entanto, ser intentada depois de a instituição em causa ter sido convidada a agir. Quando a ilegalidade da omissão for declarada, compete à instituição visada encerrar o incumprimento através de medidas adequadas. A competência para as ações por omissão é partilhada entre o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral seguindo os critérios aplicáveis aos recursos de anulação;<sup>227</sup>
- d) *A Exceção de ilegalidade*. Encontra previsão no artigo 277 do TFUE<sup>228</sup> (ex-241, TCE), o qual dispõe que qualquer parte pode, em caso de litígio que ponha em causa um regulamento adotado em conjunto pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, ou um regulamento do Conselho, da Comissão ou do BCE, recorrer aos meios previstos no artigo 263 do TFUE (ex-artigo 230 do TCE) para arguir, no TJUE, a inaplicabilidade desses regulamentos;<sup>229</sup>
- e) *Ação de indenização*. O Tribunal de Justiça da União possui competência exclusiva para julgar a responsabilidade extracontratual da União e, desse modo, as

---

<sup>226</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Manual de derecho de la Comunidad Europea*. 3 Ed. Madrid: Trivium, 1997, p. 288.

<sup>227</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Manual de derecho de la Comunidad Europea*. 3 Ed. Madrid: Trivium, 1997, p. 291.

<sup>228</sup> O artigo 277 do TFUE dispõe que “Mesmo depois de decorrido o prazo previsto no sexto parágrafo do artigo 263, qualquer parte pode, em caso de litígio que ponha em causa um ato de alcance geral adotado por uma instituição, um órgão ou um organismo da União, recorrer aos meios previstos no segundo parágrafo do artigo 263 para arguir, no Tribunal de Justiça da União Europeia, a inaplicabilidade desse ato.” UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>>. Acesso em: 15 out. 2017.

<sup>229</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Manual de derecho de la Comunidad Europea*. 3 Ed. Madrid: Trivium, 1997, p. 293.

perdas e danos, causadas pelo ente e resultantes da atuação ilegal dos seus órgãos ou agentes, nos termos do artigo 268 do TFUE<sup>230</sup> (ex-235 do TCE).<sup>231</sup>

Estas vias processuais constituem verdadeiras possibilidades de atuação do Tribunal, uma vez que são os meios pelos quais tomará conhecimento das violações ao Direito da União, e poderá atuar de modo a resguardar esse direito.

### **3.2.2 A questão ou reenvio prejudicial: instrumento de unificação da interpretação do Direito da União**

João Mota de Campos aponta como princípio relativo à garantia da eficácia do Direito da União na ordem interna dos Estados-membros o princípio da aplicabilidade direta<sup>232</sup>, sob o fundamento de que a plena eficácia dos Tratados Unionais exigia que os cidadãos não se vissem impossibilitados de invocar os dispositivos dos tratados e dos atos normativos da União, e, dessa forma, fazer valer nas suas relações com os outros e com o próprio Estado, os direitos e garantias que estes textos normativos pudessem oferecer.<sup>233</sup>

O princípio da aplicabilidade direta permite verificar que os particulares têm a faculdade de se prevalecer perante os tribunais internos acerca dos direitos que para eles decorram das disposições do Direito da União. O juiz nacional, no entanto, poderá

---

<sup>230</sup> O artigo 268 do TFUE dispõe que “O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para conhecer dos litígios relativos à reparação dos danos referidos nos segundo e terceiro parágrafos do artigo 340.” UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>>. Acesso em: 15 out. 2017.

<sup>231</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Manual de derecho de la Comunidad Europea*. 3 Ed. Madrid: Trivium, 1997, p. 288-305.

<sup>232</sup> De acordo com Moura Ramos o princípio da aplicabilidade direta significa que se opera de pleno direito a integração do Direito Unional, dispensando-se para este resultado qualquer forma especial de recepção, estado os tribunais nacionais obrigados a aplicar. *In*: MOURA RAMOS, Rui Manuel. *Das Comunidades à União Europeia: estudos de direito comunitário*. 2 Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 96.

<sup>233</sup> CAMPOS, João Mota de. *Manual de Direito Comunitário*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 267.

frequentemente encontrar-se em uma situação de dificuldade de interpretação de tais normas, considerando a complexidade e a especificidade de princípios que acompanham o Direito da União. Assim, poderá o juiz nacional, seja para resolver a dificuldade de interpretação da norma da União, seja para decidir acerca da apreciação da validade de um ato do Direito da União invocado no processo, submeter a sua resolução ao TJUE mediante devolução, a título prejudicial, da questão suscitada.<sup>234</sup>

Trata-se de uma verdadeira salvaguarda jurisdicional, que restaria inviável sem a intervenção do princípio em questão, cuja relevância pode ser identificada ao compararmos como é aplicado pelo tradicional Direito Internacional em relação à solução que veio a ser elaborada pelo Tribunal de Justiça da UE.

Uma vez que o Tribunal de Justiça é incompetente para conhecer da pretensão de um particular, seja ela em face do Estado ou de outro particular, eles estariam igualmente impedidos de se dirigir às cortes nacionais se o princípio da aplicabilidade direta do Direito da União fosse interpretado nos termos do Direito Internacional Público, o qual apenas excepcionalmente reconhece a possibilidade de suas normas serem invocadas perante tribunais nacionais. Desse modo, restaria uma única solução: dirigir-se à Comissão com todas as suas queixas na tentativa de fazê-la desencadear perante o Tribunal de Justiça da UE, considerando o artigo 258<sup>235</sup> do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma ação por incumprimento contra o Estado-membro que julga responsável pela ofensa aos seus direitos, que implicaria – se aceita a requisição – em um demorado processo, no qual não poderia o cidadão intervir, e lhe restaria aguardar o desfecho da demanda.<sup>236</sup>

---

<sup>234</sup> CAMPOS, João Mota de. *Manual de Direito Comunitário*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 267.

<sup>235</sup> De acordo com o artigo 258 do TFUE “Se a Comissão considerar que um Estado-Membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados, formulará um parecer fundamentado sobre o assunto, após ter dado a esse Estado oportunidade de apresentar as suas observações. Se o Estado em causa não proceder em conformidade com este parecer no prazo fixado pela Comissão, esta pode recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia.” UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>>. Acesso em: 15 out. 2017.

<sup>236</sup> CAMPOS, João Mota. *Manual de Direito Comunitário*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 268.

Ressaltada a importância do princípio da aplicabilidade direta para que os particulares possam se insurgir ante as instituições nacionais, sob o respaldo do Direito da União, garantindo assim que os juízes possam utilizar o instrumento do reenvio prejudicial quando julgarem necessário passa-se a analisar este instrumento, bem como sua importância.

Para que uma Comunidade de Direito exista não lhe basta dispor de uma lei comum: é necessário assegurar o cumprimento dessa lei e a sua interpretação e aplicação dentro do espaço comunitário. Assim, poderá o juiz nacional, seja para resolver a dificuldade de interpretação da norma da União, seja para decidir acerca da apreciação da validade de um ato do Direito da União invocado no processo, submeter a sua resolução ao TJUE mediante devolução, a título prejudicial, da questão suscitada.<sup>237</sup>

Acredita-se que, para o Tribunal atingir o objetivo maior para o qual foi criado, é fundamental sua atuação em sede de questão ou reenvio prejudicial, que se encontra regulamentado no atual artigo 267<sup>238</sup> do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, por intermédio do qual busca uma aplicação harmoniosa e uniforme do Direito da União, assim como seu desenvolvimento coerente.<sup>239</sup>

---

<sup>237</sup> Para Roberto Ruiz Diaz Labrano, “qualquer órgão jurisdicional de um Estado membro pode solicitar ao Tribunal de Justiça a interpretação de uma norma de direito comunitário contida nos tratados ou em uma disposição de direito derivado, se o considera necessário para resolver um litígio do qual está conhecendo”. LABRANO, Roberto Ruiz Diaz. *Mercosur, Integración y Derecho*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998, p. 173.

<sup>238</sup> De acordo com o artigo 267 do TFUE “O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para decidir, a título prejudicial: a) Sobre a interpretação dos Tratados; b) Sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União. Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada perante qualquer órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros, esse órgão pode, se considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa, pedir ao Tribunal que sobre ela se pronuncie. Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno, esse órgão é obrigado a submeter a questão ao Tribunal. Se uma questão desta natureza for suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional relativamente a uma pessoa que se encontre detida, o Tribunal pronunciar-se-á com a maior brevidade possível.” *In*: UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>>. Acesso em: 15 out. 2018.

<sup>239</sup> MANGAS MARTIN, Araceli; LIÑAN NOGUERAS, Diego. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: MacGraw-Hill, 1996, p. 452.

De fato, embora o processo de reenvio prejudicial só possa ser desencadeado por um órgão jurisdicional nacional, foi deste modo que alguns grandes princípios do direito da União foram enunciados: a partir de questões prejudiciais, muitas vezes submetidas por órgãos jurisdicionais de primeira instância.

Objeto de divergência é a interpretação que deve ser conferida ao termo “órgão jurisdicional nacional”, o qual em 30.11.1966 em sede do acórdão prejudicial Vaassen-Göbbels foi pacificado, adotando o Tribunal o conceito de órgão jurisdicional como “todo organismo permanente, constituído conforme a legislação nacional, ao qual foi atribuída uma competência vinculante, submetido a normas de procedimento contraditório análogas às que regem o funcionamento dos tribunais ordinários”<sup>240</sup> e que devem aplicar normas jurídicas no interesse de determinar quais são os órgãos jurisdicionais autorizados a pedir questão prejudicial.<sup>241</sup>

A jurisprudência do Tribunal, de acordo com o acórdão Foglia/Novello de 16.12.1981, corrobora o entendimento de que a função da questão prejudicial é proporcionar aos juízes dos Estados-membros os elementos de interpretação do Direito da União necessários para a solução dos litígios dos quais estão conhecendo.<sup>242</sup>

Importa ressaltar que de acordo com Molina del Pozo, diferentemente das vias recursais descritas no tópico anterior, o tratamento da questão prejudicial não compete com exclusividade ao órgão jurisdicional da União, como se verifica nos recursos diretos, trata-se, na verdade, de uma tarefa realizada de modo compartilhado com o órgão judicial do Estado-membro que levantou inicialmente essa questão. A complementaridade que se coloca neste cenário, entre ambas as jurisdições, tem sido

---

<sup>240</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Processo n.º 61/65*. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87458&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=66392>>. Acesso em: 24 dez. 2017.

<sup>241</sup> SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel. EL Mecanismo de las Cuestiones Prejudiciales. In: FERNANDEZ TOMAS, Antonio et al. *Instituciones de Derecho Comunitario*. 2.Ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000, p. 306.

<sup>242</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Processo 244/80*. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=91130&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1269661>>. Acesso em: 21 out. 2017.

explicitada pelo TJUE, o qual se baseia na ideia de cooperação<sup>243</sup> que implica uma repartição de obrigações entre os tribunais nacionais e o Tribunal de Justiça da União Europeia, pretendendo uma devida e uniforme aplicação e interpretação do Direito da União em todos os Estados-membros.<sup>244</sup>

São duas as finalidades do instrumento da questão prejudicial, consistindo, de um lado, no controle indireto da legalidade comunitária e, por outro, na colaboração entre tribunais nacionais e o Tribunal de Justiça da UE; destacando-se a interpretação voluntarista deste último a respeito da proteção dos direitos subjetivos dos particulares contidos em normas da União, possibilitando-os invocar disposições concretas que não são aplicados diretamente e, em consequência, não são revestidos de efeito ou invocabilidade direta.<sup>245</sup>

A diferença em relação aos recursos diretos, em que se encontram verdadeiros processos autônomos, é que a questão prejudicial não é, em verdade, um recurso nem um procedimento principal autônomo, mas possui natureza de incidente prejudicial originado em um processo contencioso, passando a constituir um acessório deste processo principal.<sup>246</sup>

No que concerne ao procedimento de reenvio prejudicial, destaque-se que se inicia com a suspensão do litígio principal por parte do juiz nacional e o levantamento

---

<sup>243</sup> “The preliminary reference mechanism set out in Article 267 TFEU has proved to be an indispensable tool for European integration through law. It is the formal venue for 'judicial dialogue' within the EU, and Constitutional Courts are increasingly getting into 'the mood for talking'. However, there is still a group of Constitutional Courts that prefer to remain silent. The Bulgarian Constitutional Court (BCC) is one of them, and why this case is open to discussion.” De acordo com a tradução livre da autora: “O mecanismo de reenvio prejudicial previsto no artigo 267 do TFUE provou ser uma ferramenta indispensável para a integração europeia por meio do direito. É o local formal para 'diálogo judicial' dentro da UE, e os tribunais constitucionais estão cada vez ‘com vontade’ de dialogar. No entanto, ainda existe um grupo de tribunais constitucionais que preferem permanecer silenciosos. O Tribunal Constitucional da Bulgária é um deles e, por isso, este caso é aberto à discussão.” VATSOV, Mihail. Preliminary Rulings and the Bulgarian Constitutional Court: The Case of the Bulgarian Constitutional Court. *German Law Journal*, v. 16, n. 6, p. 1591-1622, 2015. p. 1621.

<sup>244</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Manual de derecho de la Comunidad Europea*. 3 Ed. Madrid: Trivium, 1997, p. 305.

<sup>245</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Manual de derecho de la Comunidad Europea*. 3.Ed. Madrid: Trivium, 1997, p. 306.

<sup>246</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Manual de derecho de la Comunidad Europea*. 3.Ed. Madrid: Trivium, 1997, p. 306.

de uma questão prejudicial perante o órgão jurisdicional da União, terminando com a resposta do TJUE, contida em uma sentença que será remetida ao juiz que levantou a questão, o qual deverá continuar o procedimento principal e proferir sentença atendo-se a resposta recebida.<sup>247</sup>

O reenvio prejudicial pode ser instalado de ofício ou a pedido da parte. Assim o juiz nacional de um litígio principal pode entender que é necessária uma resposta do Tribunal de Justiça para continuar e colocar fim ao procedimento interno. Do mesmo modo, as partes do litígio principal podem solicitar ao juiz nacional a submissão de uma questão prejudicial ao Tribunal de Luxemburgo, alegando a incompatibilidade de uma norma da União ou dispositivo nela contido, com uma norma nacional.<sup>248</sup>

Importa ressaltar a teoria do ato claro, que de acordo com as conclusões do Advogado-geral Maurice Lagrange, nos processos apensos 28 a 30/62 “para que haja lugar a desencadear o processo de reenvio a título prejudicial para efeitos de interpretação, necessário é, evidentemente, que se esteja em presença de uma questão e que tal questão diga respeito à interpretação do texto em causa”, o Advogado-geral conclui afirmando que “caso contrário, se o texto é perfeitamente claro, não há lugar a interpretação, mas sim a aplicação que depende da competência do juiz, precisamente incumbido de aplicar a lei. É o que se designa de “teoria do ato claro”. Em se tratando de dúvida, evidentemente deve o juiz, ordenar o reenvio.<sup>249</sup>

Uma vez prolatado o acórdão interpretativo, em sede de reenvio prejudicial, este passará a formar parte do acervo jurisprudencial da UE, servindo de parâmetro legal para os juízes de todos os Estados-membros. E desse modo foram sendo construídos os

---

<sup>247</sup>VILLAGOMEZ CEBRIÁN, Marco. La cuestion prejudicial. In: *Derecho Procesal Comunitario*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, p. 55.

<sup>248</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Manual de derecho de la Comunidad Europea*. 3.Ed. Madrid: Trivium, 1997, p. 306.

<sup>249</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Processos apensos 28-30/62*. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87110&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1678553>>. Acesso em: 01 nov. 2017, p. 244.

mais diversos princípios do bloco, no intuito de orientar os órgãos jurisdicionais nacionais a promoverem o respeito ao Direito da União.<sup>250</sup>

Observou-se a importância do TJUE dentro do contexto de integração da União tanto no âmbito de sua jurisdição voluntária como contenciosa. Optou-se por dar mais ênfase à jurisdição voluntária, no instrumento da questão prejudicial, adotando o entendimento de que se trata do meio mais adequado para ilustrar a atuação do Tribunal, o qual assegura de forma inovadora e exemplar, uma cooperação no plano jurisdicional, entre ordenamentos internos e o ordenamento da União, permitindo ao juiz dela se servir sempre que uma questão acerca do Direito da União seja suscitada, sendo considerada necessária ao julgamento da causa pedir o pronunciamento do TJUE.<sup>251</sup>

De acordo com Luciane Klein Vieira deve-se destacar que o Tribunal de Justiça, ainda que seja o guardião supremo do Direito da União, deve observar alguns parâmetros no momento de apreciar uma questão prejudicial que lhe foi submetida. Isso se deve ao fato de que, a interpretação a ser realizada encontra certos limites, marcados pela própria competência dos distintos órgãos que compõem o sistema jurisdicional europeu. Assim, o trabalho interpretativo do TJUE, em sede de reenvio prejudicial, deverá respeitar os seguintes limites: a) o objeto da interpretação somente pode ser o Direito da União e nunca o direito nacional; b) o Tribunal não pode aplicar o Direito da União ao caso concreto, porque não é competente para solucionar litígio; c) O Tribunal não pode declarar a incompatibilidade de uma norma nacional com o Direito Unional (não obstante essa incompatibilidade pode ser declarada através de recurso por descumprimento); d) o Tribunal não pode se pronunciar sobre questões de fato; e) o Tribunal não é competente para examinar os motivos que levaram o juiz nacional a apresentar a questão prejudicial.<sup>252</sup>

---

<sup>250</sup> VILLAGOMEZ CEBRIÁN, Marco. La cuestión prejudicial. In: *Derecho Procesal Comunitario*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, p. 56.

<sup>251</sup> ACCIOLY, Elisabeth. *Mercosul e União Europeia: Estrutura Jurídico-Institucional*. 4. Ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2011, p. 121.

<sup>252</sup> VIEIRA, Luciane Klein. *Interpretação e aplicação uniforme do direito da integração: União Europeia, Comunidade Andina, Sistema da Integração Centro Americana e Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 29.

Ainda de acordo com Vieira, somente os juízes nacionais pertencentes a um dos Estados-membros do bloco, tem competência para utilizar este mecanismo processual, sendo inacessível às partes, ainda que possam sugerir ao juiz do litígio principal que proponha ante o Tribunal de Justiça uma questão prejudicial, não estando obrigados a propor a questão somente porque as partes tenham suscitado ou ventilado esta possibilidade. Ressalte-se que, nem o Estado e tampouco as instituições, órgãos ou organismos da União estão autorizados a utilizar este recurso.<sup>253</sup>

O Tribunal também rechaça a possibilidade de que possam utilizar o mecanismo prejudicial os árbitros e órgãos cuja composição dependa de uma disposição de vontade das partes, assim como os órgãos de caráter administrativo, ainda que devam aplicar o Direito da União para a solução de litígios. Sustentam esse argumento à razão de que os tribunais arbitrais são órgãos que não tem uma jurisdição de caráter obrigatório e que derivam de um acordo de vontade entre as partes<sup>254</sup> (entendimento expressado no acórdão Nordsee Deutche c. reederei Mond de 23.03.1982)<sup>255</sup>.

A existência desta divergência tem resultado em casos nos quais se está excluindo de plano a possibilidade de apresentação da questão prejudicial, quando se trata de arbitragem. De acordo com Luciane Klein Vieira, coloca-se que a exclusão dos tribunais arbitrais da possibilidade de oferecer uma questão prejudicial ante o Tribunal de Justiça não vem a ser uma decisão muito acertada, uma vez que, se o que se busca é a uniformidade na interpretação e aplicação do Direito da União, esta se encontra em risco no momento em que se impede que os árbitros busquem o TJUE, ainda mais quando se verifica que cada vez mais aumentam os litígios que são submetidos, por

---

<sup>253</sup> VIEIRA, Luciane Klein. *Interpretação e aplicação uniforme do direito da integração*: União Europeia, Comunidade Andina, Sistema da Integração Centro Americana e Mercosul. Curitiba: Juruá, 2013, p. 30.

<sup>254</sup> VIEIRA, Luciane Klein. *Interpretação e aplicação uniforme do direito da integração*: União Europeia, Comunidade Andina, Sistema da Integração Centro Americana e Mercosul. Curitiba: Juruá, 2013, p. 35.

<sup>255</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Processo nº 102/81*. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=91402&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=71776>>. Acesso em: 24 dez. 2017.

autonomia da vontade das partes em matéria processual, à decisão arbitral.<sup>256</sup> Em que pese essa posição, o TJUE segue entendendo, na maioria dos casos, que os árbitros não podem propor uma questão prejudicial.<sup>257</sup>

O artigo 267<sup>258</sup> do TFUE, em sua segunda parte, traça um limite entre os juízes nacionais que são obrigados a invocar a questão prejudicial e os que estão apenas facultados a fazê-los. Dessa forma, o reenvio prejudicial é facultativo para todos os órgãos jurisdicionais inferiores de cada Estado-membro, quando há possibilidade de recurso, mas obrigatório para os órgãos jurisdicionais supremos. No entanto, restringir o instituto do reenvio prejudicial apenas aos órgãos jurisdicionais, e restringir ainda mais quando se dispõe que apenas os órgãos supremos possuem essa legitimidade, é limitar demasiadamente a atuação do Tribunal de Justiça da União. Este assunto é debatido na doutrina, haja vista que, de acordo com o entendimento de Molina del Pozo quando houver dúvida razoável a respeito da interpretação de uma norma do bloco ou a respeito da validade de um ato de uma instituição, órgão ou organismo da União, o tribunal inferior estaria obrigado a propor a questão prejudicial.<sup>259</sup>

Molina del Pozo ressalta que, a negativa arbitrária de solicitar uma questão prejudicial nesses casos supõe desconhecer a competência exclusiva do Tribunal de

---

<sup>256</sup> De acordo com José Alcebíades de Oliveira Junior, ao falar do procedimento arbitral, diz tratar-se de um Direito novo ou renascido, pragmático, como uma solução no mínimo complementar à justiça do estado, ainda mais quando se trata de negócios e contratos internacionais em tempos de globalização econômica e de comunicação global em rede. OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. O Exercício do Poder no Direito Estatal, Arbitral e de Mediação. In: LEITE, Eduardo de Oliveira (coord.). *Grandes temas da atualidade: mediação, arbitragem e conciliação*. v. 7, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008, p. 219-234, p. 220.

<sup>257</sup> VIEIRA, Luciane Klein. *Interpretação e aplicação uniforme do direito da integração: União Europeia, Comunidade Andina, Sistema da Integração Centro Americana e Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 36.

<sup>258</sup> “Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada perante qualquer órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros, esse órgão pode, se considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa, pedir ao Tribunal que sobre ela se pronuncie. Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno, esse órgão é obrigado a submeter a questão ao Tribunal.” In: UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>>. Acesso em: 15 out. 2018.

<sup>259</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Manual de derecho de la Comunidad Europea*. 3.Ed. Madrid: Trivium, 1997, p. 307

Justiça da UE, no que se refere à interpretação e validade do ordenamento da União. Esta obrigação é importante considerando o pedido de particulares aos juízes nacionais, naqueles casos nos quais existem dúvidas razoáveis sobre a interpretação e a validade das normas do bloco.<sup>260</sup>

A divergência continua: e quando a decisão proferida por um tribunal nacional inferior, em virtude do valor da causa ou da natureza do processo não comporte recurso ordinário (para um tribunal de instância superior)? O TJUE se manifestou no acórdão Costa/Enel<sup>261</sup>, de 15/07/1964, que nesses casos é obrigatório o pedido da questão prejudicial. No entanto, parte da doutrina entende que, como os tribunais nacionais de inferior instância não são obrigados a invocar uma questão prejudicial, então quando julgarem causas que não admitem recurso, igualmente não serão obrigados. Nesse sentido é a posição de João Mota de Campos e João Luiz Mota de Campos.<sup>262</sup>

Confronta-se a doutrina neste ponto, entendendo-se de acordo com a “Nota Informativa relativa à Apresentação de pedidos de decisão prejudicial pelos órgãos jurisdicionais nacionais”<sup>263</sup>, que dispõe que um reenvio prejudicial pode se tornar particularmente útil na fase apropriada da tramitação do processo, quando se trate de uma questão de interpretação nova que apresente um interesse geral para a aplicação uniforme do Direito da União em todos os Estado-membros ou quando a jurisprudência existente não se afigure aplicável a um quadro inédito, independentemente, nesse ponto, da instância do tribunal nacional.

---

<sup>260</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Manual de derecho de la Comunidad Europea*. 3.Ed. Madrid: Trivium, 1997, p. 307

<sup>261</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Processo n.º 6/64*. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=EN>>. Acesso em: 31 out. 2018.

<sup>262</sup> CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Contencioso Comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2002, p. 206.

<sup>263</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Nota Informativa relativa à Apresentação de pedidos de decisão prejudicial pelos órgãos jurisdicionais nacionais*. Disponível em: <[https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/notepu\\_2008-09-26\\_10-59-21\\_831.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/notepu_2008-09-26_10-59-21_831.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2018.

### **3.2.3 Reflexões acerca do papel de um Tribunal de Justiça de âmbito regional: os motivos da ausência de contestações significativas às decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia.**

Alec Stone, ao tratar do Tribunal de Justiça da União Europeia, questiona o porquê os atores políticos escolheriam conferir autoridade de revisão normativa sobre um Tribunal supranacional, cedendo assim a sua capacidade de controlar determinadas políticas a partir de então.<sup>264</sup>

A resposta, de acordo com Martin Shapiro, é que os tribunais supranacionais compreendem dispositivos de compromisso que os atores precisam para alcançar seus objetivos. Estes tribunais compreendem uma solução funcional para problemas ferozes de governança constitucional em um sistema político pluralista.<sup>265</sup>

Ainda de acordo com Stone, deduz-se que a eficácia de um tribunal supranacional será fortemente condicionada pela estrutura institucional, nomeadamente, os termos da jurisdição e as regras de decisão que governam a reversão de suas decisões. À medida que o sistema começa a operar o que se tornará crucial é o grau em que os agentes toleram a intrusão sobre suas regras, e à medida que eles adaptam sua tomada de decisão às decisões do tribunal supranacional, enquanto evoluem sob a jurisdição tutelar. Para que um tribunal supranacional possa prosperar, os agentes devem considerar que essas intrusões são, na maioria das vezes, um imposto razoável para pagar pela realização de seus objetivos constitucionais. E eles devem estar dispostos a reinvestir no sistema à medida que ele evolui. O desenvolvimento da revisão judicial é em grande parte um desdobramento dessas dinâmicas.<sup>266</sup>

---

<sup>264</sup> SWEET, Alec Stone. The European Court of Justice. In: CRAIG, Paul; DE BURCÁ, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. 4 Ed. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 122.

<sup>265</sup> SHAPIRO, Martin. Independent Agencies. In: CRAIG, Paul; DE BURCÁ, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. 4 Ed. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 111.

<sup>266</sup> SWEET, Alec Stone. The European Court of Justice. In: CRAIG, Paul; DE BURCÁ, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. 4 Ed. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 123.

Na UE, os Estados-membros estabeleceram o TJUE para ajudá-los a governar-se, em face de problemas agudos de compromisso associados ao mercado e à política de integração. O TJUE é o intérprete da legislação da UE, e não o Estado-membro, o qual é o principal apenas quando se encontra reunido como constituinte. Na maioria das vezes, cada Estado-membro é um sujeito da legislação da UE por conta própria e cada um se trancou em um sistema de revisão cuja dinâmica não pode controlar facilmente, dada a zona de discricção do Tribunal de Justiça da UE. Além disso, na UE, o poder constituinte não é unificado em um único ator, mas é mantido por uma multiplicidade de governos que irão exibir interesses divergentes em relação a importantes questões políticas em que o Tribunal supranacional assumiu uma posição.<sup>267</sup>

E provavelmente esse constitui o principal limite a ser enfrentado pelos Estados nacionais em uma comunidade integrada: alterações no âmbito de seu alcance e modificações nas condições do exercício de seu poder e competência, visando à satisfação do interesse coletivo e comunitário.<sup>268</sup>

Essas alterações podem gerar críticas quanto à atuação do TJUE, considerando que as posições adotadas podem não coincidir ou ir de encontro aos interesses dos Estados-membros, fazendo-os não invocar a jurisdição do Tribunal ou invocar e não cumprir o que lhe for determinado.

No primeiro caso, é necessário mencionar o descumprimento judicial do Tribunal Superior de Justiça da Catalunha, que em 05.10.1999 anulou uma série de autoliquidações em conceito de taxa fiscal sobre o jogo e sobretaxa extraordinária, sob a alegação de que esta majoração criada pela Lei do Parlamento da Catalunha seria incompatível com o artigo 33 da 6ª Diretiva sobre o Imposto sobre o valor agregado (IVA). Essa sentença foi prolatada sem prévia consulta prejudicial, e de acordo com a doutrina de José Maria Baño León, configurou uma vulnerabilidade de forma dupla, ou seja, tanto do sistema das fontes, onde há referência à prescindibilidade da interpretação

---

<sup>267</sup> SWEET, Alec Stone. *The European Court of Justice*. In: CRAIG, Paul; DE BURCÁ, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. 4 Ed. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 123.

<sup>268</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Europeia: Processos de integração e mutação*. 5. Ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 65.

do TJUE e a segunda está vinculada à aplicação de uma lei interna, sendo que em ambos os casos não se consultou o Tribunal de Justiça da União Europeia.<sup>269</sup>

Considerando este precedente, o Tribunal Constitucional Espanhol, começou a analisar com mais afinco as decisões judiciais que chegavam à solução final do caso concreto sem necessidade da propositura do reenvio prejudicial, por vulnerar o direito constitucional do devido processo. Inclusive, alguns países (Alemanha, Áustria e Espanha) já preveem em seus ordenamentos jurídicos “remédio constitucional”, como o mandado de segurança, que poderá ser utilizado contra tribunais superiores, quando se constatem decisões que descumprem o direito fundamental ao devido processo e à tutela judicial efetiva.<sup>270</sup>

Já em relação ao descumprimento por parte dos Estados-membros em relação às decisões do TJUE, há previsão de que se for verificado que o Estado-membro em causa não deu cumprimento ao acórdão vinculante, o TJUE pode condená-lo ao pagamento de uma quantia fixa ou progressiva correspondente a uma sanção pecuniária, conforme previsão do artigo 260 (2), TFUE.<sup>271</sup>

Como primeiro e mais emblemático, menciona-se o caso da Comissão contra a República Helênica, de 04.07.2000. A Comissão se manifestou afirmando que por não terem adotado as medidas necessárias para o exato cumprimento do acórdão do TJUE de 07 de abril de 1992 (Comissão/Grécia) e por não ter elaborado nem aplicado os ajustes necessários ao cumprimento das Diretivas 75/442 e 78/319 “requer a

---

<sup>269</sup> BAÑO LEÓN, José María. El Tribunal Constitucional, Juez Comunitario: amparo frente al no planteamiento de cuestión prejudicial (STC 58/2004). *Revista de Derecho Privado y Comunitario*. n. 2, 2004, p. 644.

<sup>270</sup> VIEIRA, Luciane Klein. *Interpretação e aplicação uniforme do direito da integração*: União Europeia, Comunidade Andina, Sistema da Integração Centro Americana e Mercosul. Curitiba: Juruá, 2013, p. 64

<sup>271</sup> De acordo com o artigo 260 (2) do TFUE “Se a Comissão considerar que o Estado-Membro em causa não tomou as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal, pode submeter o caso a esse Tribunal, após ter dado a esse Estado a possibilidade de apresentar as suas observações. A Comissão indica o montante da quantia fixa ou da sanção pecuniária compulsória, a pagar pelo Estado-Membro, que considerar adequado às circunstâncias”. UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o funcionamento da União Europa. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)>. Acesso em: 01 out. 2018.

condenação desta no pagamento, à Comissão, na conta ‘Recursos próprios da CE’, de uma sanção pecuniária compulsória de 24.600 euros por dia, por cada dia de atraso na execução das medidas necessárias para o cumprimento do acórdão Comissão/Grecia”.<sup>272</sup>

De acordo com o TJUE a República Helênica não tomou todas as medidas necessárias à execução do acórdão de 07 de abril de 1992, Comissão/Grecia, e também não cumpriu as obrigações que resultam do artigo 171 do TUE, o que resultou na condenação da República Helênica a pagar à Comissão uma sanção pecuniária compulsória de 20 mil euros por dia de atraso na aplicação das medidas necessárias para cumprimento do acórdão, com data de início da contagem a partir da data da prolação da decisão.<sup>273</sup>

Os exemplos acima foram utilizados para demonstrar que nem sempre os Estados-membros aceitam as decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia, provocando, no exercício de seu papel pró-integracionista, críticas - por vezes ferozes - de políticos nacionais, juízes e doutrinadores. Ainda assim, não há uma frente de oposição consolidada, e os Estados nunca renunciaram à jurisdição exercida pelo TJUE, que ainda possui um papel determinante no processo de integração da União Europeia, repetidamente reforçando as competências a nível supranacional, possivelmente em grau que não era pretendido pelos legisladores europeus nem seriam possíveis de serem alcançados através de meios legislativos.<sup>274</sup>

Nos anos 90, cientistas políticos e estudiosos da lei previram que a crescente visibilidade pública<sup>275</sup> do TJUE minaria sua legitimidade e, portanto, sua importância

---

<sup>272</sup> UNIÃO EUROPEIA. Caso C-387/97. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=45419&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=69675>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

<sup>273</sup> UNIÃO EUROPEIA. Caso C-387/97. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=45419&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=69675>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

<sup>274</sup> WERNER, Benjamim. *Why is the Court of Justice of the European Union not more Contested? Three Mechanisms of Opposition Abatement*. Journal of Common Market Studies., v. 54, n. 6, p. 1449-1464, 2016. p. 1450.

<sup>275</sup> Essa crescente visibilidade se compreende devido ao fato de que o Tribunal de Justiça da União Europeia, com o tempo, passou a lidar com questões políticas mais sensíveis, como cidadania, saúde, relações industriais, tributação, direito do trabalho, previdenciário e corporativo, em um momento em que o processo de integração da UE passa por um processo de aceitação. A "integração através da lei"

para o processo de integração. Atualmente, é óbvio que, ao contrário das expectativas, isso não aconteceu - pelo menos até agora. O TJUE é publicamente mais visível e se concentra em questões ainda mais proeminentes que na década de 1990, mas isso não levou a mais críticas. Manifestações gerais para ignorar ou atacar o TJUE ainda são raras, e as tentativas políticas sérias de anular jurisprudência impopular ou reduzir as competências do TJUE são quase inexistentes. Ao contrário, observa-se que as reações ao ativismo do TJUE no passado, tendiam a ser locais e nunca chegaram ao estágio de um impulso mais geral para deslegitimar o Tribunal de Justiça da UE, ou substancialmente reformular seu papel por meio de, por exemplo, emenda de tratado.<sup>276</sup>

Considerando esse cenário, Werner questiona por que o Tribunal de Justiça não recebe um maior número de contestações, em outras palavras, por que a posição cada vez mais exposta do TJUE não leva a uma reação mais crítica ou mesmo hostil, dos Estados-membros em relação a essa importante instituição?<sup>277</sup>

A doutrina acerca da integração jurídica fornece respostas diferentes a essa questão. Uma primeira possibilidade de resposta baseia-se em estudos que concluíram que as decisões do TJUE são um verdadeiro reflexo das preferências da maioria dos Estados-membros.<sup>278</sup> Portanto, nenhuma resistência contra o TJUE é destacável, porque ele não foge muito do politicamente aceitável.

Essa colocação é o ponto de partida para argumentos adicionais, que assumem que a ausência de resistência contra o TJUE é causada por uma fundamentada e forte aceitação da instituição e da sua jurisprudência. Três mecanismos de redução da oposição podem ser identificados de acordo com Werner: o desenvolvimento de uma

---

teve que enfrentar muito mais indignação pública e retrocesso político do que nunca. In: WERNER, Benjamim. *Why is the Court of Justice of the European Union not more Contested? Three Mechanisms of Opposition Abatement*. Journal of Common Market Studies. v. 54, n. 6, p. 1449-1464, 2016. p. 1450.

<sup>276</sup> WERNER, Benjamim. *Why is the Court of Justice of the European Union not more Contested? Three Mechanisms of Opposition Abatement*. Journal of Common Market Studies. v. 54, n. 6, p. 1449-1464, 2016. p. 1451.

<sup>277</sup> WERNER, Benjamim. *Why is the Court of Justice of the European Union not more Contested? Three Mechanisms of Opposition Abatement*. Journal of Common Market Studies. v. 54, n. 6, p. 1449-1464, 2016. p. 1451.

<sup>278</sup> CARRUBA, C.; GABEL, M. *International Courts and the Performance of International Agreements: A General Theory with Evidence from the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 178.

jurisprudência bem fundamentada, concessões realizadas pelo TJUE e opções políticas que reduzem os custos.<sup>279</sup>

Acerca do desenvolvimento de uma jurisprudência bem fundamentada, Shapiro afirma que a probabilidade de os tribunais supranacionais serem bem-sucedidos em termos de decisões políticas, é devido ao seu estilo de tomada de decisões: incrementado e bem fundamentado.<sup>280</sup>

Em relação ao mecanismo das concessões, Werner afirma que a melhor maneira de realizar atos equilibrados é evitando “vencedores” e “perdedores”, uma vez que, para o autor “isso, por sua vez, aumenta a probabilidade de que as decisões sejam aceitas. [...] o TJUE usou este equilíbrio estrategicamente para reduzir a oposição ao seu ativismo de integração legal”.<sup>281</sup>

Uma terceira razão para a ausência de qualquer oposição séria contra o ativismo do TJUE, são as opções políticas que reduzem custos de decisões individuais. Nota-se que, o tribunal de jurisdição em determinado Estado-membro que recorreu ao TJUE para a solução de uma demanda, ao prolatar sua decisão, não o fez sozinho. Assim, a decisão não é mais visualizada como individual, mas conjunta.<sup>282</sup>

Considerando o forte impacto de um tribunal supranacional em um processo de integração, os pontos acima colocado devem sugerir reflexões acerca da adoção de instituições como esta, tanto por uma ótica otimista como também atentando-se para o

---

<sup>279</sup> WERNER, Benjamim. Why is the Court of Justice of the European Union not more Contested? Three Mechanisms of Opposition Abatement. *Journal of Common Market Studies*. v. 54, n. 6, p. 1449-1464, 2016. p. 1454.

<sup>280</sup> SHAPIRO, Martin. The European Court of Justice: of Institutions and Democracy. *Israel Law Review*, v. 32, n. 1, p. 3-50, 1988.

<sup>281</sup> De acordo com o original: “This in turn increases the likelihood that rulings get accepted. [...] the CJEU has used this balancing act strategically in order to reduce opposition against its legal integration activism”. In: WERNER, Benjamim. *Why is the Court of Justice of the European Union not more Contested? Three Mechanisms of Opposition Abatement*. *Journal of Common Market Studies*. v. 54, n. 6, p. 1449-1464, 2016. p. 1457-1458.

<sup>282</sup> WERNER, Benjamim. *Why is the Court of Justice of the European Union not more Contested? Three Mechanisms of Opposition Abatement*. *Journal of Common Market Studies*. v. 54, n. 6, p. 1449-1464, 2016. p. 1460.

lado que gera maior dissenso, qual seja, de instituir uma jurisdição de âmbito regional à qual os Estados devem se submeter. Prossegue-se com o estudo do sistema jurídico do Mercosul, para analisar o que seria mais adequado para este bloco.

### 3.3 INCORPORAÇÃO DAS NORMAS JURÍDICAS PRODUZIDAS NO MERCOSUL: DESAFIOS E FALHAS DESTE PROCESSO

Não há como o Direito do Mercosul ser desconhecido pelos Estados Partes, considerando que são estes mesmos Estados que assinam e ratificam tratados que constituem o catálogo de normas em nível regional, e que estabeleceram o procedimento de elaboração do Direito do Mercosul. Desse modo, o Direito de que trata este tópico, é resultado da vontade dos países que constituem o bloco *mercosulista* e que seguindo a lógica intergovernamental fazem dos Estados Partes, legisladores (e executores) do Direito do Mercosul, originário ou derivado. O comprometimento das partes do bloco com as normas deste é consequência de seu comprometimento com o processo integrativo do qual fazem parte e tentam consolidar na região, sendo os responsáveis por estruturarem seus aparelhos administrativos e colocá-los à disposição do Mercosul para execução das normas que dele emanarem.<sup>283</sup>

Ao analisar o artigo 41<sup>284</sup> do Protocolo de Ouro Preto (POP) observa-se que o Mercosul se constitui em um conjunto organizado de normas de caráter derivado, que retiram sua validade da norma jurídica de base constituída pelos tratados fundadores do

---

<sup>283</sup> ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. *Mercosul: Desafios para a implementação do Direito e exemplos do Brasil*. Lisboa: Editorial Juruá, 2014, p. 59

<sup>284</sup> De acordo com o artigo 41 do Protocolo de Ouro Preto, o qual elabora uma lista das fontes do direito do Mercosul, tem-se que “As fontes jurídicas do Mercosul são: I - o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; II - os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; III - as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.”

bloco.<sup>285</sup> No entanto, foi preciso que o Tribunal Arbitral *ad hoc* (TAHM) chegasse em sua nona sentença para que fosse expressamente reconhecida a existência de uma ordem jurídica no Mercosul.<sup>286</sup> De acordo com o TAHM, trata-se de um ordenamento “organizado e estruturado, que possui suas próprias fontes, dotadas de órgãos e procedimentos aptos para emití-las, interpretá-las, assim como para constatar e sancionar os casos de incumprimento e violações”<sup>287</sup>.

De acordo com o que foi colocado no capítulo primeiro deste trabalho, o Mercosul optou por uma estrutura de integração intergovernamental, não contando com um tribunal de justiça para uniformização do direito produzido em âmbito regional, o que dificulta com que as normas emanadas do bloco alcancem os Estados Partes do mesmo modo, e receba a mesma interpretação. Deste fato implicam outros, como a impossibilidade de aplicabilidade direta do Direito *mercosulista* para a defesa dos interesses dos cidadãos, ou seja, inexistente o princípio da aplicabilidade e do efeito direto em relação a este Direito.<sup>288</sup>

---

<sup>285</sup> O direito primário do Mercado Comum do Sul é constituído pelas seguintes normas: o Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, o Protocolo de Ushuaia (sobre o compromisso democrático no Mercosul, na Bolívia e no Chile), o Protocolo de Olivos, o Protocolo de Assunção sobre o compromisso relativo à promoção e à proteção dos direitos do homem no Mercosul (Decisão CMC 17/05), o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (Decisão CMC 23/05), o Protocolo de adesão da República Bolivariana da Venezuela no Mercosul, o Protocolo modificativo do Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no Mercosul, e a Declaração Sociolaboral do Mercosul (DSLM). *In: MERCOSUL. Secretaria do Mercosul. Disponível em: <[http://www.mercosul.org.uy/innovaportal/file/682/1/instrumentos\\_fundacionales\\_del\\_Mercosul.pdf](http://www.mercosul.org.uy/innovaportal/file/682/1/instrumentos_fundacionales_del_Mercosul.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2018.*

<sup>286</sup> ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. *Mercosul: Desafios para a implementação do Direito e exemplos do Brasil*. Lisboa: Editorial Juruá, 2014, p. 47.

<sup>287</sup> De acordo com o original: “organizado y estructurado, que posee sus propias fuentes, dotado de órganos y procedimientos aptos para emitirlas, interpretarlas, así como para constatar y sancionar los casos de incumplimiento y las violaciones”. *In: MERCOSUL. IX Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc*. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/Dispute/mercosur/laudo9\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/Dispute/mercosur/laudo9_s.asp)>. Acesso em: 23 mar. 2018.

<sup>288</sup> Robert Schütze explica a relação entre aplicabilidade direta e efeito direto, utilizados no contexto da União Europeia “While it binds the national legislator, the norm is not self-executing. The concept of direct applicability is thus wider than the concept of direct effect. Whereas the former refers to the internal effect of a European norm within national legal orders, the latter refers to the individual effect of a binding norm in specific cases. Direct effect requires direct applicability, but not the other way around. The direct applicability of a norm makes its direct effect possible.” De acordo com a tradução livre da autora: “Enquanto vincula o legislador nacional, a norma não é auto-executável. O conceito de aplicabilidade direta é, portanto, mais amplo do que o conceito de efeito direto. Enquanto a primeira se refere ao efeito interno de uma norma europeia dentro das ordens jurídicas nacionais, a segunda refere-se

A aplicabilidade imediata das normas possui uma especial importância, não apenas ao se considerarem as consequências diretas, como a possibilidade de o cidadão invocar o Direito oriundo do Mercosul perante o juiz de primeira instância para resguardar um direito fundamental, mas também por suas possíveis repercussões, que transcendem o interesse das partes envolvidas na controvérsia. No ponto específico do Direito do Mercosul, há uma estreita ligação com as jurisdições dos Estados Partes, uma vez que os juízes nacionais surgem como autoridades principais na aplicação do Direito produzido no bloco. No modelo *mercosulista* a atividade judicial no plano interno adquire relevância porque, diferentemente de outros modelos de integração, a ausência de um Tribunal de Justiça de âmbito supranacional delega aos tribunais nacionais a última instância, irrecorrível e decisiva no que concerne à aplicação e interpretação do direito produzido no Mercosul.<sup>289</sup>

Por se constituir em um bloco baseado na intergovernabilidade, suas decisões são tomadas mediante consenso<sup>290</sup>, não possuindo um Tribunal de Justiça de caráter supranacional que zele pela interpretação uniforme dos tratados constitutivos, o que abre espaço para que vigore a conveniência política em contradição aos anseios do bloco e dos cidadãos.<sup>291</sup> Logo, vigora no bloco o sistema clássico de aceitação das normas regionais: uma decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) ou um tratado celebrado no âmbito do Mercosul, para serem aplicados no território dos Estados Partes, necessitam passar pelo procedimento de recepção dos tratados internacionais, nos moldes do Direito Internacional Público. Essa situação vai de encontro ao caráter

---

ao efeito individual de uma norma vinculante em casos específicos. O efeito direto requer aplicabilidade direta, mas não o contrário. A aplicabilidade direta de uma norma torna possível seu efeito direto. "SCHÜTZE, Robert. *An introduction to European Law*. New York: Cambridge University Press, 2012, p. 112.

<sup>289</sup> MERCOSUL. *Primer informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales*. Uruguay: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003, p. 125

<sup>290</sup> De acordo com o artigo 13 do Protocolo de Ouro Preto "As decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes" MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto*. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/120-protocolo-de-ouro-preto>>. Acesso em: 28 de fev. 2018.

<sup>291</sup> DEL'OLMO, Florisbal de; MACHADO, Diego Pereira. *Direito da Integração, Direito Comunitário, Mercosul e União Europeia*. Bahia: JusPodivm, 2011, p.95

imperativo das normas do bloco<sup>292</sup>, haja vista que podem ter sua aplicação obstada pela existência de normas nacionais que lhe sejam incompatíveis ou pela promulgação de normas posteriores de capacidade revogatória.<sup>293</sup>

É de se imaginar que uma norma do Mercosul possa ser aplicada e interpretada de maneiras diferentes a depender de cada um dos Estados Partes, ou seja, na ‘melhor das hipóteses’, há a possibilidade de existirem tantas interpretações definitivas do mesmo ordenamento jurídico quanto forem os órgãos jurisdicionais supremos de cada um dos quatro países. Essa situação, deveras preocupante, é colocada pelo Primeiro Relatório sobre a aplicação do Direito do Mercosul<sup>294</sup>, o qual também externa a preocupação de que essas circunstâncias possam implicar um *déficit* de segurança jurídica no processo de integração. Ao se utilizar anteriormente o termo “na melhor das hipóteses” cogita-se uma multiplicação dos riscos descritos quando se considera que muitos processos judiciais se encerram sem chegarem à última instância, ou seja, ainda no primeiro grau de jurisdição, sem recursos a tribunais superiores, podendo instalar uma situação de divergência acerca do Direito do Mercosul nos diferentes graus de jurisdição de um mesmo Estado Parte.<sup>295</sup>

---

<sup>292</sup> Não apenas o artigo 38 do Protocolo de Ouro Preto trata do comprometimento dos Estados Partes no que concerne à adoção de todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul, como o artigo 42 do Protocolo dispõe sobre o caráter obrigatório das normas emanadas pelo Conselho do Mercado Comum, pelo Grupo do Mercado Comum e Comissão de Comércio do Mercosul.

<sup>293</sup> RIBEIRO, Patrícia Henriques. *As relações entre o direito internacional e o direito interno: conflito entre o ordenamento brasileiro e normas do Mercosul*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 177.

<sup>294</sup> Importante mencionar o Relatório elaborado pela Secretaria do Mercosul acerca da aplicação do Direito produzido no bloco, sintetizando que “a Secretaria do MERCOSUL confeccionou o presente documento, com o objetivo de ressaltar a importância, aparentemente despercebida, que o direito do MERCOSUL tem adquirido, de maneira constante e ascendente, na atividade judicial dos tribunais dos Estados-membros.” E continua esclarecendo que “O Relatório foi realizado com base numa compilação jurisprudencial *não-exaustiva* dos conteúdos das distintas páginas web dos respectivos tribunais; das revistas e jornais eletrônicos que periodicamente são editados; e na busca individual de casos, identificados a partir de contatos diretos com os próprios órgãos jurisdicionais. A propósito a Secretaria do Mercosul receberia com grande interesse a colaboração dos tribunais dos Estados Partes do bloco – bem como os pertencentes aos Estados Associados – que apliquem em sua jurisprudência normas do MERCOSUL, no sentido de, dentro de suas possibilidades, enviarem suas decisões à Secretaria, a fim de colaborar com a edição anual dessa compilação.” MERCOSUL. *Primer informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales*. Uruguay: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003, p. 128.

<sup>295</sup> MERCOSUL. *Primer informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales*. Uruguay: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003, p. 126

Um exemplo, no caso brasileiro, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) tratou da matéria ao apreciar uma Carta Rogatória Passiva e afirmou que no ordenamento jurídico brasileiro é ausente a previsão de aplicabilidade imediata de normas celebradas pelo país no âmbito do Mercosul, é o CR 8279 AgR/AT de relatoria do Ministro Celso de Mello, julgado no Tribunal Pleno, em 17 de junho de 1998, e publicado no Diário de Justiça, em 10 de agosto de 2000, que diz respeito ao famoso caso “Porto de Belém”.<sup>296</sup>

---

<sup>296</sup> E M E N T A: MERCOSUL - CARTA ROGATÓRIA PASSIVA - DENEGAÇÃO DE EXEQUATUR - PROTOCOLO DE MEDIDAS CAUTELARES (OURO PRETO/MG) - INAPLICABILIDADE, POR RAZÕES DE ORDEM CIRCUNSTANCIAL - ATO INTERNACIONAL CUJO CICLO DE INCORPORAÇÃO, AO DIREITO INTERNO DO BRASIL, AINDA NÃO SE ACHAVA CONCLUÍDO À DATA DA DECISÃO DENEGATÓRIA DO EXEQUATUR, PROFERIDA PELO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - RELAÇÕES ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL, O DIREITO COMUNITÁRIO E O DIREITO NACIONAL DO BRASIL - **PRINCÍPIOS DO EFEITO DIRETO E DA APLICABILIDADE IMEDIATA - AUSÊNCIA DE SUA PREVISÃO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO - INEXISTÊNCIA DE CLÁUSULA GERAL DE RECEPÇÃO PLENA E AUTOMÁTICA DE ATOS INTERNACIONAIS, MESMO DAQUELES FUNDADOS EM TRATADOS DE INTEGRAÇÃO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. A RECEPÇÃO DOS TRATADOS OU CONVENÇÕES INTERNACIONAIS EM GERAL E DOS ACORDOS CELEBRADOS NO ÂMBITO DO MERCOSUL ESTÁ SUJEITA À DISCIPLINA FIXADA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. - A recepção de acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL está sujeita à mesma disciplina constitucional que rege o processo de incorporação, à ordem positiva interna brasileira, dos tratados ou convenções internacionais em geral.** É, pois, na Constituição da República, e não em instrumentos normativos de caráter internacional, que reside a definição do iter procedimental pertinente à transposição, para o plano do direito positivo interno do Brasil, dos tratados, convenções ou acordos - inclusive daqueles celebrados no contexto regional do MERCOSUL - concluídos pelo Estado brasileiro. Precedente: ADI 1.480-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. - Embora desejável, a adoção de mecanismos constitucionais diferenciados, cuja instituição privilegie o processo de recepção dos atos, acordos, protocolos ou tratados celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL, esse é um tema que depende, essencialmente, quanto a sua solução, de reforma do texto da Constituição brasileira, reclamando, em consequência, modificações de jure constituendo. Enquanto não sobrevier essa necessária reforma constitucional, a questão da vigência doméstica dos acordos celebrados sob a égide do MERCOSUL continuará sujeita ao mesmo tratamento normativo que a Constituição brasileira dispensa aos tratados internacionais em geral. PROCEDIMENTO CONSTITUCIONAL DE INCORPORAÇÃO DE CONVENÇÕES INTERNACIONAIS EM GERAL E DE TRATADOS DE INTEGRAÇÃO (MERCOSUL). - A recepção dos tratados internacionais em geral e dos acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL depende, para efeito de sua ulterior execução no plano interno, de uma sucessão causal e ordenada de atos revestidos de caráter político-jurídico, assim definidos: (a) aprovação, pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, de tais convenções; (b) ratificação desses atos internacionais, pelo Chefe de Estado, mediante depósito do respectivo instrumento; (c) promulgação de tais acordos ou tratados, pelo Presidente da República, mediante decreto, em ordem a viabilizar a produção dos seguintes efeitos básicos, essenciais à sua vigência doméstica: (1) publicação oficial do texto do tratado e (2) executoriedade do ato de direito internacional público, que passa, então - e somente então - a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. Precedentes. **O SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO NÃO CONSAGRA O PRINCÍPIO DO EFEITO DIRETO E NEM O POSTULADO DA APLICABILIDADE IMEDIATA DOS TRATADOS OU CONVENÇÕES INTERNACIONAIS.** - A Constituição brasileira não consagrou, em tema de convenções internacionais ou de tratados de integração, nem o princípio do efeito direto, nem o postulado da aplicabilidade imediata. Isso significa, de jure constituto, que, enquanto não se concluir o ciclo de sua transposição, para o direito interno, os tratados internacionais e os acordos de integração, além de não poderem ser invocados, desde logo, pelos

A decisão coloca em xeque a possibilidade do Protocolo de Ouro Preto trazer instrumentos capazes de garantir eficácia, aplicabilidade imediata e efeito direto às normas do Mercosul. O relator expressa o quão desejável seria a adoção de mecanismos constitucionais que permitissem o privilégio aos tratados e demais normas emanadas no âmbito do Mercosul, no entanto, também ressalta que, para isso seria necessária uma reforma do texto da Constituição brasileira de 1988.

Como se percebeu do julgado, a incorporação das normas do Direito do Mercosul segue o tradicional processo de recepção de normas do Direito Internacional. Trata-se de um sistema que levanta dúvidas, inseguro e propenso a crises diplomáticas entre os integrantes do bloco.<sup>297</sup> A Carta Rogatória nº 8279 AT, que tem como parte a República Argentina<sup>298</sup>, faz referência ao sistema brasileiro de incorporação das normas

---

particulares, no que se refere aos direitos e obrigações neles fundados (princípio do efeito direto), também não poderão ser aplicados, imediatamente, no âmbito doméstico do Estado brasileiro (postulado da aplicabilidade imediata). - O princípio do efeito direto (aptidão de a norma internacional repercutir, desde logo, em matéria de direitos e obrigações, na esfera jurídica dos particulares) e o postulado da aplicabilidade imediata (que diz respeito à vigência automática da norma internacional na ordem jurídica interna) traduzem diretrizes que não se acham consagradas e nem positivadas no texto da Constituição da República, motivo pelo qual tais princípios não podem ser invocados para legitimar a incidência, no plano do ordenamento doméstico brasileiro, de qualquer convenção internacional, ainda que se cuide de tratado de integração, enquanto não se concluírem os diversos ciclos que compõem o seu processo de incorporação ao sistema de direito interno do Brasil. Magistério da doutrina. - Sob a égide do modelo constitucional brasileiro, mesmo cuidando-se de tratados de integração, ainda subsistem os clássicos mecanismos institucionais de recepção das convenções internacionais em geral, não bastando, para afastá-los, a existência da norma inscrita no art. 4º, parágrafo único, da Constituição da República, que possui conteúdo meramente programático e cujo sentido não torna dispensável a atuação dos instrumentos constitucionais de transposição, para a ordem jurídica doméstica, dos acordos, protocolos e convenções celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL.(grifos do autor). In: BRASIL. *Carta Rogatória Passiva 8279 AgR/AT*. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/740696/agregna-carta-rogoratoria-cr-agr-8279-at>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

<sup>297</sup> A situação torna-se delicada considerando que os objetivos em comum do Mercosul exigem uma atividade normativa permanente, com a constante celebração de tratados, os quais são classificados pela doutrina entre *traités-contrats* e *traités-lois*, os primeiros, atos de caráter subjetivo, estabelecem prestações recíprocas entre os Estados contratantes, mas, que tem em vista objetivos distintos. Por outro lado, os *traités-lois* estabelecem regras objetivamente válidas, estabelecendo uma identidade de propósitos entre os signatários. In: TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. *O Mercosul no direito brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica*. Belo Horizonte: DelRey, 2007, p.55

<sup>298</sup> “[...]É que esse ato de direito internacional público, muito embora aprovado pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 192/95), não se acha formalmente incorporado ao sistema de direito positivo interno vigente no Brasil, pois, a despeito de já ratificado (instrumento de ratificação depositado em 18/3/97), ainda não foi promulgado, mediante decreto, pelo Presidente da República. Na realidade, o Protocolo de Medidas Cautelares (MERCOSUL) - que se qualifica como típica Convenção Internacional - não se incorporou definitivamente à ordem jurídica doméstica do Estado brasileiro, eis que ainda não se concluiu o procedimento constitucional de sua recepção pelo sistema normativo brasileiro. A questão da executoriedade dos tratados internacionais no âmbito do direito interno - analisado esse tema na perspectiva do sistema constitucional brasileiro, tal como resultou debatido no julgamento da ADI nº

do Mercosul, de onde se extrai, a partir do exame do julgado, a decisão do relator Ministro Celso de Mello, que a corte superior brasileira mantém uma forte tradição dualista, centralizadora e formalista.

---

1.480-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - supõe a prévia incorporação desses atos de direito internacional público ao plano da ordem normativa doméstica. Não obstante a controvérsia doutrinária em torno do monismo e do dualismo tenha sido qualificada por CHARLES ROUSSEAU ("Droit International Public Approfondi", p. 3/16, 1958, Dalloz, Paris), no plano do direito internacional público, como mera "discussion d'école", torna-se necessário reconhecer que o mecanismo de recepção, tal como disciplinado pela Carta Política brasileira, constitui a mais eloquente atestação de que a norma internacional não dispõe, por autoridade própria, de exequibilidade e de operatividade imediatas no âmbito interno, pois, para tornar-se eficaz e aplicável na esfera doméstica do Estado brasileiro, depende, essencialmente, de um processo de integração normativa que se acha delineado, em seus aspectos básicos, na própria Constituição da República. Daí a precisa observação de JOÃO GRANDINO RODAS ("Tratados Internacionais", p. 17, item n. 8, 1991, RT): "É corolário da teoria dualista a necessidade de, através de alguma formalidade, transportar o conteúdo normativo dos tratados para o Direito interno, para que estes, embora já existentes no plano internacional, possam ter validade e exequibilidade no território nacional. Consoante o monismo, não será necessária a realização de qualquer ato pertinente ao Direito interno após a ratificação. Grande parte dos Estados, seguindo a concepção dualista nesse pormenor, prescreve sejam os tratados já ratificados incorporados à legislação interna através da promulgação ou simples publicação."(grifei) Não obstante tais considerações, impende destacar que o tema concernente à definição do momento a partir do qual as normas internacionais tornam-se vinculantes no plano interno excede, em nosso sistema jurídico, à mera discussão acadêmica em torno dos princípios que regem o monismo e o dualismo, pois cabe à Constituição da República- e a esta, somente - disciplinar a questão pertinente à vigência doméstica dos tratados internacionais. Sob tal perspectiva, o sistema constitucional brasileiro - que não exige a edição de lei para efeito de incorporação do ato internacional ao direito interno (visão dualista extremada) - satisfaz-se, para efeito de exequibilidade doméstica dos tratados internacionais, com a adoção de iter procedimental que compreende a aprovação congressional e a promulgação executiva do texto convencional (visão dualista moderada). Uma coisa, porém, é absolutamente inquestionável sob o nosso modelo constitucional: a ratificação - que se qualifica como típico ato de direito internacional público - não basta, por si só, para promover a automática incorporação do tratado ao sistema de direito positivo interno. É que, para esse específico efeito, impõe-se a coalescência das vontades autônomas do Congresso Nacional e do Presidente da República, cujas deliberações individuais - embora necessárias - não se revelam suficientes para, isoladamente, gerarem a integração do texto convencional à ordem interna, tal como adverte JOSÉ FRANCISCO REZEK (*Direito Internacional Público*. 5 Ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 69, item n. 34). Desse modo, e para além da controvérsia doutrinária que antagoniza monistas e dualistas, impõe-se reconhecer que, em nosso sistema normativo, é na Constituição da República que se deve buscar a solução normativa para a questão da incorporação dos atos internacionais ao ordenamento doméstico brasileiro. Para esse efeito, a Lei Fundamental da República qualifica-se como a sedes materiae que se mostra essencial à identificação do procedimento estatal concernente à definição do momento a partir do qual as normas constantes de tratados internacionais passam a vigorar, com força executória, no plano do sistema jurídico nacional. O exame da Carta Política promulgada em 1988 permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I) e a do Presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe - enquanto Chefe de Estado que é - da competência para promulgá-los mediante decreto. A própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao analisar a questão pertinente à inserção dos atos internacionais no âmbito do direito positivo interno brasileiro, destacou - na perspectiva da disciplina constitucional que rege esse processo de recepção - que "Aprovada essa Convenção pelo Congresso Nacional, e regularmente promulgada, suas normas têm aplicação imediata, inclusive naquilo em que modificarem a legislação interna" (RTJ 58/70, Rel. Min. OSWALDO TRIGUEIRO). [...]” BRASIL. Carta Rogatória nº 8279. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19162742/carta-rogoratoria-cr-8279-at-stf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

A existência de um sistema sólido em termos de solução de controvérsias poderia ser capaz de oferecer maior segurança às decisões e às relações entre os Estados. Ademais, observe-se que as decisões do bloco, de acordo com Del’Olmo e Machado “sofrem de um *déficit* de aplicabilidade, pois não ostentam executoriedade direta, imediata”. Completam os autores com uma crítica à interferência de interesses políticos no bloco, e que as normas do Mercosul “precisam passar pelo filtro dos governos locais, a depender de seu *bel prazer* político”.<sup>299</sup>

O *déficit* de aplicabilidade mencionado pode ser visualizado quando da internalização do ato internacional acerca de uma mesma matéria, como foram os casos da GMC/Resolução 19/01<sup>300</sup>, GMC/Resolução 31/01<sup>301</sup>, GMC/Resolução 48/00<sup>302</sup> e GMC/Resolução 44/99<sup>303</sup>, que dizem respeito respectivamente, às “Disposições Gerais para *Roaming* Internacional e Coordenação de Frequências do Serviço Móvel Celular no âmbito do Mercosul”, ao “Marco Regulatório para o Serviço de Radiodifusão em Frequência Modulada – FM”, às “Emissões Filatélicas com Temática Comum do Mercosul” e ao “Código Unificado de Serviços de Emergência no âmbito do Mercosul”. Verifica-se que cada um dos atos mencionados foi internalizado pelo estado brasileiro por uma autoridade diferente, variando de ministros de Estado a superintendentes

---

<sup>299</sup> DEL’OLMO, Florisbal de Souza; MACHADO, Diego Pereira. *Direito da Integração, Direito Comunitário, Mercosul e União Europeia*. Bahia: JusPodivm, 2011, p. 97.

<sup>300</sup> Internalizada sob o ato administrativo em forma de resolução nº 336 de 24 de abril de 2003, pelo Conselho Diretor da Anatel. BRASIL. *Agência Brasileira de Telecomunicações (ANATEL)* – Resolução nº 336/2003. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2003/279-resolucao-336>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

<sup>301</sup> Internalizado em forma de ato administrativo nº 37.053 de 18 de junho de 2003, pelo Superintendente de Serviços de Comunicação de Massa da ANATEL. In: BRASIL. *Agência Brasileira de Telecomunicações (ANATEL)* – Ato 37053/2003. Disponível em: <[http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=56769&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/atos/2003/ato\\_37053\\_2003.pdf](http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=56769&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/atos/2003/ato_37053_2003.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2018.

<sup>302</sup> Internalizado sob o ato administrativo em forma de portaria de número 819 de 28 de dezembro de 2000, pelo Ministro de Estado das Comunicações. In: BRASIL. *Agência Brasileira de Telecomunicações (ANATEL)* – Portaria 819/2000. Disponível em: <[http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=22008&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/portaria/portarias\\_mc/portmc\\_0819\\_2000.pdf](http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=22008&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/portaria/portarias_mc/portmc_0819_2000.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2018.

<sup>303</sup> Internalizado sob o ato administrativo em forma de Resolução de número 218 de 24 de março de 2000, pelo Superintendente-Executivo da ANATEL. In: BRASIL. *Agência Brasileira de Telecomunicações (ANATEL)*- Resolução nº 2018/2000. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/15-2000/247-resolucao-218>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

autárquicos federais, os quais utilizaram três espécies diferentes de atos administrativos para o processo de internalização dos atos internacionais.

O contraste é maior pelo fato de as normas do Mercosul serem dotadas formalmente de um determinado grau de obrigatoriedade. Entende-se dessa forma com alicerce nos artigos 38<sup>304</sup> e 40<sup>305</sup> do Protocolo de Ouro Preto, dispondo o primeiro que os Estados Partes se comprometem a adotar todas as medidas necessárias para assegurar a aplicação interna das normas emanadas dos órgãos<sup>306</sup> do Mercosul, em seus respectivos territórios, inclusive com o dever de informar à Secretaria Administrativa do Mercosul as medidas adotadas para esse fim.

No entanto, caso apenas um dos Estados não proceda à internalização, é suficiente para que a norma não tenha vigência regional, e, conseqüentemente, não seja oponente aos demais Estados, o que acaba por incentivá-los a absterem-se sistematicamente de adotar medidas de transposição de normas pouco populares. Não há registro de casos em que um Estado foi demandado perante o órgão de solução de controvérsias do Mercosul por motivos de descumprimento do dever de incorporação de normas nos termos do Protocolo de Ouro Preto. Nenhum Estado será demandado por

---

<sup>304</sup> De acordo com o artigo 38 do Protocolo de Ouro Preto “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. Parágrafo único - Os Estados Partes informarão à Secretaria Administrativa do Mercosul as medidas adotadas para esse fim.” *In*: BRASIL. *Decreto 1.901*: Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm). >. Acesso em: 03 mar. 2018.

<sup>305</sup> Nos termos do artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto “A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo, deverá ser observado o seguinte procedimento: i) uma vez aprovada a norma, os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul; ii) quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte; iii) as normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais. *In*: BRASIL. *Decreto 1.901*: Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm). >. Acesso em: 03 mar. 2018.

<sup>306</sup> Os órgãos a que se refere aqui, são os dispostos no artigo 2 do Protocolo de Ouro Preto, que possuem capacidade decisória, ou seja, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul.

violação de uma norma que nunca incorporou. Essa dinâmica que se percebe instalada no seio do Mercosul, de acordo com Trindade “criam incentivos para que os Estados procedam à incorporação *à la carte*. Nenhum dos sócios demandará suas contrapartes no tribunal arbitral por violação do *dever de incorporação* para que não se forme jurisprudência sobre a questão” e conclui que “ assim, cada um poderá retardar a internalização de normas impopulares entre suas respectivas populações. Sacrifica-se a segurança jurídica do bloco.”<sup>307</sup>

Além disso, os países integrantes do Mercosul possuem mecanismos distintos para internalização das normas regionais, o que caracteriza uma desarmonização legislativo-jurídica. E para além da sistemática desarmônica em relação à internalização das fontes do Direito da Integração, há que se reconhecer que os países também valoram de modo diferente as normas internacionais. Na Argentina e no Paraguai, por exemplo, os tratados e protocolos ratificados têm valor superior às leis nacionais e não podem ser derogados nem supridos por estas. Enquanto que, no Brasil e no Uruguai os tratados e protocolos ratificados possuem valor superior às leis nacionais sendo adotados os critérios da especialidade e o critério cronológico, de acordo com o sistema da paridade normativa.”<sup>308</sup>

A jurisprudência da Corte Suprema de Justiça da Argentina sofreu uma mudança profunda em 1992 com o caso *Ekmekdjian versus Sofovich*, em que ficou estabelecido que os tratados fossem superiores às leis. A Corte argentina fundamentou sua decisão no fato de que o Congresso não teria o poder de derogar a assinatura, aprovação e ratificação de um tratado e que o Estado não poderia invocar uma lei de seu ordenamento interno, em sentido contrário, para fundamentar a desobediência a um tratado, uma vez que diz respeito a uma responsabilidade estatal em relação ao

---

<sup>307</sup> TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. *O Mercosul no direito brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica*. Belo Horizonte: DelRey, 2007, p. 63.

<sup>308</sup> DEL'OLMO, Florisbal de Souza; MACHADO, Diego Pereira. *Direito da Integração, Direito Comunitário, Mercosul e União Europeia*. Bahia: JusPodivm, 2011, p. 98.

cumprimento de obrigações internacionais. Esse posicionamento, inclusive, foi incorporado à Constituição da nação argentina na reforma que passou em 1994.<sup>309</sup>

O caso *Cafés la Virgínia S.A.*,<sup>310</sup> após a entrada em vigor da reforma constitucional, também mostrou o posicionamento da Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina no sentido de conceder superioridade aos tratados internacionais. O relator do processo, o Ministro Antonio Boggiano, afirmou em seu voto “que a necessária aplicação do artigo 27 da Convenção de Viena impõe aos órgãos do Estado argentino a prioridade de um tratado no caso de um possível conflito com uma norma interna contrária que seja igual ao seu descumprimento”<sup>311</sup> e complementa que “sem prejuízo, é claro, da supremacia constitucional, assegurada, em geral, por sua tipologia rígida (artigo 30 da Constituição Nacional) e com respeito aos tratados pelo art. 27 da Constituição Nacional”<sup>312</sup>. O Ministro sustentou um raciocínio no que diz respeito às obrigações contraídas pelo país no âmbito do Mercosul, ressaltando que não apenas os tratados devem ser interpretados e cumpridos de boa-fé, mas que é fundamental a compreensão de que possuem a natureza de concretizar compromissos e não apenas enunciar bons propósitos.<sup>313</sup>

A esse caso seguiram-se outros, cujo entendimento coadunou com o do Ministro Relator. Desse modo, a constituição com a reforma em 1994 adotou a posição do efeito

---

<sup>309</sup> ARGENTINA. *Caso Ekmekdjian Miguel Angel c/ Sofovich Gerardo y otros*. Disponível em: <[http://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/fallo\\_ekmekdjian\\_miguel\\_a.\\_c.\\_sofovich\\_gerardo\\_y\\_ot.\\_c\\_orte\\_suprema\\_de\\_justicia\\_de\\_la\\_nacion.\\_1992.pdf](http://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/fallo_ekmekdjian_miguel_a._c._sofovich_gerardo_y_ot._c_orte_suprema_de_justicia_de_la_nacion._1992.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2018.

<sup>310</sup> Trata-se de um conflito entre uma Resolução do Ministério da Economia e o Acordo de Alcance parcial n. 1 entre Brasil e Argentina, em 30 de abril de 1983. A Resolução imputava um gravame de importação de café cru, originários do Brasil, indo de encontro com o que havia sido estabelecido no Acordo entre ambos os países.

<sup>311</sup> De acordo com o original: “ que la necesaria aplicación del artículo 27 de la Convención de Viena impone a los órganos del Estado argentino dar prioridad a un tratado ante un eventual conflicto con una norma interna contraria que equivalga a su incumplimiento [...]”.

<sup>312</sup> De acordo com o original: “ Sin perjuicio, claro está, de la supremacía constitucional, asegurada, em general, por su tipología rígida (art. 30 Constitución Nacional) y respecto de los tratados por el art. 27 de la Constitución Nacional.”

<sup>313</sup> Ainda em relação ao voto do Ministro Relator, salientou-se que, considerando o direito constitucional argentino, o tratado é ato complexo de integração, ao envolver o Poder Executivo e o Poder Legislativo. In: ARGENTINA. *Cafés la Virginia S. A.* Disponível em: <<https://www.dipublico.org/3854/cafes-la-virginia-s-a/>>. Acesso em: 25 out. 2018.

direto de determinadas normas dos tratados internacionais, prevendo também dispositivos acerca dos tratados de integração, no entanto, com algumas exceções, quais sejam, o inciso 24<sup>314</sup> do artigo 75 da Constituição argentina traz alguns casos em que as normas jurídicas advindas de tratados de integração não podem alcançar o *status* de normas constitucionais, como no caso de tratados de integração que deleguem competência e jurisdição a organizações supranacionais.

Desse modo, a Constituição após a reforma de 1994 faz menção a um conjunto de tratados internacionais e, além de distingui-los segundo o seu objeto, discrimina a posição que ocupam dentro da ordem jurídica interna. Assim, os tratados de integração foram colocados em um *status* abaixo daqueles que tratam de Direitos Humanos. Apesar de não travar diretamente o Mercosul, as condições impostas aos tratados de integração pelo inciso 24<sup>315</sup> do artigo 75 da Constituição da Argentina, atinge as decisões, resoluções e diretivas adotadas pelo Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio do Mercosul.<sup>316</sup>

No âmbito do Mercosul, resta claro que, no momento em que os países assinaram e ratificaram, não apenas o Tratado de Assunção, mas os demais Protocolos, obrigaram-se a cumpri-los, inseri-los e harmonizá-los nos respectivos ordenamentos

---

<sup>314</sup> De acordo com o inciso 24 do artigo 75, compete ao Congresso “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 Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes 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. *In: ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina.* Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

<sup>315</sup> Condições de reciprocidade e igualdade; que respeitem o sistema democrático; que tutelem os direitos humanos.

<sup>316</sup> RIBEIRO, Patrícia Henriques. *As relações entre o direito internacional e o direito interno: conflito entre o ordenamento brasileiro e normas do Mercosul.* Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 188.

internos, apesar desta harmonia nem sempre prevalecer e dar ensejo a diversos conflitos. É neste momento que o processo de integração esbarra.<sup>317</sup>

De acordo com Paulo Borba Casella, no âmbito do Mercosul, esses “esbarramentos” ou incompatibilidades deveriam ter sido solucionados mediante revisão constitucional, como fez a Argentina e poderia ter feito o Brasil, cujo parágrafo 2º do artigo 5º possui caráter extremamente inexpressivo e insatisfatório não suprido pelo parágrafo único do artigo 4º da Constituição de 1988.<sup>318</sup> Outra alternativa à revisão constitucional seria a renegociação das obrigações resultantes dos tratados do Mercosul, ou a denúncia destes, no caso extremo das distorções existentes não serem eliminadas até que haja uma possível substituição da atual estrutura.<sup>319</sup>

A visão jurídica da integração econômica é responsável por certificar a firmeza e o quão sério segue o processo de acordo com três requisitos, que, de acordo com Cláudia Lima Marques, são “se o processo é *supranacional*, se os órgãos são *autônomos* e independentes e se o Tratado instituidor do processo integracionista criou também *mecanismos*, instrumentos legislativos, normas e princípios básicos”. Tais pressupostos teoricamente permitiriam o controle do processo de integração, assegurando-lhe segurança jurídica.<sup>320</sup>

---

<sup>317</sup> RIBEIRO, Patrícia Henriques. *As relações entre o direito internacional e o direito interno: conflito entre o ordenamento brasileiro e normas do Mercosul*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 198.

<sup>318</sup> O artigo 5º da CRFB/88 em seu parágrafo 2º dispõe que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” enquanto o artigo 4º em seu parágrafo único dispõe que “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.” Ambos os artigos são considerados insatisfatórios, considerando que o §2º poderia ter sido mais expressivo em relação ao status dos tratados incorporados, sempre gerando polêmica em sua interpretação, até a EC/45, de 2004, acrescentar ao artigo 5º, o parágrafo 3º. Já a crítica que se faz ao artigo 4º em seu parágrafo único, é que o texto constitucional não foi claro no que concerne à forma de se proceder acerca da mencionada integração, principalmente em relação à soberania, já discutida no presente trabalho, em que o constituinte poderia ter sido mais claro em relação a uma integração envolvendo organismos supranacionais.

<sup>319</sup> CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: exigências e perspectivas – integração e consolidação do espaço econômico (1995-2000-2006)*. São Paulo: LTr, 1996, p.53-54.

<sup>320</sup> MARQUES, Cláudia Lima. O “Direito do Mercosul”: Direito oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional Clássico e Novos Caminhos de Integração. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, Curitiba, v. 35, p. 75-76, 2001.

No entanto, como observa Marques, em todos os quesitos o Mercosul não poderia ser considerado como um processo de verdadeira integração, nem mesmo um processo inicial de integração. Trata-se, de acordo com a autora da existência de um verdadeiro paradoxo, uma vez que, enquanto “no Judiciário nacional, até mesmo as mais altas cortes brasileiras, já estão enfrentando casos envolvendo o direito oriundo do Mercosul”, por outro lado se trata de uma realidade econômica e política com inconsistências jurídicas que perturbam sua evolução. Muito mais que uma fragilidade institucional, há que se observar a fragilidade jurídica nos dois pontos de maior evidência, quais sejam, o sistema de solução de controvérsias e o processo de incorporação das normas no Mercosul.<sup>321</sup>

Até então se percebeu a existência de três grandes problemas no processo de incorporação das normas regionais pelos países membros: 1) A ausência de aplicabilidade direta das normas do bloco, o que, por consequência implica uma necessidade das normas passarem pelo procedimento de recepção dos tratados internacionais, nos moldes do Direito Internacional Público para fazerem parte do ordenamento interno dos Estados membros; 2) O fato de que a não incorporação da norma por um dos Estados partes desobriga os demais de cumprir a norma, gerando a chamada “incorporação *à la carte*”, não havendo demandas no Tribunal Arbitral de um país contra o outro por *violação do dever de incorporação*; 3) E o fato de que os países valoram de maneira diferente as normas internacionais que recepcionam, não havendo uniformização no *status* dos tratados ou outras normativas regionais incorporadas, muito menos uniformização da interpretação que será atribuída a tais normas, ou seja, não há garantia de que serão aplicadas de modo a atender aos interesses que levaram a sua criação, mas sim, para atender às necessidades de cada um dos países.

Diante dos problemas apresentados, a substituição de estruturas no Mercosul, ou seja, para um modelo que agregue órgãos comunitários, de caráter supranacional, é majoritariamente defendido pela doutrina, uma vez que permitiria a criação de órgãos comuns, dentre eles um Tribunal de Justiça para o Mercosul. Esta sugestão decorre da frequente comparação da estrutura jurídica do Mercosul com a existente na União

---

<sup>321</sup> MARQUES, Cláudia Lima. O “Direito do Mercosul”: Direito oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional Clássico e Novos Caminhos de Integração. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, Curitiba, v. 35, p. 76, 2001.

Europeia, no entanto, conforme lembra Felix Fuders, não se tratam de estruturas que possam ser comparáveis.<sup>322</sup>

Entende-se, desse modo, que a atual estrutura do Mercosul é mais indicada que a adoção de uma estrutura supranacional, e de acordo com Jaeger Junior “a inexistência de normas de caráter supranacional não obsta a que a intervenção dos instrumentos internacionais se realize tendo em conta os fins, objetivos e princípios do sistema de integração, manifestados”.<sup>323</sup> No entanto, claramente a intergovernabilidade do modo como está estabelecida não está proporcionando todos os recursos necessários para a consolidação de um sistema jurídico no Mercosul, sendo esperado dos Estados Partes e de suas instituições um maior nível de comprometimento.

Oportuno mais uma vez recorrer ao primeiro Relatório sobre a aplicação do Direito do Mercosul pelos tribunais nacionais, no ano de 2003, elaborado pela Secretaria do Mercosul, que apesar de fazer menção a um ano em específico, utilizam-se seus dados como amostra de como funcionou a relação entre o Direito produzido no âmbito da integração regional e a incorporação destas normas pelos Estados Partes, servindo seus dados e suas conclusões como norteadores para avançar neste processo.

Nem tudo na estrutura jurídica do Mercosul foram falhas, de acordo com o Relatório pode-se dizer que existiram processos e decisões judiciais nos quatro países partes do Mercosul que aplicaram normas do bloco, chegando a alcançar em determinados casos, altas esferas dos respectivos poderes judiciários. Aponta-se também que os advogados tiveram papel relevante na elevação da importância das disposições *mercosulistas*, uma vez que a utilizaram em suas petições. No entanto, ainda não existe comunicação fluente entre as jurisdições dos Estados Partes no que concerne à pesquisa de jurisprudência relativa aos temas do Direito do Mercosul. O Relatório explica que “modificar esta situação, possibilitando um maior grau de informação entre as jurisdições, dinamizaria a aplicação do direito regional” e isso

---

<sup>322</sup> FUDERS Felix. *Die Wirtschaftsverfassung des MERCOSUR: Eine rechtsvergleichende Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des Rechts der Europäischen Union*. Berlin: Duncker und Humblot, 2008, p. 46.

<sup>323</sup> JAEGER JUNIOR, Augusto. A Arbitragem para a Solução de Controvérsias no Mercosul. In: LEITE, Eduardo de Oliveira. *Grandes temas da atualidade: mediação, arbitragem e conciliação*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 39-72, p. 47.

porque, uma vez que haja conhecimento da existência de jurisprudência sobre normas do bloco, que estão sendo aplicadas por um Estado parte, resultaria por incentivar as aplicações por órgãos jurisdicionais dos demais Estados.<sup>324</sup>

O Relatório também esclarece que, no que diz respeito à aplicação dos direitos internos “por meio dos numerosos acordos de cooperação inter-jurisdicional subscritos no âmbito do MERCOSUL, ainda não existe a possibilidade de estudá-la, devido à ausência de compilação e sistematização dos dados sobre as cartas rogatórias”, bem como de outros tipos de petições como solicitações de reconhecimento e execução de sentença, que tramitaram no território dos quatro países.<sup>325</sup>

O Tribunal Permanente de Revisão tem como competência o poder de emitir opiniões consultivas à medida que forem solicitadas pelos Tribunais Superiores dos Estados Partes<sup>326</sup>, assim, espera-se que a magistratura desses Estados observe com acuidade as questões formuladas por juízes de todas as instâncias, principalmente quando se trata da primeira instância, a qual diariamente é confrontada com diversas questões relacionadas ao Direito da Integração, para que haja um encaminhamento ao Tribunal Permanente de Revisão por meio dos Tribunais Superiores.<sup>327</sup>

Faz-se necessário ressaltar que um processo de integração não se trata de algo simples, mas de um processo que exige alterações que coadunem com a vontade de integrar e com a boa-fé política em cada um dos Estados que se dispõem a fazer parte de um bloco regional.

---

<sup>324</sup> MERCOSUL. *Primer informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales (2003)*. Uruguay: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005, p. 126-127.

<sup>325</sup> MERCOSUL. *Primer informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales(2003)*. Uruguay: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003, p. 128.

<sup>326</sup> Trata-se do artigo 4º (1) do Regulamento do Protocolo de Olivos, Decisão CMC Nº 37/03, dispondo que “O TPR poderá emitir opiniões consultivas que sejam solicitadas pelos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes com jurisdição nacional. Neste caso, as opiniões consultivas deverão referir-se exclusivamente à interpretação jurídica da normativa MERCOSUL, mencionada no artigo 3, parágrafo 1 do presente Regulamento, sempre que se vinculem com causas que estejam em tramitação no Poder Judiciário do Estado Parte solicitante.” ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Regulamento do Protocolo de Olivos para solução de controvérsias no Mercosul*. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec3703p.asp>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

<sup>327</sup> MERCOSUL. *Primer informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales (2003)*. Uruguay: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003, p. 209.

Considerando o que já foi exposto acerca do processo de incorporação das normas, no próximo tópico será abordado o sistema de solução de controvérsias e a proposta de instituição de um Tribunal de Justiça para o Mercosul.

#### 3.4 SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL: NECESSIDADE DE UM TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE ÂMBITO REGIONAL?

O Direito Internacional, considerado como ordem jurídica em constante evolução, demanda processos mais sistemáticos de esclarecimento das obrigações que foram assumidas pelos Estados Partes de um bloco regional, bem como um sistema de resolução de controvérsias que venha a ser criado no seio do bloco, decorrência natural do aumento de transações econômicas e intercâmbio político. A própria proliferação de blocos regionais implica na criação de mecanismos próprios de solução de conflitos entre seus membros. Desse cenário resultou a multiplicação de diversos órgãos previstos em tratados ou protocolos com competência sobre determinados litígios.

No âmbito do Mercosul, foi instituído o Protocolo de Brasília, assinado em 1991 e de natureza temporária<sup>328</sup>, instaurando o mecanismo de solução de controvérsias que consistia na instauração de um Tribunal Arbitral *Ad hoc* (TAHM), cuja dinâmica envolvia inicialmente duas tentativas de composição do conflito: a negociação direta e, após, uma tentativa de conciliação. Apenas se ambas as tentativas não fossem suficientes para a solução do problema apresentado, instituía-se o TAHM, de laudo obrigatório e inapelável. Apesar de temporário, o Protocolo de Brasília foi mantido pelo Protocolo de Ouro Preto (POP) somente sendo derogado em 2002 com a

---

<sup>328</sup> De acordo com o artigo 34 do Protocolo de Brasília “O presente Protocolo permanecerá vigente até que entre em vigor o Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum, a que se refere o item 3 do Anexo III do Tratado de Assunção.” *In*: BRASIL. Decreto nº 922, de 10 de setembro de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0922.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0922.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

entrada em vigor do Protocolo de Olivos (PO).<sup>329</sup> De acordo com Elisabeth Accioly há que se render uma homenagem ao Protocolo de Brasília, uma vez que “contribuiu sobremaneira para o fortalecimento do bloco regional, seja pela funcionalidade do mecanismo, seja pela rapidez das decisões, e, sobretudo, pelo respeito das partes envolvidas quanto ao acatamento dos laudos arbitrais”<sup>330</sup>.

Em relação aos rumos possíveis em relação ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul, foi instalado, em decorrência do Protocolo de Olivos, o Tribunal Permanente de Revisão, que, de acordo com Elisabeth Accioly, seria o caminho necessário para se alcançar uma Corte de Justiça aos moldes do Tribunal de Justiça da União Europeia. Para a autora, a assinatura do Protocolo de Olivos para solução de controvérsias pode ser considerado um meio intermediário entre um tribunal *ad hoc* e um tribunal supranacional<sup>331</sup>.

O TPR é formado por cinco membros (contando com quatro suplentes): quatro eleitos por dois anos, com possibilidade de renovação, eleitos um para cada Estado membro e o quinto, eleito por três anos também com possibilidade de renovação, é eleito por unanimidade entre os Estados, que submetem uma lista em que propõem dois candidatos. A nomeação por unanimidade tem causado certa paralização do Tribunal, considerando a falta de acordo entre as nações do bloco na eleição do 5º membro. De acordo com Alejandro Perotti “los integrantes del TPR no tienen carácter permanente,

---

<sup>329</sup> O Protocolo de Olivos veio para estabelecer um sistema de solução de controvérsias no Mercosul, criando assim o Tribunal Permanente de Revisão, que teve o seu âmbito de aplicação definido no artigo 1º (1), o qual dispõe que “As controvérsias que surjam entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL serão submetidas aos procedimentos estabelecidos no presente Protocolo.” In: BRASIL. *Decreto nº 4.982, de 9 de fevereiro de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>330</sup> ACCIOLY, Elisabeth. *Mercosul e União Europeia: Estrutura Jurídico-Institucional*. 4 Ed. Curitiba: Juruá, 2011, p.126.

<sup>331</sup> ACCIOLY, Elisabeth. *Mercosul e União Europeia: Estrutura Jurídico-Institucional*. 4 Ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 127.

sino disponibilidad permanente, es decir que el órgano se reúne y se constituye como tribunal sólo cuando hay casos. Lo único ‘permanente’ del TPR es su Secretaría [...]”<sup>332</sup>

Trata-se de uma ordem jurídica hierarquizada e estruturada em torno de tribunais arbitrais *ad hoc* e de um Tribunal Permanente de Revisão, os quais foram criados para que se consolide no Mercosul um sistema de solução de controvérsias. Entretanto é preciso verificar se este sistema coaduna com o modelo de integração existente no Mercosul e com os objetivos que pretende alcançar.

O Protocolo de Olivos<sup>333</sup> surgiu em um contexto em que é necessário garantir uma maior segurança jurídica no âmbito do Mercosul, trata-se de um desafio a ser superado uma vez que processos integracionistas só funcionarão entre Estados dispostos a superar obstáculos. No entanto, de acordo com o artigo 53<sup>334</sup> do Protocolo de Olivos, ele não traz ainda um sistema definitivo.

---

<sup>332</sup> De acordo com a tradução livre da autora: “os membros do TPR não têm caráter permanente, mas disponibilidade permanente, isto é que o órgão se encontra e se constitui como tribunal só quando há casos. A única “permanente” do TPR é o seu Secretariado”. In: PEROTTI, Alejandro. *Elementos básicos para la constitución de un tribunal de justicia del Mercosur*. La Ley. Argentina, 2008, p. 4.

<sup>333</sup> Acerca do âmbito de aplicação do Protocolo de Olivos para as controvérsias entre Estados, dispõe o capítulo I “1. As controvérsias que surjam entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL serão submetidas aos procedimentos estabelecidos no presente Protocolo. 2. As controvérsias compreendidas no âmbito de aplicação do presente Protocolo que possam também ser submetidas ao sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio ou de outros esquemas preferenciais de comércio de que sejam parte individualmente os Estados Partes do MERCOSUL poderão submeter-se a um ou outro foro, à escolha da parte demandante. Sem prejuízo disso, as partes na controvérsia poderão, de comum acordo, definir o foro. Uma vez iniciado um procedimento de solução de controvérsias de acordo com o parágrafo anterior, nenhuma das partes poderá recorrer a mecanismos de solução de controvérsias estabelecidos nos outros foros com relação a um mesmo objeto, definido nos termos do artigo 14 deste Protocolo. Não obstante, no marco do estabelecido neste numeral, o Conselho do Mercado Comum regulamentará os aspectos relativos à opção de foro. BRASIL. *Decreto nº 4.982 de 9 de fevereiro de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2018.

<sup>334</sup> De acordo com o artigo 43 do Protocolo de Olivos “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.” BRASIL. *Decreto nº 4.982, de 9 de fevereiro de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2018.

O primeiro mecanismo a ser previsto pelo PO para uma tentativa de solucionar controvérsias faz referência aos aspectos técnicos dispostos em instrumentos definidores de uma política comercial comum, como tarifas, nomenclatura e classificação de mercadorias, assuntos aduaneiros, defesa da concorrência, dentre outros. No entanto, ficou pendente de definição e aprovação por decisão do Conselho Mercado Comum (CMC), não apenas as regras de funcionamento, mas também o alcance dos futuros mecanismos e a natureza jurídica dos pronunciamentos a serem emitidos.<sup>335</sup>

O segundo mecanismo previsto no Protocolo de Ouro Preto, considerado independente dos mecanismos de solução de controvérsia propriamente ditos, é a chamada “opinião consultiva”. A concessão da opinião consultiva possui caráter de parecer e é emitida pelo Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul<sup>336</sup>, o principal órgão do sistema, não possuindo efeito vinculante, nem obrigatoriedade. Podem consultar o TPR os Estados Partes, o CMC, GMC e CCM quando se refiram a qualquer questão jurídica compreendida dentro do Direito que rege o bloco econômico, bem como os tribunais superiores dos Estados Partes que possuam jurisdição nacional<sup>337</sup>, quando se trate de questões relacionadas com a interpretação do Direito do Mercosul.<sup>338</sup>

---

<sup>335</sup> BARRAL, Welber. Organização Mundial de Comércio. In: *Tribunais Internacionais: Mecanismos Contemporâneos de soluções de controvérsias*. Welber Barral (org.). Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p. 234.

<sup>336</sup> De acordo com o artigo 3º do capítulo 3 “O Conselho do Mercado Comum poderá estabelecer mecanismos relativos à solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão definindo seu alcance e seus procedimentos.” In: BRASIL. *Decreto nº 4.982, de 9 de fevereiro de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2018.

<sup>337</sup> Nos termos do artigo 2º da Decisão CMC n. 02/07 “Considera como Tribunais Superiores competentes para solicitar as opiniões consultivas ao TPR os seguintes tribunais superiores: pela República Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación; pela República Federativa do Brasil, Supremo Tribunal Federal; pela República do Paraguai, Corte Suprema de Justicia; e pela República Oriental do Uruguai, Suprema Corte de Justicia y Tribunal del Contencioso Administrativo. In: MERCOSUL. *Regulamento do procedimento para solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão pelos tribunais superiores de justiça dos Estados Partes do Mercosul*. Disponível em: <[http://www.tprmercosur.org/pt/docum/DEC\\_02\\_07\\_pt\\_OpinionesConsultivas.pdf](http://www.tprmercosur.org/pt/docum/DEC_02_07_pt_OpinionesConsultivas.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2018.

<sup>338</sup> PIMENTEL, Luiz Otávio. Mercado Comum do Sul. In: *Tribunais Internacionais: Mecanismos Contemporâneos de soluções de controvérsias*. Welber Barral (org.). Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p. 181.

Trata-se de um dever de cooperação que deve se impor tanto às autoridades jurisdicionais dos Estados, como às instituições do Mercosul, como o TPR, por exemplo, quando alguma das partes competentes para ascender ao Tribunal solicitar uma opinião, os árbitros deverão concorrer para o alcance dos fins pretendidos no Tratado de Assunção através do exercício de suas competências, nesse caso, a consulta acerca da interpretação jurídico-normativa do bloco. Trata-se de uma cooperação essencial para a solução de divergências e harmonização do direito do Mercosul.

O Protocolo de Olivos estabelece procedimento simples e célere para o recurso de revisão, o qual, depois de recebido pelo TPR, poderá ser contestado pela parte adversa no prazo de 15 dias, após o qual o Tribunal terá trinta dias, prorrogáveis por mais 15 dias, para se pronunciar sobre o recurso. O laudo elaborado pelo Tribunal Permanente de Revisão será definitivo, inapelável, obrigatório e tem força de coisa julgada para as partes, podendo confirmar, modificar ou revogar o laudo *ad hoc*.<sup>339</sup>

A criação do TPR foi extremamente salutar ao procedimento arbitral do Mercosul, posto que sua criação teve como objetivo proporcionar maior segurança jurídica e a solidificação de uma jurisprudência harmônica resultado da interpretação das normas do bloco, bem como garante o que se pode denominar de segunda instância de julgamento às partes.

A opinião consultiva veio como instrumento para conferir ao Poder Judiciário dos Estados Partes a chance de aplicar corretamente o Direito do Mercosul em caso de dúvidas, cabendo aos Tribunais Superiores atuarem como uma espécie de “autoridade central”, ou seja: centralizam sob o seu poder as opiniões consultivas e a partir daí é que serão levadas ao conhecimento do TPR no intuito do Tribunal interpretar o Direito do Mercosul e fornecer suporte aos magistrados na aplicação e, principalmente, contribuindo para uma harmonização do direito interno com o Direito do Mercosul.<sup>340</sup>

---

<sup>339</sup> BRASIL. *Decreto nº 4.982, de 9 de fevereiro de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>340</sup> PIMENTEL, Luiz Otávio. Mercado Comum do Sul. In: *Tribunais Internacionais: Mecanismos Contemporâneos de soluções de controvérsias*. Welber Barral (org.). Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p. 181.

Na doutrina de Elisabeth Accioly o Protocolo de Olivos foi o grande responsável por, ao realizar um comparativo com a figura da opinião consultiva, trazer ao Mercosul o instrumento da questão prejudicial, nascida no Tratado de Roma e responsável por mais de dois terços das decisões prolatadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.<sup>341</sup>

Sem dúvida o mecanismo da opinião consultiva será utilizado de maneira a avançar em termos de harmonização da aplicação do Direito do Mercosul, ao passo que haja uma efetiva participação do judiciário nacional, em uma dinâmica de cooperação, em que todos os países busquem suscitar dúvidas perante o TPR, justificando assim, até mesmo a sua criação.

Quando se trata do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul é importante destacar que o Protocolo de Olivos determina sua competência consultiva<sup>342</sup> quanto à interpretação dos tratados do bloco regional. No entanto, qual poderá ser o efeito dessa

---

<sup>341</sup> ACCIOLY, Elisabeth. *Mercosul e União Europeia: Estrutura Jurídico-Institucional*. 4 Ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 129.

<sup>342</sup> De acordo com Alejandro Perroti “El TPR tiene las siguientes competencias: a) resolver las controversias entre Estados Partes *por acceso directo* – legitimación activa: sólo los Estados Partes (de oficio, o a instancias de un reclamo de un particular); b) resolver las controversias entre Estados Partes *por recurso de revision contra los laudos del Tribunal ad hoc* (que es otro tribunal del bloque) – legitimación activa: los Estados Partes (según lo mencionado en el ítem anterior) que hayan sido partes en una controversia tramitada y resuelta ante el Tribunal *ad hoc*; c) dictar medidas excepcionales y de urgência en caso de restricciones a la libre circulación de mercaderías cuando se trata de productos determinados (14) – legitimación activa: los Estados Partes. La presente competencia aun no puede ser ejercitada pues la Decisión del CMC que la regula (N° 23/04, citada) aún no está vigente por falta de incorporación al derecho interno por Brasil; y, d) responder las opiniones consultivas que le planteen los órganos decisorios del MERCOSUR (CMC, GMC y CCM) y el Parlamento del MERCOSUR (PM), los Estados Partes actuando conjuntamente, y los Superiores Tribunales de Justicia de los Estados Partes (o los tribunales inferiores, a través de los Superiores Tribunales de Justicia). La respuesta del TPR no es obligatoria.” De acordo com a tradução livre da autora: “O TPR tem as seguintes competências: a) resolver controvérsias entre os Estados Partes por acesso direto - legitimação ativa: somente Estados Partes (*ex officio*, ou a pedido de uma reivindicação de um indivíduo); b) resolver controvérsias entre os Estados Partes por meio de recurso contra a sentença do Tribunal *ad hoc* (que é outro tribunal do bloco) - posição ativa: os Estados Partes (conforme mencionado no item anterior) que tenham participado de uma controvérsia processado e resolvido perante o Tribunal *ad hoc*; c) Emitir medidas excepcionais e urgentes em caso de restrições à livre circulação de mercadorias no que se refere a produtos específicos (14) - legitimação ativa: os Estados Partes. A competência atual ainda não pode ser exercida porque a decisão do CMC que a regula (N° 23/04, citada) ainda não está em vigor devido à falta de incorporação do direito interno pelo Brasil; e, d) responder pareceres consultivos que levantadas por órgãos do Mercosul (CMC, GMC e CCM) e o Parlamento do MERCOSUL (PM) de tomada de decisão, os Estados Partes agindo em conjunto, e os Tribunais Superiores de Estados Partes (ou tribunais de primeira instância, através dos Tribunais Superiores de Justiça). A resposta do TPR não é obrigatória.” In: PEROTTI, Alejandro. *Elementos básicos para la constitución de un tribunal de justicia del Mercosur*. La Ley. Argentina, 2008, p. 10.

interpretação para os juízes dos diferentes países do bloco quando tiverem que solucionar um litígio com fundamento na mesma norma?<sup>343</sup>

E assim surgem várias críticas em torno do funcionamento do TPR. Inicialmente destaca-se que se trata de órgão cujos pareceres em termos de opinião consultiva não possuem caráter obrigatório, muito menos vinculante. Logo, a questão levantada no parágrafo anterior pode não vir a ser um problema, caso nenhum dos países venha a adotar a solução proposta pelo Tribunal. Ou seja: tanto poderá haver divergência quanto à interpretação dos juízes que optaram por adotar a decisão emanada pelo TPR em sua competência consultiva, como eles poderão escolher não aplicar a decisão. Não há força cogente. Desse modo, fica comprometido o poder de firmar uma jurisprudência mercosulista, uma vez que, apesar de poder ser consultado diversas vezes, seus pareceres podem não ser acatados.

Entende-se que não há problemas com o Tribunal, o qual é permanente e independente, porém, como bem coloca Felix Fuders, um tribunal não pode substituir a falta de vontade integracionista.<sup>344</sup>

Quanto ao fato de a Opinião Consultiva não ser obrigatória e muito menos vinculante, isto não precisa ter consequências ruins. Apenas houve a confirmação de algo indiscutível: em todos os Estados Partes a Constituição se encontra hierarquicamente superior ao Direito Internacional e a cada caso concreto os magistrados dos Tribunais Constitucionais nacionais possuem a última palavra a respeito da aplicação da Opinião Consultiva. Lembre-se que isto já ocorreu no âmbito da União Europeia, conforme deixou claro a Corte Constitucional Federal da Alemanha em oposição ao Tribunal de Justiça da União Europeia na sentença do caso *Solange*

---

<sup>343</sup> PIMENTEL, Luiz Otávio. Mercado Comum do Sul. In: *Tribunais Internacionais: Mecanismos Contemporâneos de soluções de controvérsias*. Welber Barral (org.). Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p. 180.

<sup>344</sup> FUDERS, Felix. *La Solución de Controversias en el Mercosur: Una Evaluación del Sistema y de la Jurisprudencia*. Prima Facie, João Pessoa, v. 11, n. 21, ano 11, p. 75-108, jul-dez, 2012. p. 79.

III, no tocante à garantia dos direitos fundamentais, que inclusive foi ressaltado pelo TPR em sua primeira opinião consultiva.<sup>345</sup>

O sistema de solução de controvérsias do Mercosul pode aparentar certa fragilidade institucional em decorrência da ausência de um funcionamento constante e regular do TPR. Os mecanismos de reuniões *ad hoc* do Tribunal Permanente, de acordo com Perotti “prova inumeráveis inconvenientes, entre os principais, impede a formação de um espírito de corpo jurisdicional e de uma doutrina judicial estável, a profissionalização e especialização do Tribunal e de seus membros”<sup>346</sup> bem como torna-se um problema para “a consolidação interna e externa do órgão, sua representatividade internacional e em particular dos habitantes do MERCOSUL”.<sup>347 348</sup> Por outro lado, Felix Fuders defende que “os laudos do Tribunal *ad hoc* do Mercosul também são notáveis quanto a sua argumentação dogmática inovadora”<sup>349</sup> e conclui afirmando que o Tribunal de Justiça da União Europeia pode aprender com a dogmática aplicada por parte dos Tribunais Ad-hoc do Mercosul.<sup>350</sup>

Em termos comparativos, pode-se mencionar que tribunais como o da União Europeia (TJUE), da Comunidade Andina (TJCA) e a Corte Centro-Americana de Justiça (CCJ) contam com uma permanência que não se visualiza no Tribunal *Permanente* de Revisão do Mercosul, ainda que o Protocolo de Olivos tenha previsto

---

<sup>345</sup> MERCOSUR. *Opinión Consultiva 1/2007*: punto C.4. Disponível em: <[http://www.tprmercosur.org/es/docum/opin/OpinCon\\_01\\_2007\\_es.pdf](http://www.tprmercosur.org/es/docum/opin/OpinCon_01_2007_es.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2018

<sup>346</sup> De acordo com o original: “provoca innumerables inconvenientes, entre los principales, impede la formación de un espíritu de cuerpo jurisdicional y de una doctrina judicial estable, la profesionalización y especialización del Tribunal y sus miembros.”

<sup>347</sup> De acordo com o original: “la consolidación interna y externa del órgano, su representatividad internacional y su percepción por parte de los demás tribunales nacionales e internacionales y en particular de los habitantes del MERCOSUR.”

<sup>348</sup> PEROTTI, Alejandro. *Elementos básicos para la constitución de un tribunal de justicia del Mercosur*. La Ley: Argentina, 2008, p. 6.

<sup>349</sup> De acordo com o original: “los laudos del Tribunal Ad-hoc del MERCOSUR también son notables en cuanto a su argumentación dogmática innovador”.

<sup>350</sup> FUDERS, Felix. La protección del medio ambiente como justificación de una restricción del libre comercio: ¿Qué puede aprender Europa del MERCOSUR? *In: Revista Electrónica Iberoamericana*. v. 4, n. 2, 2010, p 11.

que os Estados Partes efetuarão uma revisão do atual sistema de solução de controvérsias, no intuito de estabelecer um sistema permanente de solução de controvérsias.<sup>351</sup>

Não é surpresa que o Tribunal de Justiça da União Europeia esteja sempre presente como critério de comparação, tendo servido inclusive de parâmetro para os outros dois acima mencionados (TJCA e CCJ). No entanto, deve-se ter em mente que a União Europeia é o projeto de integração mais avançado<sup>352</sup>, e o TJUE teve uma participação definitiva para que se alcançasse esse resultado, considerando seu amplo desempenho na interpretação do Direito da União em acordo com os objetivos definidos no Tratado da União Europeia. Não há dúvidas de que um Tribunal de Justiça independente dos governos nacionais e cujas decisões afetassem diretamente o Direito interno dos Estados Partes seria um grande promotor da integração no bloco, e a ausência deste órgão, em parte é considerado um erro estrutural do Mercosul.<sup>353</sup>

Por esses e outros motivos que a doutrina, como a de Alejandro Perotti, sugere a criação de um Tribunal de Justiça para o bloco, motivado inclusive pelas decisões dos próprios órgãos regionais, como o Conselho Mercado Comum que determinou a necessidade de reforma do sistema de solução de controvérsias estabelecido pelo Protocolo de Olivos instituindo o Grupo de Alto Nível sobre Reforma Institucional (GANRI), deixando claro o Conselho em sua decisão que ela não necessitava ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, uma vez que regulamentava aspectos da organização e do funcionamento do Mercosul.<sup>354</sup>

---

<sup>351</sup> Esta previsão se encontra no artigo 53 do Protocolo de Olivos, que dispõe: “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.” MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao_pt.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2018.

<sup>352</sup> VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro. *El Proceso Legislativo del MERCOSUR*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2004, p. 21.

<sup>353</sup> FUDERS, Felix. *La Solución de Controversias en el Mercosur: Una Evaluación del Sistema y de la Jurisprudencia*. Prima Facie, João Pessoa, v. 11, n. 21, ano 11, p. 75-108, jul-dez, 2012. p. 79.

<sup>354</sup> Trata-se da decisão MERCOSUL/CMC/DEC. N° 09/07 sobre a reforma institucional do bloco, com base nos Tratados de Assunção, no protocolo de Ouro Preto, no Protocolo de Olivos e a Decisão CMC

A defesa em torno da criação de um Tribunal de Justiça para o Mercosul também surge como uma decisão que seria tomada para que se avançasse em termos de integração na região, como um caminho para o alcance e estabelecimento da fase de mercado comum.

No entanto, o sistema de solução de controvérsias é coerente com o atual processo do Mercosul, e com todos os demais órgãos que possuem natureza intergovernamental.<sup>355</sup> Aparentemente prevalece ainda uma desconfiança por parte dos Estados Partes em relação a um tribunal independente e fora do controle destes países. Mas observa-se que os Estados Partes se mantiveram abertos às possibilidades de adoção de um tribunal supranacional e permanente no futuro, e o primeiro passo nesta direção foi justamente a implementação de um Tribunal Permanente de Revisão. Dessa forma não se justifica um juízo negativo acerca do TPR, e ressalte-se que, a vontade de integrar deve ser o motivo impulsionador de todos os blocos.

Considerando as conclusões parciais encerradas ao final deste capítulo, que resultaram em afirmar o sistema atual do Mercosul, estruturado de maneira intergovernamental, bem como o sistema de solução de controvérsias existente como o mais apto a reger o bloco no estado em que se encontra, considera-se enfrentada a doutrina contrária a essas afirmações, trazida ao presente trabalho. Importa agora, intentar mudar o foco que se pemeou por tanto tempo, para outra instituição, que poderá ser a chave para o progresso do Mercosul.

---

Nº 29/06 do Conselho do Mercado Comum. MERCOSUL. *MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 09/07*. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec0907p.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

<sup>355</sup> WEHNER, Ulrich. *Der Mercosur: Rechtsfragen und Funktionsfähigkeit eines neuartigen Integrationsprojektes und die Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p.110.

## 4 TENTATIVAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E DO MERCOSUL: APROXIMAÇÃO DO CIDADÃO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

### 4.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Todo processo de integração, ainda que de características modestas, requer um determinado grau de institucionalização, podendo ser definido como a manifestação jurídica da vontade política de integrar-se. A natureza expansiva deste processo implica uma mudança de escala na representação, para uma unidade política superior à do Estado, possibilitando a construção de um espaço político, onde tenha lugar a representação política dos cidadãos. Assim, os parlamentos regionais colocam a prova a clássica relação entre comunidade democrática e o Estado. Neste sentido, a representação política em um órgão parlamentar regional leva à reflexão sobre várias questões.<sup>356</sup>

O esquema institucional dos processos de integração no Mercosul e na União Europeia incluiu a presença de órgãos parlamentares desde suas origens. O Tratado de Paris de 1951 instituiu a Assembleia Comum, que ao evoluir em atribuições, composição e organização se tornou o que hoje se conhece por Parlamento Europeu. Por sua vez, no Mercosul, o Tratado de Assunção trouxe a previsão de instituição da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), posteriormente substituída pelo Parlasul.<sup>357</sup>

---

<sup>356</sup> ÁLVAREZ MACÍAS, María Victoria. Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional: los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur. *Revista Colombia Internacional*, n. 74, p. 207-229, julio a diciembre / 2011. p. 209.

<sup>357</sup> ÁLVAREZ MACÍAS, María Victoria. Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional: los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur. *Revista Colombia Internacional*, n. 74, p. 207-229, julio a diciembre / 2011. p. 210.

O Parlasul está no caminho de se estabelecer como o terceiro parlamento regional da América Latina eleito diretamente pelos cidadãos, considerando que o Parlamento Centro-Americano e o Parlamento Andino escolhem seus membros por meio do sufrágio universal, bem como não é algo novo na Europa, onde os membros do Parlamento Europeu são eleitos pelos cidadãos desde 1979.<sup>358</sup>

A expansão do viés econômico da integração implica a necessidade de uma maior "institucionalização", o que significa que a integração política acaba sendo uma consequência um tanto quanto inevitável da integração econômica. Sob certas condições os atores são mais propensos a resolver conflitos de interesse decorrentes do processo de integração, expandindo as funções e aumentando os poderes das instituições supranacionais comuns.<sup>359</sup>

A inclusão de instituições parlamentares nos processos de integração faz parte das decisões tomadas pelos poderes executivos. E ainda que a decisão de incluir um órgão parlamentar regional dependa dos Estados nacionais, sua evolução posterior pode estar ligada a outras questões em que os parlamentares podem exercer uma influência importante.<sup>360</sup>

Neste último paralelismo, que será feito entre a experiência europeia de integração regional e a experiência na América do Sul, mais uma vez certos limites são fundamentais ao se considerar qualquer aplicação à realidade *mercosulista*, por causa dos diferentes contextos sociais, culturais, políticas e históricas em que este processo teve lugar. Como Malamud e Schmitter ressaltam “ Dadas as diferenças substanciais de

---

<sup>358</sup> ÁLVAREZ MACÍAS, María Victoria. Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional: los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur. *Revista Colombia Internacional*, n. 74, p. 207-229, julio a diciembre / 2011. p. 210.

<sup>359</sup> MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe. La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, v. 46, n. 181, p. 3-31, 2006. p. 9

<sup>360</sup> ÁLVAREZ MACÍAS, María Victoria. Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional: los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur. *Revista Colombia Internacional*, n. 74, p. 207-229, julio a diciembre / 2011. p. 215.

normas culturais, experiências históricas, estruturas sociais, localização geoestratégica e regimes políticos, há motivos abundantes para sermos prudentes nessa transferência”.<sup>361</sup>

#### 4.2 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO PARLAMENTO EUROPEU E O ALARGAMENTO DE SUAS COMPETÊNCIAS: OS IMPACTOS DO ATO ÚNICO EUROPEU, DO TRATADO DE NICE, MAASTRICHT E LISBOA

Uma das características distintivas da União, em relação às organizações internacionais consideradas tradicionais é a inclusão de uma representação dos povos na estrutura de tomada de decisões. Este é o entendimento de Roland Bieber, Astrid Epiney, Marcel Haag e Bengt Beutler ao tratarem do Parlamento Europeu (PE)<sup>362</sup>, os quais procuram ressaltar a legitimidade desta instituição, afirmando que o reconhecimento das funções parlamentares na União significa, embora a princípio, apenas rudimentarmente, uma nova tentativa (para além dos precursores no Conselho da Europa e na UEO) de dar a esta organização a sua própria legitimidade”<sup>363</sup>

A doutrina nacional, também define o Parlamento Europeu como “representante máximo dos povos” o qual teve sua origem na Assembleia comum da CECA, e nas Assembleias da CEE e da CEEA, as quais, com o advento da Convenção de Roma em 1957, foram unificadas.<sup>364</sup> Com a entrada em vigor do Tratado de Roma, passou a

---

<sup>361</sup> De acordo com o original: “dadas las diferencias sustanciales de normas culturales, experiencias históricas, estructuras sociales, ubicación geoestratégica y regímenes políticos, hay abundantes motivos para ser prudentes en esa transferencia”. In: MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe. La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, abril-junio, v. 46, n. 181, p. 3-31, 2006. p. 9

<sup>362</sup> É disciplinado nos artigos 223 a 234 do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia e pelo artigo 15 do Tratado da União Europeia.

<sup>363</sup> BIEBER, Roland; EPINEY, Astrid; HAAG, Marcel; BEUTLER, Bengt. *Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, p. 137.

<sup>364</sup> SILVA, Karine de Souza. *Direito da Comunidade Europeia: Fontes, Princípios e Procedimentos*. Ijuí: Unijuí, 2005, p. 73.

existir apenas um órgão ‘assemblear’ na União, e em 1958 se reunia pela primeira vez este órgão comunitário que passou a denominar-se Assembleia Parlamentar Europeia.<sup>365</sup>

Para Molina del Pozo pode-se definir o PE como instituição que tem por base a representação dos cidadãos da União Europeia, e que já não é cabível conceituá-la como instituição essencialmente política, uma vez que, juntamente com sua tradicional função consultiva de carácter obrigatório, embora não-vinculante, adquiriu outras competências colegisladoras, inicialmente com o procedimento de codecisão<sup>366</sup> que se originou com o Tratado de Maastricht, e posteriormente com o procedimento legislativo ordinário que veio a agregar àquele com o Tratado de Lisboa.<sup>367</sup>

A cada novo Tratado que passava a entrar em vigor, novas competências para o Parlamento iam sendo criadas, adquirindo este, mais poderes democráticos, de legislação e de controle. Com um Tratado como o de Bruxelas, o qual foi assinado em 1975, o Parlamento passou a ter o direito de escrutinar as contas da UE ao término de cada período financeiro e de avaliar criteriosamente a aplicação do orçamento da União por parte da Comissão. Outras alterações foram introduzidas pelo Ato Único Europeu, em 1986, tornando obrigatória a aprovação das novas adesões à UE pelo Parlamento. O Tratado de Amsterdã, em 1997, veio a reforçar a postura do Parlamento no processo de codecisão com o Conselho, em diversas áreas que são reguladas pelo Direito Unional, como a defesa do consumidor e questões ambientais.<sup>368</sup>

O Parlamento é considerado a “primeira instituição” da União Europeia. Não somente é mencionado em primeiro lugar nos Tratados, como possui um precedente

---

<sup>365</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. V II. Curitiba: Juruá, 2015, p. 88.

<sup>366</sup> Posteriormente o autor ressalta que, no seu entendimento, o processo de codecisão não resulta em um verdadeiro exercício de funções legislativas por parte do Parlamento, mas resume-se no direito de veto sobre o procedimento decisório. In: MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. V II. Curitiba: Juruá, 2015, p. 86.

<sup>367</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. V II. Curitiba: Juruá, 2015, p. 85-86.

<sup>368</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Parlamento Europeu: os Tratados e o Parlamento Europeu*. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties>>. Acesso em: 25 set. 2018.

formal sobre todas as demais autoridades a nível europeu. Desde a sua fundação, em 1952, com a primitiva CECA, suas competências foram ampliadas várias vezes (sobretudo através do Ato Único Europeu, do Tratado de Maastricht em 1992, de Nice em 2001 e, mais recentemente com o Tratado de Lisboa em 2009), no entanto tem menos poderes que os Parlamentos nacionais na maioria dos Estados democráticos. Por uma parte os seus poderes estão limitados às competências que foram cedidas à União Europeia pelos Estados-membros, logo, a instituição não possui controle algum no que diz respeito às políticas empreendidas pelos Estados nos aspectos que não estão incluídos na parcela de soberania concedida em favor da UE. Por outra parte, seu controle tampouco é pleno em dois dos antigos três pilares da EU, quais sejam, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e Cooperação em Assunto de Justiça e Interior (CAJI).<sup>369</sup>

No âmbito do processo de integração da União Europeia, a importância do Parlamento é salutar: quase todas as decisões exigem um parecer favorável deste órgão representativo.<sup>370</sup>

O Tratado de Lisboa em 2009 trouxe um reforço no papel do Parlamento Europeu, colocando-o no mesmo patamar do Conselho de Ministros no processo de tomada de decisões sobre o que a UE faz e a forma como o dinheiro é por ela utilizado, dividindo com o Conselho o poder de aprovar a totalidade do orçamento da União. Dentre outras modificações, o Tratado de Lisboa modificou a forma de cooperação do PE em relação a outras instituições e conferiu aos parlamentares um peso maior na condução da União ao alargar as competências do Parlamento a mais de 40 novos domínios (incluindo a agricultura, a segurança energética, a imigração, a justiça e os fundos da UE). Ressalte-se também, que é o Parlamento Europeu que elege o presidente da Comissão, órgão executivo da UE.<sup>371 372</sup>

---

<sup>369</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. V II. Curitiba: Juruá, 2015, p. 86.

<sup>370</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. V II. Curitiba: Juruá, 2015, p. 86.

<sup>371</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Parlamento Europeu: poderes e procedimentos*. Disponível <<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures>>. Acesso em: 24 set. 2018.

O impacto do Parlamento no cotidiano dos cidadãos europeus em decorrência do alargamento de seus poderes pode ser constatado quando da outorga da competência para anular acordos internacionais (o PE passou a ter poder de veto sobre quase todos os acordos internacionais celebrados pela União Europeia). Uma vez de posse desta competência, os parlamentares suspenderam o controverso Acordo Comercial Anticontrafação (*Anti Counterfeiting Trade Agreement – ACTA*)<sup>373</sup>, que dizia respeito a produtos contrafeitos e violações dos direitos de propriedade intelectual na Internet.<sup>374</sup>

Dentre todas as modificações realizadas pelos sucessivos tratados que foram entrando em vigor, em especial pelo Tratado de Lisboa, entende-se que a mais valiosa delas foi o empoderamento que o Parlamento Europeu, de posse destas novas competências, deu os cidadãos. Enquanto única instituição da UE diretamente eleita pelo povo (os deputados do Parlamento Europeu são eleitos por sufrágio direto em toda a UE desde 1979), considerada guardiã da Carta dos Direitos Fundamentais – incluída no Tratado de Lisboa – possui o dever de exigir a prestação de contas às instituições da União Europeia.<sup>375</sup>

---

<sup>372</sup> De acordo com Molina del Pozo “se trata de la única institución que há visto incrementar notablemente sus poderes gracias a la revisión sucesiva de los Tratados y a otras prácticas informales como los acuerdos interinstitucionales. Por ello se habla en una constante lucha por el poder.” MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. V II. Curitiba: Juruá, 2015, p. 86.

<sup>373</sup> A negociação do ACTA foi realizada entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, Estados Unidos da América, Austrália, Canadá, Japão, México, Marrocos, Nova Zelândia, Singapura, Coreia do Sul e Suíça. Após entrar em vigor qualquer país membro da Organização Mundial do Comércio pode requerer a adesão ao ACTA. De acordo com os críticos do Acordo, a sua entrada em vigor poderá vir a favorecer os interesses das grandes empresas em detrimento de direitos civis, bem como a sua aplicação na Internet pode emergir como uma potencial ameaça à privacidade das pessoas e principalmente, um atentado contra os direitos humanos. Não bastassem as controvérsias que giram em torno das finalidades do Acordo, suas negociações sofrem acusações como falta de transparência e de não terem sido envolvidos representantes da sociedade civil, muito menos dos países em desenvolvimento. UNIÃO EUROPEIA. *Acordo Comercial Anticontrafação*. Disponível <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20120220FCS38611+0+DOC+XML+V0//PT#title2>>. Acesso em: 24 set. 2018.

<sup>374</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Parlamento Europeu: poderes e procedimentos*. Disponível <<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures>>. Acesso em: 24 set. 2018.

<sup>375</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. V II. Curitiba: Juruá, 2015, p. 89.

Em conjunto, estas reformas elevam o poder do voto nas eleições europeias, o qual adquire um papel ainda mais importante na escolha do caminho que a UE percorrerá.<sup>376</sup>

#### **4.2.1 Organização e Funcionamento do Parlamento Europeu: parlamentares, órgãos e atividades**

O Parlamento Europeu é situado em Estrasburgo, mas há uma base que funciona em Luxemburgo e determinadas sessões e reuniões ocorrem em Bruxelas para facilitar a relação deste órgão com a Comissão e o Conselho<sup>377 378</sup>, e a partir do ano de 1979 passou a ser eleito diretamente, por sufrágio universal, livre, direto e secreto a cada cinco anos, nas eleições europeias organizadas conforme o procedimento eleitoral nacional de cada um dos Estados-membros, podendo participar não somente os nacionais dos ditos Estados, mas também os nacionais de outros que sejam residentes daqueles Estados onde participem.<sup>379</sup> Destaque-se o importante fato de que “es la única institución supranacional directamente elegida del mundo por sufrágio universal directo

---

<sup>376</sup> UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu: poderes e procedimentos. Disponível <<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures>>. Acesso em: 24 set. 2018.

<sup>377</sup> CRAIG, Paul; BÚRCA, Gráinne de. *EU Law: text, cases and materials*. 5 Ed. New York: Oxford University Press, 2011, p. 52.

<sup>378</sup> “Ana Paula Tostes explica a razão do Parlamento Europeu dispor de três locais de trabalho e afirma que “isso se explica pela história da criação das três Comunidades, as primeiras Organizações Internacionais que fundaram a EU em sua primeira década de existência. As primeiras Comunidades não foram criadas ao mesmo tempo, pois a CECA foi implantada em 1952 em Luxemburgo, enquanto a Euratom e a CEE foram instaladas em Bruxelas em 1958. Estrasburgo, na França, impôs-se como local privilegiado para a sede do Conselho da Europa e do PE, por simbolizar a reconciliação franco-alemã.” *In*: TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017, p. 101.

<sup>379</sup> Nos termos do artigo 14(3) do TUE “ Os membros do Parlamento Europeu são eleitos, por sufrágio universal direto, livre e secreto, por um mandato de cinco anos.”UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. Disponível em: <[http://publications.europa.eu/resource/ellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/ellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2)>. Acesso em: 25 set. 2018.

y el órgano representativo de alrededor de 500 millones de personas, quienes constituyen el segundo electorado democrático más grande del mundo”.<sup>380</sup>

Ainda não existe um procedimento eleitoral uniforme, embora o artigo 223(1) do TFUE estabeleça que o “Parlamento Europeu elaborará um projeto destinado a estabelecer as disposições necessárias para permitir a eleição dos seus membros”<sup>381</sup> de modo uniforme ou baseado em princípios comuns a todos os Estados-membros. Ainda assim, esta previsão não foi cumprida.

Cada cidadão da União tem o direito de voto nas eleições do Parlamento Europeu, já tendo sido este direito tutelado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, como no caso C-300/04, em que o Tribunal de Justiça decidiu, favoravelmente, em 12 de setembro de 2006, acerca do pedido apresentado no âmbito de um litígio que opôs M. Eman e O. Sevinger, ambos de nacionalidade neerlandesa e residentes em Oranjestad (Aruba), contra o *College van burgemeester en wethouders van Den Haag* (Países Baixos), em função do indeferimento por parte deste último, dos pedidos de inscrição nos cadernos eleitorais para a eleição dos membros do Parlamento Europeu de 10 de Junho de 2004. A decisão do Tribunal foi no sentido de que “o princípio da igualdade de tratamento obsta, todavia, a que os critérios escolhidos [por cada um dos Estados-membros] tenham por efeito tratar de modo diferente nacionais que estão em situações comparáveis”.<sup>382 383</sup>

---

<sup>380</sup> De acordo com a tradução livre da autora: “É a única instituição supranacional diretamente eleita no mundo pelo sufrágio universal direto e pelo corpo representativo de cerca de 500 milhões de pessoas, que constituem o segundo maior electorado democrático do mundo”. MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. V II. Curitiba: Juruá, 2015, p. 88-89.

<sup>381</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)>. Acesso em: 27 set. 2018.

<sup>382</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tribunal de Justiça da União Europeia: Caso C300/04*. Acórdão. Disponível em <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=63875&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1542496>>. Acesso em: 27 set. 2018.

<sup>383</sup> O Tribunal de Justiça da União Europeia afirmou sem sede de acórdão que “No estádio atual do direito comunitário, embora nada se oponha a que os Estados-Membros definam, no respeito do direito comunitário, os requisitos do direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu por referência ao critério da residência no território no qual são organizadas as eleições, **o princípio da igualdade de tratamento obsta, todavia, a que os critérios escolhidos tenham por efeito tratar de modo diferente nacionais que estão em situações comparáveis**, sem que essa diferença de tratamento

De acordo com o disposto no artigo 14(2) do TUE, o Parlamento Europeu deve ser formado por representantes dos cidadãos da União, contando com no mínimo seis pessoas e no máximo noventa e seis lugares por Estado-membro, não podendo exceder o número de setecentos e cinquenta no total, mais o Presidente.<sup>384</sup>

A distribuição de cadeiras legislativas tenta ao máximo aproximar, de uma forma proporcional, a força legislativa de cada Estado, mas sem reproduzir exatamente a relação entre o peso de um lugar no parlamento, e o número de votantes. Não há uma fórmula que explique com precisão a razão exata da distribuição de assentos por Estado-membro, sem que ocorra o surgimento de algumas assimetrias.<sup>385</sup>

Ana Paula Tostes, para demonstrar a situação posta, compara a população do Reino Unido com a de Luxemburgo, cuja população é 150 vezes inferior à do primeiro país. Desse modo, assinala a autora que “o voto de um cidadão luxemburguês tem um peso equivalente aos votos de cerca de 10 cidadãos britânicos”, o que seria consequência da chamada “sobre-representação” que, ainda utilizando o exemplo anterior, cada representante escolhido pela população da Alemanha reproduz a vontade popular de quase 840 mil cidadãos (população de quase 81 milhões de habitantes, contando com 96 assentos no Parlamento Europeu), enquanto cada parlamentar de Luxemburgo (que tem uma população de 505.500 habitantes, com seis assentos no PE) representa 84 mil cidadãos, concluindo a autora que, países muito menores em termos populacionais estarão mais bem representados que os cidadãos de grandes nações. Para Tostes “a sobre-representação tem sido justificada pelo governo na EU como um

---

seja objetivamente justificada.) Incumbe ao direito interno de cada Estado-Membro definir as medidas susceptíveis de permitir o restabelecimento da situação jurídica [*rechtsherstel*] **de uma pessoa que, devido a uma disposição nacional contrária ao direito comunitário, não foi inscrita nos cadernos eleitorais para a eleição dos membros do Parlamento Europeu de 10 de Junho de 2004 e, portanto, foi excluída da participação nessas eleições.** Essas medidas, que podem incluir uma indenização do prejuízo causado pela violação do direito comunitário imputável ao Estado, devem respeitar os princípios da equivalência e da efetividade.” *In*: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia, Caso C300/04. Acórdão. Disponível em <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=63875&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1542496>>. Acesso em: 27 set. 2018.

<sup>384</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia*. Disponível em: <[http://publications.europa.eu/resource/cellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/cellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2)>. Acesso em: 25 set. 2018.

<sup>385</sup> TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017, p. 105

princípio conciliador entre a realidade demográfica e a igualdade entre os Estados-membros”.<sup>386 387</sup>

Esta questão acerca do número de representantes atribuídos para cada Estado-membro foi duramente discutida durante as negociações do Tratado Constitucional, e foi a primeira proposta de decisão a causar oposição e significativa preocupação.

Considerar como base da composição desta instituição a população residente em cada país, incluindo neste total a população de imigrantes sem direito a voto, ao invés de ter por base o número de cidadãos, iria de encontro à revisão feita no artigo 14 do TEU, especialmente na parte que estatui que o Parlamento Europeu deve ser composto por “representantes dos cidadãos da União”. Foi o Conselho Europeu de Lisboa que, em outubro de 2007, se propôs a superar este impasse, decidindo aumentar o número máximo de membros para 750, mais o Presidente, sujeitando a proposta a uma aprovação do PE e para atribuir um assento adicional à Itália, para que esta recuperasse sua paridade com a Inglaterra.

---

<sup>386</sup> TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017, p. 105

<sup>387</sup> O número de assentos por país é destacado por Paul Craig e Gráinne de Búrca, ao afirmarem, com base na decisão 2002/772/EC do Conselho, que “The representativeness of the European Parliament has nonetheless been criticized because the number of MEPs for each state is not proportionate to population size, and the smaller countries are disproportionately over-represented. A further cause for concern was that, despite holding direct elections since 1979, the uniform electoral procedure originally envisaged was not created. Article 223 TFUE requires the European Parliament to draw up a proposal concerning election of MEPs by direct universal suffrage in accordance with a uniform procedure in all Member States, or in accordance with principles common to all Member States. This has not yet occurred, but there is a Decision specifying that MEPs are to be elected on the basis of proportional representation; that elections shall be by direct universal suffrage; and that they shall be secret and free. Member States may set a threshold for the allocation of seats, provided it does not exceed 5 per cent of votes cast at national level.”. De acordo com a tradução livre da autora: “No entanto, a representatividade do Parlamento Europeu tem sido criticada porque o número de deputados para cada Estado não é proporcional ao tamanho da população e os países menores são desproporcionalmente representados. Outro motivo de preocupação era que, apesar de realizar eleições diretas desde 1979, o processo eleitoral uniforme, originalmente previsto, não foi criado. O artigo 223 do TFUE exige que o Parlamento Europeu elabore uma proposta relativa à eleição dos deputados do Parlamento Europeu por sufrágio universal direto, segundo um procedimento uniforme em todos os Estados-Membros ou em conformidade com princípios comuns a todos os Estados-Membros. Isto ainda não ocorreu, mas existe uma decisão que especifica que os membros do Parlamento devem ser eleitos com base na representação proporcional; que as eleições serão por sufrágio universal direto; e que eles sejam secretos e livres. Os Estados-Membros podem fixar um limiar para a atribuição de lugares, desde que não exceda 5% dos votos expressos a nível nacional.” *In*: CRAIG, Paul; BÚRCA, Gráinne de. *EU Law: text, cases and materials*. 5 Ed. New York: Oxford University Press, 2011, p. 52-53

Atualmente o Parlamento é composto por 751<sup>388</sup> parlamentares, representantes dos 28 Estados-membros da União, os quais são agrupados de acordo com os seus interesses políticos, formando 8 grupos políticos.<sup>389</sup> <sup>390</sup> independentemente de suas nacionalidades e participando de 25 comissões<sup>391</sup> para elaborar trabalhos para a sessão plenária. Dividem seu tempo entre Estrasburgo e Bruxelas: 12 períodos de sessões por ano são realizados em Estrasburgo e as sessões adicionais em Bruxelas.<sup>392</sup>

O Parlamento é o responsável pela escolha do seu próprio presidente, e juntamente com ele, quatorze vice-presidentes, que formam a “Mesa do Parlamento”, para um mandato de dois anos e meio. A Mesa se torna responsável pelo orçamento, pela organização, pelas questões de recursos humanos e administrativos do Parlamento. Ao exercer sua capacidade consultiva, a Mesa conta com cinco Questores, que

---

<sup>388</sup> “Sempre que novos integrantes da UE são incluídos em interregnos eleitorais, o número de assentos do PE pode variar provisoriamente de forma diferente ao que é estabelecido nos Tratados. Por exemplo, entre o ingresso da Croácia em 2013 e as eleições que viriam em seguida, em 2014, por um curto período, o PE acomodou 766 membros. As novas alocações, entretanto, reestabelecidas com as eleições de 2014, levaram à retomada do número máximo de assentos previsto desde o Tratado de Lisboa, correspondendo a 751 cadeiras.” *In*: TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017, p. 103.

<sup>389</sup> Os oito grupos políticos atualmente existentes no Parlamento Europeu são: Grupo do Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos), Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu, Conservadores e Reformistas Europeus, Grupo da Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa, Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde, Grupo Europa da Liberdade e da Democracia Direta, Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia, Europa das Nações e da Liberdade. *In*: UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu: Grupos Políticos do Parlamento Europeu. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/organisation-and-rules/organisation/political-groups>>. Acesso em: 25 set. 2018.

<sup>390</sup> “Os grupos agregam-se por afinidades ideológicas, funcionando como coalisões que, naturalmente, ainda podem variar em suas designações. Uma das consequências de funcionarem como coalisões é que eles não existem fora do PE, logo não podem participar de campanhas eleitorais ou pretender agir de forma mais institucional; sua razão de existência é meramente operacional e instrumental. Os grupos têm variado em torno de oito, historicamente tendo como majoritários os grupos que incluem Partidos Conservadores, Democratas-Cristãos, Partidos Social-Democratas e Partidos Socialistas, dentre outros que têm liderado a condução da integração europeia.” *In*: TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017, p. 103.

<sup>391</sup> Para conferir a lista de comissões permanentes, comissões especiais, antigas comissões especiais e comissões de inquérito, em: UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu: Comissões. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/committees/pt/parliamentary-committees.html>>. Acesso em: 25 set. 2018.

<sup>392</sup> UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/portal/pt>>. Acesso em: 25 set. 2018.

organizam matérias de ordem administrativa e financeira, diretamente relacionadas aos seus membros.<sup>393</sup>

Ainda sobre a organização do Parlamento Europeu, ressalte-se o seu órgão político: a Conferência dos Presidentes, composta pelo Presidente e pelos líderes de cada um dos oito grupos políticos, responsável por elaborar a agenda das sessões plenárias, fixar o calendário de trabalho dos órgãos parlamentares e determinar a dimensão das comissões do Parlamento.<sup>394</sup>

Considerando o disposto no artigo 14 do Tratado da União Europeia o Parlamento Europeu exerce, juntamente com o Conselho “a função legislativa e a função orçamental” e, sozinho, o Parlamento Europeu exerce “funções de controle político e funções consultivas em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados”. Considerando este dispositivo, passa-se ao estudo das competências legislativa, orçamentária e de fiscalização do Parlamento Europeu.<sup>395</sup>

#### **4.2.1.1 Função Legislativa**

O trabalho legislativo desenvolvido pelo Parlamento Europeu pode ser posto em duas categorias: o processo legislativo ordinário, também chamado de “codecisão”, e os processos legislativos especiais, que se aplicam exclusivamente a casos específicos em que o Parlamento apenas possui um papel consultivo.

---

<sup>393</sup> CRAIG, Paul; BÚRCA, Gráinne de. *EU Law: text, cases and materials*. 5 Ed. New York: Oxford University Press, 2011, p. 53.

<sup>394</sup> CRAIG, Paul; BÚRCA, Gráinne de. *EU Law: text, cases and materials*. 5 Ed. New York: Oxford University Press, 2011, p. 53.

<sup>395</sup> Faz-se necessário esclarecer que, a depender do doutrinador, as competências ou funções do Parlamento Europeu são divididas de maneira diferente. Odete Maria de Oliveira classifica as atribuições do PE em “poder de deliberação”, “poder de controle político”, “poder em matéria orçamentária”, “poder de participação na revisão dos tratados”, “poder de participar na conclusão de acordos internacionais”, “poder de cooperação” e “poder de codecisão”. Paul Craig e Gráinne de Burca dividem o que denominam “poderes” em “poder legislativo”, “poder de desligamento e de nomeação”, “poder de fiscalização” e “poder orçamentário”. Chalmers, Davies e Monti, de modo mais objetivo, dividem os poderes em “poderes legislativos”, “poderes sobre o executivo” e “poderes orçamentários”. Desse modo, considerando o que há de comum entre esses autores, optou-se por dissertar apenas sobre os poderes legislativo, fiscalizatório e orçamentário.

É digno de nota o papel do PE como colegislador, consistindo na realização juntamente com o Conselho, do chamado “processo legislativo ordinário”<sup>396</sup> (artigo 194 do TFUE), que é definido pela legislação como a “adoção conjunta pelo Parlamento e pelo Conselho, de um regulamento, diretiva ou decisão a partir de uma proposta da Comissão”<sup>397</sup>, e cujo procedimento está detalhadamente estabelecido nas disposições do artigo 294 do TFUE.

Apesar da modificação introduzida pelo Tratado de Maastricht e ratificada pelo Tratado de Lisboa que foi a introdução da competência colegislativa, de acordo com Stelio Mangiameli não se pode afirmar que “o PE tenha um papel central nos processos legislativos, tendo em conta a continuação de duas questões críticas que impedem a função legislativa do PE de estar em pé de igualdade com a que é levada a cabo pelos parlamentos nacionais no âmbito interno”<sup>398</sup>. De acordo com o autor, um olhar mais apurado sobre a legislação revela que há um número maior de procedimentos especiais privilegiando o Conselho, enquanto o Parlamento estaria desempenhando um papel meramente consultivo. Esta colocação pode ser fundamentada nas previsões dos artigos 113, 153, 207, todos do TFUE.<sup>399 400</sup>

Nesta linha de pensamento, entende o autor que, em relação ao papel desempenhado pelo Parlamento, deve-se destacar o poder de iniciativa legislativa. O

---

<sup>396</sup> De acordo com Paul Craig, o Parlamento Europeu emergiu como o grande vitorioso após a Tratado de Lisboa devido as modificações realizadas pelo documento no que diz respeito ao processo legislativo ordinário.

<sup>397</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Artigo 289.1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)>. Acesso em: 02 out. 2018.

<sup>398</sup> De acordo com o original “the EP has a central role in the legislative procedures, given the continuance of two critical issues which prevent the EP’s legislative function from being on equal footing with the one carried out by National Parliaments in the domestic sphere.”

<sup>399</sup> MANGIAMELI, Stelio. Article 14. The European Parliament. In: *The Treaty on European Union (TEU): a commentary*. BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Ed.) Berlin: Springer, 2013, p. 587-614. p. 594.

<sup>400</sup> Observa-se que, no artigo 113, o qual dispõe sobre a adoção, por parte do Conselho de disposições relacionadas com a harmonização das legislações relativas aos impostos sobre o volume de negócios, aos impostos especiais de consumo e a outros impostos indiretos; bem como no artigo 153, especificamente no seu ponto 2; e no artigo 207, sobre a política comercial comum, observa-se um papel extremamente secundário do Parlamento Europeu, na maioria das vezes figurando apenas como órgão consultivo.

direito do Parlamento de requerer à Comissão a submissão de uma proposta, o coloca em uma posição secundária e ineficiente caso considere-se que nada poderá fazer caso a Comissão decida permanecer inerte ante o pedido de proposta legislativa, ainda que, com as modificações feitas, o artigo 225 do TFUE estabeleça o dever da Comissão de justificar sua decisão.<sup>401</sup>

Por outro lado, o Tratado de Lisboa apresentou uma tendência referente a um processo parlamentar mais fortalecido, introduzindo as chamadas “cláusulas de transição” (*passarelle clauses*) que permitem uma passagem do processo legislativo especial para o processo legislativo ordinário em áreas que anteriormente eram limitadas àquele.<sup>402</sup>

As duas críticas feitas pelo autor em relação à função legislativa do Parlamento Europeu são importantes e devem ser levadas em consideração, no entanto, compreende-se, não apenas por meio de uma ótica mais otimista, mas considerando o visível alargamento da instituição ao passar dos anos, constando sempre como matéria dos Tratados que foram sendo aprovados e trouxeram grandes modificações no âmbito da União Europeia, que se trata de uma questão de tempo para que esses diversos impasses venham a ser solucionados e a instituição do Parlamento, único órgão da União Europeia eleito por sufrágio direto, ganhe cada vez mais autonomia frente ao processo legislativo.

A sequência de alterações na estrutura de competências do Parlamento Europeu, que implicaram ampliação de suas competências, aconteceu em intervalos de tempos curtos, nos anos de 1970, 1975, 1979, 1988, 1992 e 1997<sup>403</sup>, o que leva a crer que o

---

<sup>401</sup> MANGIAMELI, Stelio. Article 14. The European Parliament. In: *The Treaty on European Union (TEU): a commentary*. BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Ed.) Berlin: Springer, 2013, p. 587-614. p. 594.

<sup>402</sup> MANGIAMELI, Stelio. Article 14. The European Parliament. In: *The Treaty on European Union (TEU): a commentary*. BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Ed.) Berlin: Springer, 2013, p. 587-614. p. 594.

<sup>403</sup> Maria Odete de Oliveira destaca a evolução na atribuição de competências ao Parlamento Europeu com o passar do tempo, de acordo com a autora “Em 1970, o Parlamento adquire o direito de emenda do orçamento preparado pelo Conselho e de dar a última palavra em matéria de gastos não obrigatórios e, em 1975, tem reconhecida a faculdade de rechaçar o orçamento e aprovar ou rechaçar as contas que devem ser submetidas à Comissão. Em 1979, o Parlamento passa a ser eleito diretamente pelos cidadãos de cada Estado-membro. Em 1988, para aprovar parte dos regulamentos e diretivas foi introduzido o

fortalecimento da instituição cada vez mais é reforçado, considerando a sua importância no processo de integração da União Europeia.

Já há quem visualize que os próximos passos em relação ao Parlamento consistam na participação direta deste órgão quando das reformas dos Tratados constitutivos da União dentre outras relacionadas a sua competência orçamentária<sup>404</sup>, e não somente isso, de acordo com Tostes já se pode falar que a consolidação da estrutura de divisão do PE em alinhamentos ideológicos é considerado um grande avanço que poderá culminar com a construção de um processo legislativo uniforme e, é possível falar na construção de um sistema partidário europeu.<sup>405 406</sup>

O Parlamento Europeu também exerce a função orçamentária e a de fiscalizar o trabalho da Comissão e de outros órgãos da UE, cooperando com os parlamentares

---

procedimento de cooperação, o que reforçou a intervenção do Parlamento, passando a ser exigida sua aprovação junto aos tratados de adesão dos novos Estados-Membros e nos acordos de associação com terceiros países. Em 1992, pela primeira vez, se faz necessária a aprovação do Parlamento e do Conselho para a aprovação de uma parte das normas comunitárias, concedendo-lhe a faculdade de eleger o Defensor do Povo europeu consagrando-lhe a prática de nomear comissões de investigação e de tramitar petições dos cidadãos, passando-se a exigir o consentimento do Parlamento Europeu para a Comissão assumir suas funções. Finalmente, em 1997, o Tratado de Amsterdã, estabelecendo que o número total dos parlamentares não excederá a setecentos deputados, dá um passo adiante, ao aumentar o número de normas para os quais se exige a codecisão do Parlamento e Conselho e a exigir também a chancela do Parlamento à designação do presidente da Comissão, além de facilitar a introdução de um procedimento eleitoral homogêneo para a eleição dos euro-deputados e estabelecer a via de igualdade para que os parlamentares possam ter os mesmos direitos e deveres”. OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Europeia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 130.

<sup>404</sup> GIL-ROBLES GIL-DELGADO, José María. De Roma a Amsterdam: la consolidación de un Parlamento. In: GIL-ROBLES GIL-DELGADO, José María (dir). *Los parlamentos de Europa y el parlamento europeo*. Madrid: Cyan, 1997, p. 12.

<sup>405</sup> TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017, p. 105.

<sup>406</sup> “O maior dos entraves para a construção do sistema partidário europeu foi solucionado com a adoção do sistema proporcional pelo Reino Unido nas eleições de 1999. O passo atual em compasso para o fortalecimento do sistema representativo da União é o da harmonização das leis eleitorais dos Estados membros, com o estabelecimento de regras comuns europeias para as eleições para o PE. O objetivo de realizar uma legislação eleitoral única já havia sido objeto de um projeto de março de 1982, que não obteve receptividade por parte dos Estados membros. Em 1993, o PE pronunciou-se a respeito de uma nova proposta que prevê a adoção do sistema proporcional com um limite mínimo de 5% dos votos, o que significa que as listas que não obtiverem esse limite são excluídas da repartição dos mandatos.” In: TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017, p. 106.

representantes de cada Estado-membro, para que o órgão seja o mais democrático possível.<sup>407</sup>

#### 4.2.1.2 Função Orçamentária

A previsão acerca desta atribuição do PE se encontra no artigo 314 do TFUE, o qual estabelece as diretrizes para elaboração do orçamento anual da União Europeia pelo Parlamento Europeu em conjunto com o Conselho, de acordo com um processo legislativo especial.<sup>408</sup>

O Tratado de Lisboa trouxe inovações no que diz respeito à função do Parlamento Europeu no procedimento orçamentário. O artigo 314 traz a previsão de um envolvimento maior do Parlamento, que possui a palavra final na aprovação do processo orçamentário que, juntamente com o Conselho, decidem todo o orçamento da União.

De acordo com Mangiameli, “the budgetary powers of the EP not only extend to the approval process but also to the control of budget implementation, carried out by the Commission, by means of which the EP can ensure constant monitoring of the expenditures”.<sup>409</sup> Ou seja, com fundamento nos artigos 318 e 319 do TFUE, o Parlamento acompanha o processo de execução do orçamento, uma vez que a Comissão tem obrigação de descrever-lhe o balanço financeiro, detalhando o ativo e o passivo das

---

<sup>407</sup> UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu: poderes e procedimentos. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures>>. Acesso em: 24 set. 2018.

<sup>408</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)>. Acesso em: 10 out. 2018.

<sup>409</sup> De acordo com a tradução livre da autora: “Os poderes orçamentais do PE não se limitam apenas ao processo de aprovação, mas também ao controle da execução orçamental, levado a cabo pela Comissão, através do qual o PE pode assegurar o monitoramento constante das despesas”. In: MANGIAMELI, Stelio. Article 14. The European Parliament. In: *The Treaty on European Union (TEU): a commentary*. BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Ed.) Berlin: Springer, 2013, p. 587-614. p. 595.

contas da União, podendo, o PE ao final deste processo, dar quitação à Comissão relativamente à execução do orçamento, isentando-o assim da responsabilidade pelas suas ações.<sup>410</sup>

O Tratado sobre o funcionamento da União Europeia introduziu outros instrumentos financeiros como o quadro financeiro plurianual, que deve ser respeitado pelo orçamento anual da União, estabelecido por um período de no mínimo cinco anos e que tem por objetivo “garantir que as despesas da União sigam uma evolução ordenada dentro dos limites dos seus recursos próprios.”<sup>411</sup>

Em termos de vulnerabilidade, no âmbito de sua função orçamentária, coloca-se que, até 2009 o PE tinha a “palavra final” em relação às despesas não obrigatórias (DNO), que diziam respeito a uma parte do orçamento que era livremente fixada pelo Conselho, no entanto, em relação às despesas obrigatórias (DO), que constituíam a maioria, nesse caso eram previstas com antecedência e determinadas quanto ao seu montante, nos tratados ou nas regras de direito comunitário derivado, e ao Conselho era reservado a última palavra sobre elas. Esse contexto, em vigência antes do Tratado de Lisboa, é compreendido por Ana Paula Tostes como uma profunda limitação do PE, uma vez que apesar de possuir entre suas funções, um poder orçamental, na realidade ele podia apenas propor, por maioria absoluta de votos, alterações no projeto de orçamento, e, ainda assim, estas podiam ser rejeitadas por maioria qualificada do Conselho.<sup>412</sup>

Considerando o que era classificado com DO<sup>413</sup>, observa-se que mais de 50% do orçamento da UE escapava à autoridade orçamentária do PE. Ademais, a distinção entre

---

<sup>410</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)>. Acesso em: 10 out. 2018.

<sup>411</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)>. Acesso em: 10 out. 2018.

<sup>412</sup> TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017, p. 107.

<sup>413</sup> As despesas obrigatórias, por exemplo, eram as relativas aos fundos de desenvolvimento para as regiões mais pobres do mercado interno, despesas com algumas políticas internas como o investimento no Fundo Social Europeu (FSE), despesas em investigação e desenvolvimento tecnológico nas redes

DO e DNO era puramente de natureza política, podendo ser manejada a classificação pelo Conselho para limitar os poderes do PE. Desse modo, o poder orçamentário do Parlamento, não era tão forte quanto parecia ser.<sup>414</sup>

Muitas vulnerabilidades no exercício da função orçamentária pelo Parlamento Europeu podiam ser visualizadas antes do Tratado de Lisboa, o qual trouxe reformas (como a extinção entre DO e DNO) que implicaram atribuição de competência integral ao Parlamento Europeu para examinar todas as contas da União, podendo com isso propor prioridades políticas e estratégicas.<sup>415</sup>

Lisboa trouxe um alto grau de empoderamento ao Parlamento Europeu no quesito “controle orçamentário”, uma vez que, ao aumentar o seu poder de aprovação sobre todo o orçamento, também lhe concedeu um poder de controle, um verdadeiro “checks and balances”, com aumento do seu poder de negociação e do valor de suas proposições para a política interinstitucional realizada entre o Conselho da UE e a Comissão da UE.<sup>416</sup>

A competência do PE na perspectiva orçamentária lhe concede o poder de, se for o caso, identificar possível falta de transparência da Comissão, o que pode resultar em uma influência na opinião pública acerca da gestão comunitária e promover uma mudança na política interna na União, constituindo assim, o poder orçamentário um grande instrumento de coerção sobre os Poderes Executivos da UE.<sup>417 418</sup>

---

traneuropeias dos setores das infraestruturas de transportes, telecomunicações e energia, na proteção do meio ambiente, na promoção de cultura etc. TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017, p. 107.

<sup>414</sup> TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017, p. 107.

<sup>415</sup> Considerando este novo cenário em que o Parlamento Europeu de encontrava, e sob a presidência de Martin Schulz, o PE motivou-se a apresentar rejeição da primeira proposta submetida ao seu crivo após o Tratado de Lisboa, que correspondia ao período de 2014-2020. TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017, p. 108.

<sup>416</sup> TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017, p. 108.

<sup>417</sup> TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017, p. 108-109.

Desse modo, o papel do PE, no tocante ao gerenciamento do orçamento, não é insignificante, considerando a influência que esta instituição exerce naquelas políticas em que possui um peso ainda limitado.<sup>419</sup> Nesta mesma linha de pensamento, conclui Odete Maria de Oliveira sobre este assunto, afirmando que “a competência do parlamento em matéria orçamentária constitui uma das vertentes mais importantes de sua participação junto ao processo comunitário”, e chama atenção para os dois pontos mais importantes: a aprovação definitiva do orçamento da União pelo Parlamento, e a determinação da execução oficial daquele pela Comissão após proposta do Conselho.<sup>420</sup>

#### 4.2.1.3 Função fiscalizatória

A função fiscalizatória, ou de controle, do Parlamento Europeu tem um peso diferente a depender da instituição a que se dirige.

Começando com a Comissão, do ponto de vista da legitimidade da composição e do exercício dos poderes, a instituição, isto é, o Presidente e os membros estão colegialmente sujeitos ao chamado “voto de aprovação” pelo Parlamento. É o que dispõe o artigo 17.7 do TEU.<sup>421</sup>

---

<sup>418</sup> Ana Paula Tostes cita como exemplo do poder que emerge em função do exercício da competência orçamental, a elaboração dos relatórios sobre a gestão da Comissão no fim de 1998, que implicou renúncia em massa da Comissão no dia 16 de março de 1999. Este fato foi atribuído à situação desconfortável e à ausência de credibilidade verificadas pelo Parlamento Europeu e constadas em seus relatórios, naquele período. TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017, p. 109.

<sup>419</sup> MANGIAMELI, Stelio. Article 14. The European Parliament. In: *The Treaty on European Union (TEU): a commentary*. BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Ed.) Berlin: Springer, 2013, p. 587-614. p. 595.

<sup>420</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Europeia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 137.

<sup>421</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia*. Disponível em: <[http://publications.europa.eu/resource/ellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/ellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2)>. Acesso em: 13 out. 2018.

A Comissão é responsável perante o Parlamento, e pode ser obrigada a demitir-se por meio de um voto de desconfiança (moção de censura), como estabelecido pelo artigo 17 (8) do TEU<sup>422</sup>. A moção de censura, nos termos do artigo 119 do Regimento Interno do Parlamento Europeu, deve obedecer a determinadas formalidades: ser apresentada por escrito, mencionar o nome “moção de censura” e ser fundamentada. Apenas será aprovada com a maioria de dois terços dos votos expressos, que corresponde à maioria dos membros que compõem o parlamento, devendo o resultado ser notificado ao Presidente do Conselho e ao Presidente da Comissão.<sup>423 424</sup> Até certo

---

<sup>422</sup> O artigo 234 do TFUE também dispõe sobre a moção de censura, estabelecendo que “quando uma moção de censura sobre as atividades da Comissão for submetida à apreciação do Parlamento Europeu, este só pode pronunciar-se sobre ela por votação pública e depois de decorridos pelo menos três dias sobre o depósito da referida moção. Se a moção de censura for adotada por maioria de dois terços dos votos expressos que representem a maioria dos membros que compõem o Parlamento Europeu, os membros da Comissão devem demitir-se coletivamente das suas funções e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança deve demitir-se das funções que exerce na Comissão. Devem permanecer em funções e continuar a gerir os assuntos correntes até à sua substituição, nos termos do artigo 17 do Tratado da União Europeia. Neste caso, o mandato dos membros da Comissão designados para os substituir expira na data em que expiraria o mandato dos membros da Comissão obrigados a demitirem-se coletivamente das suas funções.” *In: UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o funcionamento da União Europeia.* Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)>. Acesso em: 13 out. 2018.

<sup>423</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Regimento Interno do Parlamento Europeu.* Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+RULE-119+DOC+XML+V0//PT&language=PT&navigationBar=YES>>. Acesso em: 13 out. 2018.

<sup>424</sup> “If a motion of censure is passed by a two-thirds majority of the votes cast representing a majority (i.e. more than 365) of the members of the European Parliament, the Commission is obliged to resign as a body. This is an ‘all or nothing’ power. It does not allow the Parliament to criticise or dismiss individual Commissioners. Nevertheless, it was threatened against the Santer Commission in 1998 following allegations of corruption and maladministration against some of its members. The Commission resigned the day before a vote would have been taken sacking the entire College. Following this, there was debate about whether the Parliament should have the power to make individual Commissioners resign. This has not happened.” De acordo com a tradução livre da autora: “Caso uma moção de censura seja aprovada por maioria de dois terços dos votos expressos representando a maioria (ou seja, mais de 365) dos membros do Parlamento Europeu, a Comissão é obrigada a renunciar como órgão. Este é um poder “tudo ou nada”. Não permite ao Parlamento criticar ou demitir os Comissários individualmente. No entanto, foi ameaçado contra a Comissão Santer em 1998, após denúncias de corrupção e má administração contra alguns de seus membros. A Comissão demitiu-se na véspera do dia em que uma votação teria sido tomada, demitindo todo o Colégio. Depois disso, houve um debate sobre se o Parlamento deveria ter o poder de demitir individualmente os comissários. Isso não aconteceu.” *In: CHALMERS, Damian; TOMKINS, Adam. European Union Public Law: text and materials.* New York: Cambridge University Press, 2007, p. 117.

ponto esse procedimento tende a transferir para o nível europeu um elemento constitucional da forma parlamentar de governo: a confiança.<sup>425</sup>

Além do poder de aprovação e do direito de votar uma moção de censura, a função de controle/fiscalização do Parlamento em relação à Comissão é realizada através de uma série de outros poderes e instrumentos específicos: o exame e a discussão do relatório sobre as relações gerais da União (cuja submissão é requerida à Comissão todos os anos)<sup>426</sup> e o poder de controlar a implementação do orçamento, tendo em vista o artigo 318 e 319 do TFUE. De modo mais genérico, no entanto, o poder de supervisionar o trabalho da Comissão pode ser realizado através da apresentação de perguntas por escrito ou oralmente e através de comissões permanentes, dentre as quais se destaca a posição da Comissão de Controle Orçamental.<sup>427</sup>

Em relação ao Conselho e ao Conselho Europeu, o exercício da competência fiscalizatória do Parlamento Europeu é bastante limitada, ficando restrita aos casos previstos pelos Tratados em que estas instituições informam ou consultam o PE. Em verdade, com exceção da previsão do artigo 15.6 do TEU, segundo o qual o Presidente do Conselho Europeu “Apresenta um relatório ao Parlamento Europeu após cada uma das reuniões do Conselho Europeu” e o artigo 352 do TFUE<sup>428</sup> que traz uma importante

---

<sup>425</sup> MANGIAMELI, Stelio. Article 14. The European Parliament. *In: The Treaty on European Union (TEU): a commentary.* BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Ed.) Berlin: Springer, 2013, p. 587-614. p. 596.

<sup>426</sup> De acordo com o artigo 233 do TFUE “O Parlamento Europeu discutirá em sessão pública o relatório geral anual que lhe é submetido pela Comissão.” UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia.* Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)>. Acesso em: 13 out. 2018.

<sup>427</sup> MANGIAMELI, Stelio. Article 14. The European Parliament. *In: The Treaty on European Union (TEU): a commentary.* BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Ed.) Berlin: Springer, 2013, p. 587-614. p. 596.

<sup>428</sup> “1. Se uma ação da União for considerada necessária, no quadro das políticas definidas pelos Tratados, para atingir um dos objetivos estabelecidos pelos Tratados, sem que estes tenham previsto os poderes de ação necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, adotará as disposições adequadas. Quando as disposições em questão sejam adotadas pelo Conselho de acordo com um processo legislativo especial, o Conselho delibera igualmente por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu.” *In: UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o funcionamento da União Europeia.* Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)>. Acesso em: 13 out. 2018.

previsão sobre a cláusula de flexibilidade, que requer a aprovação do Parlamento Europeu, não existem previsões específicas sobre este assunto.<sup>429</sup>

Considerando as relações entre o Conselho Europeu, o Conselho e o Parlamento Europeu, o artigo 230(3) do TFUE assume um particular significado ao dizer que “O Conselho Europeu e o Conselho são ouvidos pelo Parlamento Europeu nas condições previstas no regulamento interno do Conselho Europeu e no do Conselho”.<sup>430</sup> Este enunciado implica uma abordagem mais flexível nas relações entre o Parlamento Europeu e estas instituições, submetendo-as a soluções individualizadas através da prática e por meio de relações baseadas na justiça, e de acordo com Mangiameli na linguagem constitucional é enquadrada no uso da expressão “padrões de justiça constitucional” (*standards of constitutional fairness*).<sup>431 432</sup>

Existem diversos outros poderes que o Parlamento pode exercer em relação a outros órgãos, por exemplo, em relação ao Banco Central Europeu (BCE), o PE deve ser o consultado com prioridade acerca da formação do quadro executivo do BCE

---

<sup>429</sup> MANGIAMELI, Stelio. Article 14. The European Parliament. In: *The Treaty on European Union (TEU): a commentary*. BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Ed.) Berlin: Springer, 2013, p. 587-614. p. 597.

<sup>430</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)>. Acesso em: 13 out. 2018.

<sup>431</sup> MANGIAMELI, Stelio. Article 14. The European Parliament. In: *The Treaty on European Union (TEU): a commentary*. BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Ed.) Berlin: Springer, 2013, p. 587-614. p. 597.

<sup>432</sup> De acordo com o autor “This view is reinforced by taking a closer look at the Rules of Procedure for the three institutions. In them, few provisions are dedicated to **inter-institutional relations**. The EP’s Rules of Procedure provide that ‘[t]he President of the European Council shall make a statement after each of its meetings’ which may be followed by a discussion and even a **resolution** (Rule 110). There is also the possibility to put questions to the Council, to be answered orally following a debate (Rule 115), or to the Council or the European Council, for written answer (Rule 117). Finally, **recommendations** may be sent to the Council (Rule 121).” Em tradução livre da autora: “Este ponto de vista é reforçado por uma análise mais detalhada do Regimento para as três instituições. Neles, poucas provisões são dedicadas às relações interinstitucionais. O Regimento do PE prevê que ‘o Presidente do Conselho Europeu fará uma declaração após cada uma das suas reuniões’, que poderá ser seguida de uma discussão e até de uma resolução (artigo 110 do Regimento). Há, além disso, a possibilidade de colocar as questões ao Conselho, para serem respondidas oralmente na sequência de um debate (artigo 115 do Regimento), ou ao Conselho ou ao Conselho Europeu, para resposta escrita (artigo 117 do Regimento). Finalmente, as recomendações podem ser enviadas ao Conselho (artigo 121 do Regimento).” In: MANGIAMELI, Stelio. Article 14. The European Parliament. In: *The Treaty on European Union (TEU): a commentary*. BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Ed.) Berlin: Springer, 2013, p. 587-614. p. 597.

(artigo 286.2 do TFUE). Em relação aos membros do Tribunal de Auditores, devem ser apontados após consulta ao PE acerca da lista de indicados (artigo 286.2 TFUE). Ademais, o PE tem o direito exclusivo de designar membros para certas agências europeias, como a Agência Europeia de Meio-ambiente ou a Agência Europeia de Medicamentos. Além disso, os artigos 85 a 88 do TFUE preveem que o PE juntamente com o Conselho através do procedimento legislativo ordinário, deve determinar a estrutura, operacionalização, campo de atuação e tarefas da Eurojust e Europol.<sup>433</sup>

#### 4.3 O PARLAMENTO EUROPEU COMO REPRESENTANTE MÁXIMO DOS POVOS: REFLEXOS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

De acordo com Malamud e Sousa quem olhar pela primeira vez “o tecido institucional da Europa ficará surpreendido com a existência de vários arranjos institucionais que se sobrepõem, interagem e se articulam de modo a tornar a União Europeia um modelo único de integração regional”. Existe uma série de organizações anteriores aos Tratados de Roma de 1957 que, em conjunto, deram uma significativa contribuição para a singularidade do processo de integração europeu - ainda que limitado. De acordo com os autores, algumas dessas organizações “sobreviveram ao processo de integração europeu proporcionado pelas comunidades dos Tratados de Roma, mas ficaram reduzidas a um papel deliberativo secundário e simbólico ou foram incorporadas pelas sucessivas revisões dos tratados”. Algumas destas organizações mantiveram a sua filiação e caráter europeu; outras, por exemplo, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), desenvolveram suas atividades em outros países e regiões além da Europa. Mas é importante ressaltar que

---

<sup>433</sup> MANGIAMELI, Stelio. Article 14. The European Parliament. *In: The Treaty on European Union (TEU): a commentary.* BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Ed.) Berlin: Springer, 2013, p. 587-614. p. 598.

um dos elementos comuns mais proeminentes a estas organizações continua sendo a existência de Parlamentos ou assembleias de âmbito regional.<sup>434</sup>

O Parlamento Europeu foi o único dentre as iniciativas parlamentares regionais que desenvolveu poderes reais de decisão, tornando-se assim um elemento central da estrutura complexa de governança da União, apesar de experimentar um déficit institucional e democrático que, com o passar dos anos tentou-se amenizar. Com esse propósito foi introduzido, em 1979, as eleições diretas dos membros do Parlamento, decisão esta que foi crucial para a consolidação do equilíbrio interno da União, na medida em que o PE passou a ser dotado de capacidade institucional necessária para lutar, no mesmo patamar que outras instituições do bloco, pela ampliação de suas competências e assumir um papel de destaque no triângulo institucional – Comissão, Conselho de Ministros e Parlamento Europeu.<sup>435 436</sup>

Stelio Mangiameli ressalta a importante diferença entre a atual previsão do artigo 14(2) do TUE “O Parlamento Europeu é composto por representantes dos cidadãos da União” quando comparada com a versão anterior deste dispositivo (ex-artigos 189 e 190 do TCE), onde, ao invés de “representantes dos cidadãos da União” constava “representantes das pessoas dos Estados”. De acordo com o autor, a atual redação trata-se de uma perspectiva diferente de entender o modelo representativo do

---

<sup>434</sup> MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. *Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between empowerment and irrelevance*, Documento preparado para el First Global International Studies Conference (World International Studies Committee – wisc). Estambul, Bilgi University, agosto 24-27, 2005, p. 3.

<sup>435</sup> MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. *Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between empowerment and irrelevance*, Documento preparado para el First Global International Studies Conference (World International Studies Committee – wisc). Estambul, Bilgi University, agosto 24-27, 2005, p. 4

<sup>436</sup> Era ainda prematuro falar de um "Parlamento do(s) povo(s) europeu(s)" como parte de uma versão de democracia desfalcada das experiências nacionais e elevadas para o nível regional, uma ideia inovadora que não contou com o apoio de alguns países europeus, como o Reino Unido. Para contornar a situação, fundadores procuraram apenas uma resposta pragmática para o problema: a criação de uma instituição parlamentar que controlasse e assegurasse a legitimidade das atividades e decisões de caráter supranacional atribuídas à Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço". In: MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. *Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between empowerment and irrelevance*, Documento preparado para el First Global International Studies Conference (World International Studies Committee – wisc). Estambul, Bilgi University, agosto 24-27, 2005, p. 4.

Parlamento Europeu, reforçando a ideia de uma “Europa de cidadãos”<sup>437</sup>, e mais “Esta expressão é agora um conceito estabelecido não apenas no âmbito do vocabulário europeu, mas também dentro da maior parte das dinâmicas institucionais da União”.<sup>438</sup>

Almejando a consolidação destas dinâmicas institucionais, o Parlamento Europeu pode ser entendido como uma instituição *sui generis* dotada de certas regras de funcionamento que o diferenciam dos parlamentos nacionais; ampliou cada vez mais as suas competências, embora contando com uma criação e uma forma de evolução bastante distinta. Destaque-se um aspecto particularmente importante: enquanto os parlamentos nacionais iniciaram exercendo importantes competências legislativas, e depois lograram êxito no exercício de funções de controle parlamentar do executivo, o Parlamento Europeu seguiu o caminho contrário, qual seja, uma vez desprovido de

---

<sup>437</sup> “In It’s decision on the Treaty of Lisbon, the **German Federal Constitutional Court** (*Bundesverfassungsgericht*) has critically reviewed the provision of the Treaty according to which the Parliament is composed of “representatives of the Union’s citizens”, and has held that even with the Treaty’ approach to the composition of the EP, the European system still falls short of fulfilling the requisites of the democratic principle and the system of **uniform representation**. The Court stated that ‘[e]ven in the new wording of Article 14.2 Lisbon TEU, and contrary to the claim that Article 10.1 Lisbon TEU seems to make according to its wording, the European Parliament is not a representative body of a sovereign European people. This is reflected in the fact that it is designed as a representation of peoples in the respective national contingents of Members, not as a representation of Union citizens in unity without differentiation, according to the principle of electoral equality’. According to this interpretation, which **devalues the wording of the Treaty**, the consequence is that. ‘[a]gainst this background, as seats are allocated to the Member States, the European Parliaments factually remains a representation of the peoples of the Member States’.” De acordo com a tradução livre da autora: “Na sua decisão sobre o Tratado de Lisboa, o Tribunal Constitucional Federal alemão (*Bundesverfassungsgericht*) reviu criticamente a disposição do Tratado, segundo a qual o Parlamento é composto por ‘representantes dos cidadãos da União’, e declarou que mesmo com o Tratado a abordagem da composição do PE, o sistema europeu ainda está longe de cumprir as exigências do princípio democrático e do sistema de representação uniforme. O Tribunal afirmou que ‘mesmo na nova redação do artigo 14, n. 2 do TUE de Lisboa, e contrariamente à afirmação de que o artigo 10, n. 1, do Tratado da União Europeia parece fazer segundo a sua formulação, o Parlamento Europeu não é um órgão representativo de um povo soberano europeu. Isto reflete-se no fato de ter sido concebido como uma representação dos povos nos respectivos contingentes nacionais dos deputados, e não como uma representação dos cidadãos da União na unidade sem diferenciação, de acordo com o princípio da igualdade eleitoral. De acordo com essa interpretação, que desvaloriza a redação do Tratado, a consequência é que ‘contrariamente a este contexto, como os lugares são atribuídos aos Estados-Membros, os parlamentos europeus continuam a ser uma representação dos povos dos Estados-Membros’. ” *In*: MANGIAMELI, Stelio. Article 14. The European Parliament. *In: The Treaty on European Union (TEU): a commentary*. BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Ed.) Berlin: Springer, 2013, p. 587-614. p. 602-603.

<sup>438</sup> De acordo com o original: “ this expression is now an established concept not only within the framework of the European vocabular, but also within most of the institutional dynamics of the Union”. *In*: MANGIAMELI, Stelio. Article 14. The European Parliament. *In: The Treaty on European Union (TEU): a commentary*. BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Ed.) Berlin: Springer, 2013, p. 587-614. p. 602.

quaisquer poderes legislativos, e fazendo uso das suas competências de controle do executivo, prosseguiu em busca de seu fortalecimento institucional, ampliação de seus poderes e conquistas no âmbito legislativo.<sup>439</sup>

Uma instituição como o Parlamento Europeu, representante dos interesses dos cidadãos, deve seguir com pretensões de incrementar seus poderes para que possa, sempre que for necessário, se opor a intenções dos Estados-membros que tenham por objetivo seus próprios interesses. A aquisição, pelo PE, de competências formais é entendida como um progresso rumo a uma maior integração.<sup>440</sup>

Não se exclui o entendimento de que a criação de uma assembleia parlamentar no seio das comunidades europeias ocorreu devido a uma necessidade de contar com uma instituição que exercesse certo controle sobre a alta autoridade<sup>441</sup>, ou que ocorreu porque dirigentes e diplomatas consideravam parte integrante de suas motivações federalistas<sup>442</sup>. Há inclusive quem tenha questionado o porquê de os líderes políticos optarem por estabelecer um Parlamento a nível regional quando se tratava de um processo de integração de matiz econômica.<sup>443</sup> No entanto, entende-se que a existência de uma instituição como o Parlamento, traduz-se em um precursor da legitimidade

---

<sup>439</sup> SOBRINHO, Antônio. *Um Parlamento diferente*. Lisboa: Parlamento Europeu – Gabinete em Portugal, 2004, p. 6.

<sup>440</sup> ÁLVAREZ MACÍAS, María Victoria. *Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional: los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur*. Revista Colombia Internacional, n. 74, p. 207-229, julio a diciembre de 2011, p. 215.

<sup>441</sup> MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. *Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between empowerment and irrelevance*, Documento preparado para el First Global International Studies Conference (World International Studies Committee – wisc). Estambul, Bilgi University, agosto 24-27, 2005, p. 9.

<sup>442</sup> GOETZE, Stefan; RITTBERGER, Berthold. A matter of habit? The sociological foundations of empowering the European Parliament. *Comparative European Politics* n. 8, p. 37-54, 2010, p 43.

<sup>443</sup> MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. *Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between empowerment and irrelevance*, Documento preparado para el First Global International Studies Conference (World International Studies Committee – wisc). Estambul, Bilgi University, agosto 24-27, 2005, p. 2

democrática, e, principalmente, como forma de os cidadãos experimentarem os benefícios da integração.<sup>444 445</sup>

É por isso, legítimo que se analise a evolução do Parlamento Europeu, que de uma Assembleia Parlamentar internacional comum passou a ser um Parlamento supranacional único, detentor de poderes de decisão concretos e, definitivamente, com um papel central no processo de integração europeu. O fortalecimento do Parlamento Europeu se sobressai como um processo de institucionalização singular, considerando que os membros das demais organizações internacionais nunca ambicionaram desenvolver uma estrutura política de caráter supranacional.<sup>446</sup>

Nesta linha de pensamento, é lícito comparar a sua transformação e o seu papel no processo de integração europeu com outras assembleias parlamentares regionais, cujos atores exprimiram uma intenção semelhante.<sup>447 448</sup>

Faz-se necessário ter em vista que a institucionalização e o fortalecimento do Parlamento Europeu é um processo contínuo, no entanto, não necessariamente linear e progressivo, quando analisado do ponto de vista interno. Por outro lado, do ponto de

---

<sup>444</sup> JUDGE, David; EARNSHAW, David. *The European Parliament*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, p. 30.

<sup>445</sup> É questão de debate se a inclusão de uma instituição parlamentar estava nos planos de Jean Monnet, ou se tratou-se de uma inclusão tardia, uma vez que as negociações já haviam se iniciado. JUDGE, David; EARNSHAW, David. *The European Parliament*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, p. 28.

<sup>446</sup> MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. *Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between empowerment and irrelevance*, Documento preparado para el First Global International Studies Conference (World International Studies Committee – wisc). Estambul, Bilgi University, agosto 24-27, 2005, p. 6.

<sup>447</sup> MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. *Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between empowerment and irrelevance*, Documento preparado para el First Global International Studies Conference (World International Studies Committee – wisc). Estambul, Bilgi University, agosto 24-27, 2005, p.6.

<sup>448</sup> “El Parlamento Europeo enseña, por un lado, que la consolidación como institución legislativa y de control constituye una tarea ardua y de largo aliento, y por otro, que si bien el spillover político puede tener lugar, los cambios cualitativos fundamentales residen en la voluntad de los gobiernos.” De acordo com a tradução livre da autora: “O Parlamento Europeu ensina, por um lado, que a consolidação como instituição legislativa e de controle é uma tarefa árdua e de longo prazo e, por outro lado, que, embora possam ocorrer repercussões políticas, as mudanças qualitativas fundamentais residem na vontade dos governos.” In: ÁLVAREZ MACÍAS, María Victoria. *Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional: los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur*. Revista Colombia Internacional, n. 74, p. 207-229, julio a diciembre de 2011. p. 226.

vista externo, esta instituição política é o modelo ao qual será comparado e medido todo e qualquer projeto de Parlamento a nível regional que venha a surgir. O Parlamento Europeu tornou-se um arquétipo para os blocos que, em outras regiões, almejam institucionalizar os processos de integração em curso. Pelo que se observou, a América Latina é a região onde a sua influência se fez sentir com maior intensidade.<sup>449</sup>

O Parlamento Europeu foi posicionado na vanguarda das iniciativas de progresso da União no processo de integração como contrapeso às opiniões dos representantes dos Estados-membros. A título exemplificativo, Molina del Pozo cita o Projeto Spinelli, considerando-o o mais claro antecedente do que mais tarde seria o Tratado da União Europeia. Outro exemplo pode ser encontrado no projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, o qual poderia ter se tornado, ao longo do tempo, a alavanca que teria mudado o rumo da UE, para passar de um sistema de integração construída com base nos Tratados Intergovernamentais para a abertura do caminho democrático para a construção da Europa.<sup>450</sup>

Em que pese as diversas críticas no sentido de que o Parlamento Europeu consistira, na verdade, em um órgão representativo tipicamente fraco por não dispor das disposições eleitorais que asseguram sua independência, bem como, pelo fato de que a possibilidade de elaborar uma proposta de eleições por sufrágio universal direto, de acordo com um procedimento uniforme em todos os Estados-membros ou em conformidade com princípios comuns a todos os Estados-membros, dificilmente representa um nível de função eleitoral típico dos parlamentos nacionais. Para Mangiameli esta ainda é a falha mais extensa do sistema parlamentar europeu.<sup>451</sup>

---

<sup>449</sup> MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. *Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between empowerment and irrelevance*, Documento preparado para el First Global International Studies Conference (World International Studies Committee – wisc). Estambul, Bilgi University, agosto 24-27, 2005, p.7.

<sup>450</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. v. 2. Curitiba: Juruá, 2015, p. 87

<sup>451</sup> MANGIAMELI, Stelio. Article 14. The European Parliament. *In: The Treaty on European Union (TEU): a commentary*. BLANKE, Hermann-Josef; MANGIAMELI, Stelio (Ed.) Berlin: Springer, 2013, p. 587-614. p. 602-603.

No entanto, caso seja feito um balanço das quatro décadas de existência, o resultado não deixava de ser positivo e com perspectivas otimistas, apesar de tudo, pois o PE não deixou de ser uma das peças-chave da construção europeia, ainda mais na posição de inspirador, sem a qual o processo de formação da União teria ficado muito aquém do acervo da União. Quando eliminadas as fronteiras físicas entre os diversos Estados-membros, persistem nitidamente barreiras mentais nos indivíduos, advindas dos mais diversos aspectos, e uma das missões do PE é eliminar esses empecilhos utilizando-se de alguns exemplos do passado, resistindo, contudo à tentação de copiá-lo, pois nada será como dantes e certos de que as críticas somente serão ultrapassadas dando provas inequívocas de que o PE pretende desempenhar cada vez mais cabalmente o seu papel.<sup>452</sup>

Quando se trata da falta de transparência e do déficit democrático<sup>453</sup> que foram trazidos para o espaço público, os cidadãos passaram a ter mais consciência de que eles têm uma palavra a dizer tanto mais que se sentem de alguma forma revoltados ao serem constantemente confrontados com decisões já tomadas acerca de assuntos sobre os quais não só não foram consultados como sequer lhes deram qualquer espécie de conhecimento sobre. Dessa forma, será especialmente sobre a antiga Assembleia Parlamentar, hoje Parlamento Europeu, a única instituição eleita pelos cidadãos, que possui uma obrigação reforçada de realizar a inclusão dos povos em todo este processo, em que se deve apoiar a integração da UE.<sup>454</sup>

Conclui-se o presente tópico relembrando que a evolução do Parlamento Europeu, no decorrer dos anos e dos vários tratados que foram sendo aprovados, aconteceu de forma modesta: a instituição ficava a margem do processo de desenvolvimento da integração europeia e, principalmente em relação às políticas da União Europeia. Tratava-se, inicialmente apenas de uma Assembleia consultiva feita

---

<sup>452</sup> LAGES, Fernando Martins. *Parlamento Europeu: embrião e suporte de uma Europa democrática*. 2010. Dissertação (Mestrado em Estudos Europeus). Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra.

<sup>453</sup> “Uma das maiores imperfeições se não a mais grave num regime que se diz ou pretende democrático é deixar o povo à margem do que é decidido nas cimeiras e conferências intergovernamentais ou das instituições comunitárias”. In: LAGES, Fernando Martins. *Parlamento Europeu: embrião e suporte de uma Europa democrática*. 2010. Dissertação (Mestrado em Estudos Europeus). Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra.

<sup>454</sup> JUDGE, David; EARNSHAW, David. *The European Parliament*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, p 28.

por delegados enviados pelos Parlamentos nacionais. No entanto, mais de 50 anos depois, o Parlamento já é eleito por sufrágio direto, adquiriu competências legislativas e de investidura do Executivo, bem como todas as características de um Parlamento democrático.

#### 4.4 PARLAMENTO DO MERCOSUL COMO INSTITUIÇÃO IMPORTANTE PARA O FORTALECIMENTO DO BLOCO: INTEGRAÇÃO ATRAVÉS DA REPRESENTAÇÃO

##### **4.4.1 O Parlamento do Mercosul: Competências, finalidades e a promessa de democratização do bloco**

Não foi considerado por parte da ALALC e da ALADI a criação de Assembleias Parlamentares em seus processos integradores, daí se extrai que isso ocorreu devido ao contexto político experimentado pelos países durante as décadas de sessenta a oitenta, uma vez que, por ser a maioria de seus governos antidemocráticos e sob a égide de regimes ditatoriais, os Poderes Legislativos dos países desses blocos eram inexistentes, logo, não se poderia esperar suas participações em acordos interlegislativos.<sup>455</sup>

O Protocolo de Ouro Preto, nos termos previstos nos artigos 22 a 30, que tratam “Da Comissão Parlamentar Conjunta” (CPC), cumpriu o disposto no artigo 24 do Tratado de Assunção, o qual previa a criação desta Comissão com o objetivo de facilitar o tratamento legislativo que a implementação do Mercosul necessitava. Desse modo,

---

<sup>455</sup> ACCIOLY, Elisabeth. Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional. 4 Ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 85.

logo após entrar em vigor o Tratado fundador do bloco, as delegações parlamentares do Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai se reuniram, em dezembro de 1991, e aprovaram o Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, documento em que os Parlamentos signatários deixaram claro suas vontades de dar ao processo de integração o apoio que surge da representação emanada da soberania popular.<sup>456 457</sup>

A Comissão Parlamentar Conjunta com a função de “representar os Parlamentos dos Estados Partes no âmbito do Mercosul” (artigo 22, POP) basicamente atuava como catalizador dos procedimentos internos de cada Estado parte para a entrada em vigor das normas emanadas do órgão executivo do Mercosul, o Conselho Mercado Comum (CMC), além de promover uma cultura política integracionista. O Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PCPM) entra em vigor em fevereiro de 2007, estabelecendo o Parlasul como órgão de representação dos povos do Mercosul.<sup>458</sup> De acordo com seu artigo 1º, os representantes devem ser “eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte”. Observando a função, a organização e os princípios do Parlasul, conclui-se que são mais complexos que os estabelecidos para a CPC. Desse modo, pode-se afirmar que não houve apenas uma mudança de nomenclatura, mas a substituição de um órgão por outro, cujo

---

<sup>456</sup> ACCIOLY, Elisabeth. Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional. 4 Ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 85.

<sup>457</sup> “O propósito da Comissão Parlamentar Conjunta era de “estabelecer a união cada vez mais estreita entre os povos da América do Sul; garantir mediante uma ação comum o progresso econômico e social, eliminando barreiras que dividem nossos países e nossos povos; favorecer as condições de vida e emprego, criando condições para um desenvolvimento auto-sustentável que preserve nosso entorno e que se construa em harmonia com a natureza; salvaguardar a paz, a liberdade, a democracia e a vigência dos direitos humanos; fortalecer o espaço parlamentar no processo de integração, com vistas a futura instalação do Parlamento do Mercosul; apoiar a adesão dos demais países latino-americanos ao processo de integração e suas instituições.” *In: MERCOSUL. Regimento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.* Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/eventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/regimento-03-08-85.html>>. Acesso em: 18 out. 2018.

<sup>458</sup> “Des discours politiques de l'époque de la création du parlement il ressort, par exemple, une préoccupation pour la dimension démocratique de l'intégration. Des expressions telles que ‘espace de représentation,’ ‘stimulateur d'une conscience collective et d'un sprit communautaire’ ont été utilisées lors de la session inaugurale du Parlement du Mercosur.” De acordo com a tradução livre da autora: “Os discursos políticos da época da criação do parlamento mostram, por exemplo, uma preocupação com a dimensão democrática da integração. Expressões como “espaço de representação”, “estimulador de consciência coletiva e espírito comunitário” foram utilizadas durante a sessão inaugural do Parlamento do Mercosul. *In: DRI, Clarissa Franzoi. La Construction du Parlement du Mercosur: régionalisme et démocratie en Amérique du sud.* Windhof: Promoculture-Larcier, 2014, p. 38.

funcionamento é mais próximo ao que vigora hoje no Parlamento Europeu. Conquanto, essa constatação pode ser afastada se na prática o Parlasul se limitar a reproduzir a dinâmica da CPC, a qual estava à margem das negociações acerca da integração do bloco e do objetivo de incorporação de normas comuns.<sup>459</sup>

A primeira sessão do Parlamento, em maio de 2007, aconteceu no plenário da Assembleia Nacional do Uruguai, momento em que participaram parlamentares do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e, mesmo na condição de membro em processo de adesão à época, a Venezuela contou com a presença de representantes com direito a voz.<sup>460</sup>

O Parlasul contou com antecedentes importantes acerca do desenvolvimento de um trabalho legislativo no âmbito dos processos de integração Latino-americanos: o Parlamento Andino e o Parlamento Latino-americano (Parlatino).<sup>461</sup> Todos compartilham o objetivo de fortalecer os parlamentos nacionais, ou sub-regionais, promovendo e cooperando com a integração da América Latina.<sup>462</sup>

A decisão do Conselho Mercado Comum nº 49/04 e o protocolo constitutivo 23/05, dispõem acerca da instalação, em Montevideo (Uruguai), do Parlamento do Mercosul, levando em consideração “A importância da participação dos Parlamentos

---

<sup>459</sup>MEDEIROS, Marcelo de Almeida; PAIVA, Maria Eduarda; LAMENHA, Marion. Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada. *Revista brasileira de política internacional* [online]. v.55, n.1, p.154-173, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292012000100009>>. Acesso em: 18 out. 2018.

<sup>460</sup> JAEGER JUNIOR, Augusto. Fundamentos y recientes desarrollos del Mercosur. In: Armin von Bogdandy; César Landa Arroyo; Mariela Morales Antoniazzi. (Org.). *Integración suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, v. 1, p. 491-514, 2009. p. 505.

<sup>461</sup> “O Parlamento Andino, criado em 1979 com sede em Santafé de Bogotá, Colômbia, como um dos órgãos da Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia, Peru, Venezuela e Equador), cuja função é auxiliar a integração econômica, sendo composto por cinco parlamentares de cada país, enquanto não se institui a eleição direta, seguindo o modelo do Parlamento Europeu; e o Parlamento Latino-Americano, conhecido por Parlatino – criado em 1987, cujos países signatários são: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.” ACCIOLY, Elisabeth. *Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional*. 4 Ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 84.

<sup>462</sup> ACCIOLY, Elisabeth. *Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional*. 4 Ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 84.

dos Estados Partes no aprofundamento do processo de integração”<sup>463</sup>, bem como a importância do fortalecimento do âmbito institucional de cooperação inter-parlamentar “para avançar nos objetivos previstos de harmonização das legislações nacionais nas áreas pertinentes e agilizar a incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos da normativa do MERCOSUL que requeira aprovação legislativa”<sup>464</sup>, respectivamente.<sup>465</sup>

O papel do novo Parlamento consiste em absorver as ambições e preocupações dos diversos setores da sociedade civil dos Estados Partes, possuindo um conjunto de competências como a de fazer recomendações de normas ao bloco, o envio de projetos de normas nacionais que disponham sobre a harmonização das legislações dos países e solicitar relatórios relacionados a questões que envolvam o processo de integração. Caberá ao órgão realizar reuniões abertas ao público quando tratar de questões relativas ao processo de integração contando com a participação de setores da sociedade civil e de setores produtivos.<sup>466</sup>

---

<sup>463</sup> MERCOSUL. *Decisão 49/04 do Conselho Mercado Comum*. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec4904p.asp>>. Acesso em: 18 out. 2018.

<sup>464</sup> MERCOSUL. *Decisão 23/05 do Conselho Mercado Comum*. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec2305p.asp>>. Acesso em: 18 out. 2018.

<sup>465</sup> Furthermore, Parlasur has become a key institution of parliamentary diplomacy, particularly within the Southern Cone. Notable in this sense has been the establishment of relations with the European Parliament, due to the European Union’s support to the institutionalisation of Parlasur’s Secretariat, as well as the meetings and visits to other Latin American regional parliaments – such as Parlandino and Parlatino. This body, moreover, has established a *locus* for national parliamentarians and political parties of member states to interact and develop common ideological and identity linkages. De acordo com a tradução livre da autora: “Além disso, o Parlasul tornou-se uma instituição-chave da diplomacia parlamentar, particularmente dentro do Cone Sul. Notável, neste sentido, tem sido o estabelecimento de relações com o Parlamento Europeu, devido ao apoio da União Europeia à institucionalização do Secretariado do Parlasul, bem como às reuniões e visitas a outros parlamentos regionais latino-americanos - como Parlandino e Parlatino. Além disso, este órgão estabeleceu um *locus* para parlamentares nacionais e partidos políticos dos Estados membros para interagir e desenvolver ligações ideológicas e identitárias comuns.” MARIANO, Karina Pasquariello; BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. A comparative reassessment of regional parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online]. Brasília, v.60, n.1, p. 7, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600115>>. Acesso em: 18 out. 2018.

<sup>466</sup> JAEGER JUNIOR, Augusto. Fundamentos y recientes desarrollos del Mercosur. In: Armin von Bogdandy; César Landa Arroyo; Mariela Morales Antoniazzi. (Org.). *Integración suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, v. 1, p. 491-514, 2009. p. 506.

Elisabeth Accioly acrescenta que o Parlasul possui, além do que já foi mencionado, a missão de “representar os povos do Mercosul, respeitando sua pluralidade ideológica e política; assumir a promoção e defesa permanente da democracia, da liberdade e da paz; promover o desenvolvimento sustentável da região com justiça social”, bem como promover o respeito à diversidade cultural dos povos sul-americanos; garantir a participação da sociedade civil no processo de integração, estimulando a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração, e por fim “contribuir para consolidar a integração latino-americana mediante o aprofundamento e ampliação do mercosul, promovendo a solidariedade e a cooperação regional e internacional.”<sup>467</sup>

Desde que foi fundado em 2007, o Parlasul buscou se tornar uma instituição relevante, aumentando assim sua influência no processo de tomada de decisões no Mercosul, mas os passos tomados neste sentido têm sido pequenos e bastante inseguros. Primeiramente, o Parlasul precisa lidar com a dificuldade em ser uma prioridade inclusive para os seus próprios membros, o que se reflete no fato de que as sessões parlamentares, originalmente organizadas para ter a duração de dois dias (tempo considerado suficiente para o debate da pauta) foram gradativamente diminuídas. As reuniões ocorrem uma vez por mês e o cronograma das questões é feito de acordo com o que é proposto pelo Grupo Mercado Comum e pelos parlamentares, os quais normalmente fazem referência a matérias de interesse nacional, para as quais buscam apoio político em nível regional.<sup>468</sup>

Há um consenso entre os países acerca da necessidade de usar o Parlasul como meio de diminuir o *déficit* democrático no bloco, no entanto, até agora as iniciativas de natureza parlamentar têm gerado pouco impacto sobre o processo de integração.

Uma das causas desse *déficit* democrático, é o baixo nível de comprometimento dos membros do Parlamento com a própria instituição, algo que já era previsto,

---

<sup>467</sup> ACCIOLY, Elisabeth. *Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional*. 4 Ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 85-86.

<sup>468</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. A comparative reassessment of regional parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online]. Brasília, v.60, n.1, p. 7, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600115>>. Acesso em: 18 out. 2018.

considerando que durante as negociações para a constituição do Parlamento foi levantada a questão dos parlamentares passarem a possuir mandatos duplos (a nível nacional e regional). Ficou decidido, à época, que esta situação seria transitória, apenas durante o processo de negociações relativas às regras de proporcionalidade para a dimensão das delegações nacionais e a realização de eleições diretas.<sup>469</sup>

As eleições diretas para o Parlasul possuem uma dupla finalidade: reforçam o interesse do país na integração do Cone Sul e promovem a participação e aproximação do cidadão no processo democrático. O Paraguai já elegeu diretamente os seus parlamentares em duas ocasiões, em 2008 e em 2013, a Argentina teve suas eleições no segundo semestre de 2015, juntamente com as eleições para presidente do país.<sup>470</sup> O Uruguai continua elegendo seus membros indiretamente<sup>471</sup>; e quanto ao Brasil, há um projeto de lei<sup>472</sup> tramitando na Câmara dos Deputados, de autoria de Celso Russomanno, do PRB de São Paulo, determinando normas para as eleições dos

---

<sup>469</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. A comparative reassessment of regional parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online]. Brasília, v.60, n.1, p. 7, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600115>>. Acesso em: 18 out. 2018.

<sup>470</sup> LUCIANO, Bruno Theodoro. *Eleições na Integração Regional: Desenvolvimento das Proposições Nacionais para as Eleições Diretas do Parlamento do Mercosul*. *E-legis*, Brasília, n. 13, p. 57-72, jan./abr. 2014. Disponível em: < <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/viewFile/155/203>>. Acesso em: 05 jul. 2018.

<sup>471</sup> O Parlamento do Mercosul modificou o prazo para que os Estados Partes estabeleçam eleições direta para o Parlasul, que agora vai até 2020. MERCOSUL. Parlamento do Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/8621/3/innova.front/parlamento-do-mercossul-parlasul>>. Acesso em: 05 jul. 2018.

<sup>472</sup> De acordo com notícia publicada, em fevereiro de 2018, pelo sítio oficial da Câmara, o deputado Celso Russomanno, autor do projeto de lei, afirma que “Os representantes brasileiros não acumularão mais função, ou seja, os deputados federais só farão o trabalho dentro do parlamento brasileiro e os parlamentares eleitos para o Mercosul ficarão lá no Uruguai, onde é a sede do Parlamento, e eles irão defender os direitos do Brasil dentro do Bloco para que exista equidade nessas relações, ou seja para que nenhum país tenha mais direitos do que os outros. Se o partido quer ter representação no Mercosul, ele vai lançar os candidatos e para aqueles que forem eleitos, os pagamentos dos salários deverão ser feitos pelo próprio partido político”. *In*: BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/553333-BRASIL-PODERA-ELEGER-REPRESENTANTES-NO-PARLAMENTO-DO-MERCOSUL.html>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

parlamentares para o Parlasul, e, embora tramitando em regime de urgência, a medida não foi aprovada para eleições de outubro deste ano de 2018.<sup>473</sup>

Em relação aos poderes do Parlasul é importante ressaltar que todos os projetos de lei do Mercosul que exijam aprovação legislativa serão analisados e terão parecer do Parlasul, no entanto “lo curioso es que, entre todos los 18 verbos que definen las competencias del Parlamento, ninguno de ellos es el verbo legislar.”<sup>474</sup>

A Comissão Parlamentar Conjunta tinha caráter consultivo, deliberativo e de formulação de propostas, não sendo dotada, em nenhum momento, de poderes decisórios ou de influência nos aspectos principais. Na verdade, a CMC sempre foi marginalizada do jogo democrático.<sup>475</sup> Quando da instituição do Parlamento do Mercosul duas possibilidades apresentaram-se “ou o órgão tem competências à altura de um parlamento e, assim, contribui para o tão clamado reforço institucional do Mercosul, ou está fadado ao insucesso de uma simples troca de nomenclatura, mantendo a mesma essência de ator distante da integração”.<sup>476</sup>

O Protocolo Constitutivo atribuiu ao Parlamento funções<sup>477</sup> como a de elaborar pareceres sobre projetos de normas; emitir declarações, recomendações e relatórios

---

<sup>473</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/553333-BRASIL-PODERA-ELEGER-REPRESENTANTES-NO-PARLAMENTO-DO-MERCOSUL.html>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

<sup>474</sup> “É curioso que, entre todos os 18 verbos que definen as competências do Parlamento, nenhum deles é o verbo legislar.” JAEGER JUNIOR, Augusto. Fundamentos y recientes desarrollos del Mercosur. In: Armin von Bogdandy; César Landa Arroyo; Mariela Morales Antoniazzi. (Org.). *Integración suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, v. 1, p. 491-514, 2009. p. 506.

<sup>475</sup> Importante mencionar que o papel de uma Comissão Parlamentar não pode se confundir com as funções desempenhadas por um parlamento. E nem deve ter esse propósito, caso contrário estaria se desvirtuando do papel para o qual foi criada.

<sup>476</sup> DRI, Clarissa Franzoi. As funções do parlamento entre o Estado-nação e a integração regional: esgotamento orgânico ou adaptação institucional? *Revista de Ciências Humanas*. Florianópolis: EDUFSC n. 39, p. 83-98, 2006. p. 13. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/17985/16936>>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>477</sup> O artigo 4 do Protocolo Constitutivo do Mercosul traz o rol de funções da instituição, quais sejam: “O Parlamento terá as seguintes competências: 1. Velar, no âmbito de sua competência, pela observância das normas do MERCOSUL. 2. Velar pela preservação do regime democrático nos Estados Partes, de acordo com as normas do MERCOSUL, e em particular com o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, na República da Bolívia e República do Chile. 3. Elaborar e publicar

---

anualmente um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos Estados Partes, levando em conta os princípios e as normas do MERCOSUL. 4. Efetuar pedidos de informações ou opiniões por escrito aos órgãos decisórios e consultivos do MERCOSUL estabelecidos no Protocolo de Ouro Preto sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração. Os pedidos de informações deverão ser respondidos no prazo máximo de 180 dias. 5. Convidar, por intermédio da Presidência Pro Tempore do CMC, a representantes dos órgãos do MERCOSUL, para informar e/ou avaliar o desenvolvimento do processo de integração, intercambiar opiniões e tratar aspectos relacionados com as atividades em curso ou assuntos em consideração. 6. Receber, ao final de cada semestre, a Presidência Pro Tempore do MERCOSUL, para que apresente um relatório sobre as atividades realizadas durante dito período. 7. Receber, ao início de cada semestre, a Presidência Pro Tempore do MERCOSUL, para que apresente o programa de trabalho acordado, com os objetivos e prioridades previstos para o semestre. 8. Realizar reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico -Social a fim de intercambiar informações e opiniões sobre o desenvolvimento do MERCOSUL. 9. Organizar reuniões públicas, sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, com entidades da sociedade civil e os setores produtivos. 10. Receber, examinar e si for o caso encaminhar aos órgãos decisórios, petições de qualquer particular, sejam pessoas físicas ou jurídicas, dos Estados Partes, relacionadas com atos ou omissões dos órgãos do MERCOSUL. 11. Emitir declarações, recomendações e relatórios sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, por iniciativa própria ou por solicitação de outros órgãos do MERCOSUL. 12. Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento, pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação. Se o projeto de norma do MERCOSUL for aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de quarenta e cinco (45) dias, contados a partir da sua aprovação. Nos casos em que a norma aprovada não estiver em de acordo com o parecer do Parlamento, ou, se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente inciso, a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação. Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do MERCOSUL que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento mencionado no parágrafo anterior. O prazo máximo de duração do procedimento previsto no parágrafo precedente, não excederá cento oitenta (180) dias corridos, contados a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional. Se dentro do prazo desse procedimento preferencial o Parlamento do Estado Parte não aprovar a norma, esta deverá ser reenviada ao Poder Executivo para que a encaminhe à reconsideração do órgão correspondente do MERCOSUL. 13. Propor projetos de normas do MERCOSUL para consideração pelo Conselho do Mercado Comum, que deverá informar semestralmente sobre seu tratamento. 14. Elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes, os quais serão comunicados aos Parlamentos nacionais com vistas a sua eventual consideração. 15. Desenvolver ações e trabalhos conjuntos com os Parlamentos nacionais, a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos do MERCOSUL, em particular aqueles relacionados com a atividade legislativa. 16. Manter relações institucionais com os Parlamentos de terceiros Estados e outras instituições legislativas. 17. Celebrar, no âmbito de suas atribuições, com o assessoramento do órgão competente do MERCOSUL, convênios de cooperação ou de assistência técnica com organismos públicos e privados, de caráter nacional ou internacional. 18. Fomentar o desenvolvimento de instrumentos de democracia representativa e participativa no MERCOSUL. 19. Receber dentro do primeiro semestre de cada ano um relatório sobre a execução do orçamento da Secretaria do MERCOSUL do ano anterior. 20. Elaborar e aprovar seu orçamento e informar sobre sua execução ao Conselho do Mercado Comum no primeiro semestre do ano, posterior ao exercício. 21. Aprovar e modificar seu Regimento interno. 22. Realizar todas as ações pertinentes ao exercício de suas competências.” In: MERCOSUL. *Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul*. Disponível em: <[https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo\\_pt.pdf](https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo_pt.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2013.

sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração; e propor projetos de normas do Mercosul para consideração pelo Conselho do Mercado Comum.<sup>478</sup>

Observa-se que o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul não trouxe previsões que impliquem influência direta em questões centrais, ou acerca da participação decisiva do órgão no processo legislativo ou pelo menos possibilidades de controle eficaz dos atos executivos. Pelo que se percebe, caberá aos parlamentares, eleitos diretamente a partir de 2020, atuarem de maneira proativa, de forma a construir uma instituição que corresponda, em termos de atuação e de poderes, ao título de Parlamento do Mercosul. As imperfeições desta instituição estendem-se a passos largos e constituem verdadeiros paradoxos<sup>479</sup>, por exemplo: se a vontade de democratizar o Mercosul foi uma verdadeira motivação para a construção de um Parlamento a nível regional, então por que foi dotado de poderes puramente deliberativos/consultivos e que não lhe permitem influenciar os procedimentos legislativos ou controlar os órgãos executivos?<sup>480</sup> Este paradoxo reflete o desencantamento de alguns atores regionais com governos progressistas, que neste contexto deixaram lamentavelmente um momento histórico em, termos de aprofundamento da integração ganhar um papel vergonhoso no âmbito internacional.<sup>481</sup>

Os discursos para a criação do Parlamento ecoavam em torno do objetivo de uma maior integração, que exigiam um Mercosul mais político, mais institucionalizado e mais participativo. Mas toda essa retórica não se traduziu em mudanças substanciais e o Mercado Comum do Sul continua sendo um mercado comum não realizado, fechado

---

<sup>478</sup> MERCOSUL. *Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul*. Disponível em: <[https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo\\_pt.pdf](https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo_pt.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2013.

<sup>479</sup> DRI, Clarissa Franzoi. As funções do parlamento entre o Estado-nação e a integração regional: esgotamento orgânico ou adaptação institucional? *Revista de Ciências Humanas*. Florianópolis: EDUFSC n. 39, p. 83-98, 2006. p. 13. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacf/article/view/17985/16936>>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>480</sup> A instituição do Parlamento do Mercosul já foi uma decisão bastante pretensiosa se for considerado que essa modificação na estrutura de um bloco dominado pelos executivos, não é bem-vindo.

<sup>481</sup> DRI, Clarissa Franzoi. *La Construction du Parlement du Mercosur: régionalisme et démocratie en Amérique du sud*. Windhof: Promoculture-Larcier, 2014, p. 39.

às vozes sociais. Faz-se necessário encontrar o lugar do parlamento nesse vazio entre o discurso e a prática das autoridades.<sup>482</sup>

#### 4.4.1.1 Evolução do surgimento da cláusula democrática como condicionante no Mercosul

Não se visualiza no Tratado de Assunção (1991), em seu preâmbulo, qualquer alusão a democracia<sup>483</sup> como um fator determinante para o bloco. O artigo 20<sup>484</sup> deste Tratado, que se refere à entrada de novos membros no bloco, e igualmente não exige observância ao princípio democrático como requisito para ingresso no Mercosul.<sup>485 486</sup>

---

<sup>482</sup> DRI, Clarissa Franzoi. *La Construction du Parlement du Mercosur: régionalisme et démocratie en Amérique du sud*. Windhof: Promoculture-Larcier, 2014, p. 38.

<sup>483</sup> Este trabalho não pretende fazer alusão ao conceito de democracia, considerando que transbordaria os limites estabelecidos. Desse modo, a análise se limita ao próprio conteúdo da cláusula democrática. Sobre a noção de democracia há uma abundante bibliografia, considerando as perspectivas filosóficas, políticas, jurídicas, desde Platão e Aristóteles até Robert Dahl, Arend Lijphart, David Held e Jürgen Habermas.

<sup>484</sup> O artigo 20 do Tratado de Assunção dispõe que “O presente Tratado estará aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado. Não obstante, poderão ser consideradas antes do referido prazo as solicitações apresentadas por países membros da Associação Latino-Americana de Integração que não façam parte de esquemas de integração subregional ou de uma associação extra-regional. A aprovação das solicitações será objeto, de decisão unânime dos Estados Partes. MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao_pt.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>485</sup> MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao_pt.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>486</sup> Cumpre ressaltar que no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), no preâmbulo da Carta da OEA, já havia previsão de que a democracia é um princípio indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região. In: ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Carta da Organização dos Estados Americanos*. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/port/tratados\\_A-41\\_Carta\\_da\\_Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Estados\\_Americanos.pdf](https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2018. Na década de 1990, destaca-se a aprovação pela Assembleia Geral da Resolução 1080, a qual prevê que o Conselho Permanente deve ser convocado em caso de ameaça a democracia de um dos países membros, para que possa proceder às investigações e tomar as medidas adequadas. In: ORGANIZAÇÃO DOS

Apenas em 1992, com a Declaração Presidencial da Segunda Cúpula Presidencial do Mercosul, é que contemplou pela primeira vez o princípio democrático, dispondo que instituições democráticas são um verdadeiro pressuposto para a existência e desenvolvimento do Mercosul, o seja, pela primeira vez se estabelece uma condicionalidade democrática.<sup>487</sup>

De modo mais enfático, em 1996, com a Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático no Mercosul<sup>488</sup>, os Estados Partes reafirmaram a importância da manutenção de uma ordem democrática e aprovaram a mencionada Declaração Presidencial, na qual se estabelece como condição essencial para a cooperação no âmbito do Mercosul o estabelecimento e a conservação de instituições democráticas, e, em caso de descumprimento há previsão de suspensão do Estado Parte descumpridor do bloco como forma de sanção.<sup>489</sup>

A Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático no Mercosul traz em seu texto um amplo espectro de disposições destacando a importância das instituições democráticas e da ordem democrática, ao destacar que “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para a cooperação no âmbito do Tratado de Assunção, seus protocolos e demais atos subsidiários”<sup>490</sup> e “ Toda alteração da

---

ESTADOS AMERICANOS. AG/RES. 1080(XXI-0/91). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/council/AG/ResDec/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>487</sup> MORALES ANTONIAZZI, Mariela. La Cláusula Democrática y el Parlamento del Mercosur: contextualización de su alcance y dimensionalidade. In: PIOVESAN, Flavia; BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela (orgs.). *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 171-202, p. 189.

<sup>488</sup> MERCOSUL. *Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático em el Mercosur*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Publicados/Declaraciones%20Conjuntas/003670856\\_CM\\_C\\_25-06-1996\\_\\_DECL-DPR\\_S-N\\_ES\\_CompromDemo.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Publicados/Declaraciones%20Conjuntas/003670856_CM_C_25-06-1996__DECL-DPR_S-N_ES_CompromDemo.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>489</sup> MORALES ANTONIAZZI, Mariela. La Cláusula Democrática y el Parlamento del Mercosur: contextualización de su alcance y dimensionalidade. In: PIOVESAN, Flavia; BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela (orgs.). *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 171-202, p. 189.

<sup>490</sup> De acordo com o original: “ la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus Protocolos y demás actos subsidiarios”.

ordem democrática constitui um obstáculo inaceitável para a continuidade do processo de integração em curso a respeito do Estado membro afetado”.<sup>491 492 493</sup>

O Protocolo de Ushuaia, firmado em julho de 1998, mas em vigor apenas a partir de 2002, significou um grande avanço com o estabelecimento da cláusula democrática, consolidando valores já considerados inexistentes nos países do bloco em épocas que enfrentaram regimes ditatoriais severos. O artigo 8º do referido Protocolo afirma que é parte do Tratado de Assunção<sup>494</sup>, logo se entende que pertence ao ordenamento normativo do Mercosul, contemplando como principal diretriz que “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo” e que prevê os procedimentos que serão aplicados em casos de ruptura da ordem democrática em um dos Estados Partes. O artigo 6º deixa claro que as medidas sancionatórias serão adotadas por consenso pelos Estados Partes do Protocolo em

---

<sup>491</sup> De acordo com o original: “ Toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado”.

<sup>492</sup> De acordo com a doutrina de Mariela Morales Antoniazzi “Justamente es en la discusión acerca del alcance de la expresión ‘toda alteración’, donde se asumen distintas posturas. Algunos interpretan que se limita a alteraciones de tipo ‘golpe militar’, mientras otras voces se pronuncian por alteraciones de toda índole o naturaliza. Un análisis de contexto permite argumentar que debe hacerse una interpretación *latu sensu* y no *strictu sensu*.” De acordo com a tradução livre da autora: “ É justamente na discussão sobre o escopo da expressão "todas as alterações", que diferentes posições são assumidas. Alguns interpretam que se limita a alterações do tipo "golpe militar", enquanto outras vozes são pronunciadas por alterações de toda natureza ou naturalização. Uma análise de contexto permite argumentar que uma interpretação *latu sensu* deve ser feita e não *strictu sensu*." MORALES ANTONIAZZI, Mariela. La Cláusula Democrática y el Parlamento del Mercosur: contextualización de su alcance y dimensionalidade. In: PIOVESAN, Flavia; BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela (orgs.). *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 171-202, p. 189.

<sup>493</sup> MERCOSUL. *Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Publicados/Declaraciones%20Conjuntas/003670856\\_CM\\_C\\_25-06-1996\\_\\_DECL-DPR\\_S-N\\_ES\\_CompromDemo.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Publicados/Declaraciones%20Conjuntas/003670856_CM_C_25-06-1996__DECL-DPR_S-N_ES_CompromDemo.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>494</sup> O Artigo 8 do Protocolo de Ushuaia dispõe que “ O presente Protocolo é parte integrante do Tratado de Assunção e dos respectivos Acordos de Integração celebrados entre o MERCOSUL e a República da Bolívia e entre o MERCOSUL e a República do Chile. BRASIL. *Decreto nº 4.210 de 24 de abril de 2002 que promulga o Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4210.htm)>. Acesso em: 20 out. 2018.

conformidade com os Acordos de Integração vigentes, o que corrobora o caráter intergovernamental do bloco.<sup>495</sup>

Antoniazzi aduz que a democracia se fundamenta na vontade do povo, o qual é livre para se expressar, determinar seu próprio regime político, econômico, cultural e social, no entanto, quando se trata do âmbito regional interamericano, em especial, sulamericano, a democracia, os direitos humanos e o Estado de Direito se apresentam como conceitos interconectados.<sup>496</sup>

Os desafios institucionais para a consolidação do Mercosul na promoção da democracia em seus Estados Partes precisam ser enfrentados, como em diversas outras instituições internacionais, considerando a necessidade de credibilidade e legitimidade para que o bloco cumpra um papel significativo em relação aos Estados Partes que o compõem. O Mercosul ampliou seu espaço institucional de representação e de participação com a criação do Parlamento do Mercosul, embora nem sempre com resultados imediatos satisfatórios.<sup>497</sup>

#### 4.4.1.2 O Caso da Venezuela: a banalização da democracia

Em 2006 o tema que tomou conta da agenda do Mercosul foi o ingresso da Venezuela, antes Estado associado, como Estado Parte do bloco. Fatores importantes

---

<sup>495</sup> BRASIL. Decreto nº 4.210 de 24 de abril de 2002 que promulga o Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4210.htm)>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>496</sup> MORALES ANTONIAZZI, Mariela. La Cláusula Democrática y el Parlamento del Mercosur: contextualización de su alcance y dimensionalidade. In: PIOVESAN, Flavia; BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela (orgs.). *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 171-202, p. 189.

<sup>497</sup> HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Promovendo a Democracia no Mercosul: desafios teóricos, institucionais e políticos. In: PIOVESAN, Flavia; BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela (orgs.). *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 171-202, p. 166.

como o Produto Interno Bruto, a posição geográfica e a história do país marcada pela presença de Simón Bolívar, indicavam que o ingresso da Venezuela deveria ser saudado, inclusive porque o ingresso de novos países é uma decorrência natural da própria palavra “integração”.<sup>498</sup>

No entanto, também se mostravam claros os argumentos contrários à entrada da Venezuela. O então presidente Hugo Chávez era conhecido como desagregador, impetuoso e de forte personalidade, ao ponto de transformar o regime democrático venezuelano em uma ditadura, restando a dúvida se o Mercosul conseguiria colocar Chávez sob as regras econômicas do processo de integração, ou se o bloco seria contaminado politicamente.<sup>499</sup>

A Venezuela tentou – e conseguiu – se tornar um Estado Parte do Mercosul, embora diversos países houvessem feito oposição ferozmente à sua entrada. Países que conheciam as posições de Chávez em relação à integração e diziam “c’est comme quelqu’un qui voudrait entrer dans un club en disant à tout le monde que, s’il y entre, il provoquera aussitôt une modification du règlement de ce club”. A instituição que mais se opôs à admissão da Venezuela foi o Parlamento do Paraguai.<sup>500</sup>

O contexto que se visualiza na Venezuela atualmente é de um verdadeiro regime ditatorial, explicando Ricardo Antonio Lucas Camargo que “não é necessariamente pelo título de investidura que se caracterizaria uma ditadura, mas sim pela praxe do regime”. Desse modo, considerando diversos fatos, como a denúncia do Pacto de San José da Costa Rica no que diz respeito à jurisdição da Corte Interamericana de Direito

---

<sup>498</sup> JAEGER JUNIOR, Augusto. Recentes desenvolvimentos no Mercosul: apontamentos sobre o ingresso da Venezuela e a instalação do Parlamento do Mercosul. In: MENEZES, Wagner. *Estudos de Direito Internacional*. 5º Congresso de Direito Internacional. 2007. Anais do 5º Congresso de Direito Internacional, Curitiba: Juruá. Volume IX, p. 254-268. p. 262

<sup>499</sup> JAEGER JUNIOR, Augusto. Recentes desenvolvimentos no Mercosul: apontamentos sobre o ingresso da Venezuela e a instalação do Parlamento do Mercosul. In: MENEZES, Wagner. *Estudos de Direito Internacional*. 5º Congresso de Direito Internacional. 2007. Anais do 5º Congresso de Direito Internacional, Curitiba: Juruá. Volume IX, p. 254-268. p. 263.

<sup>500</sup> De acordo com a tradução livre da autora: “é como se alguém quisesse entrar em um clube dizendo a todos que, se ele entrasse, imediatamente causaria uma mudança nas regras deste clube.” BANSART, Andrés. *Comprendre le Venezuela*. Montreuil: Le temps des cerises, 2016, p. 179-180.

Humanos, a outorga de poderes, inclusive de natureza legislativa ao Chefe do Executivo em relação a predeterminação de preços, ocorrendo o tabelamento e o congelamento de preços por Maduro, as repressões aos adversários políticos, tudo isto, longe de fortalecer a Venezuela, reforçou a tese de que ali não há um Estado de Direito, “mas uma disputa por um poder que se pretende ‘legibus solutus’”.<sup>501</sup>

Parece ser um fenômeno mundial e não algo que foi exclusivo de Hugo Chávez ou Maduro, a banalização do conceito de democracia, e as diversas formas em que essa banalização pode vir camuflada. Hitler não foi legitimado por um golpe de Estado, foi eleito democraticamente, assim como Maduro ou Chávez ou outros líderes que foram levados ao poder pelo voto popular, no entanto o título de investidura legítimo é deslegitimado pela adoção de posturas que causam retrocessos em termos de proteção aos Direitos Humanos e um verdadeiro esgarçamento das relações sociais.<sup>502</sup>

Para Katherine Fierlbeck, a ideia de democracia, após o fim do comunismo, deixou de ser sub-teorizada para ser aceita sem críticas em todos os tipos de formas e manifestações. Embora o conceito de origem ocidental de democracia seja filosoficamente ambíguo e com muita frequência, contraditório, não são motivos para uma expansão do termo de maneira indefinida. De modo simples, explica Fierlbeck, a democracia implicaria instituições que obriguem governadores a realizar uma prestação de contas aos governados, no entanto, em relação à estrutura e a função da democracia, as diferenças são substanciais. A regra básica da votação pela maioria requer a existência de uma complementação: a proteção das minorias, o que é feito através de um sistema de direitos. A consolidação de uma definição universal de democracia enfrentaria grandes dificuldades, pois se trataria de alcançar um sistema de direitos em que não houvesse vinculação a especificidades culturais.<sup>503</sup>

---

<sup>501</sup> CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. Colóquio sobre a Venezuela sob Maduro. In: CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (Org.). *Racionalidade, Direito e Comunicação: desafios do século XXI – diálogos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fafris Editor, 2017, p. 19-24, p. 23.

<sup>502</sup> CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. Colóquio sobre a Venezuela sob Maduro. In: CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (Org.). *Racionalidade, Direito e Comunicação: desafios do século XXI – diálogos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fafris Editor, 2017, p. 19-24, p. 24.

<sup>503</sup> FIERLBECK, Katherine. *Globalizing Democracy: power, legitimacy and the interpretation of democratic ideas*. Manchester and New York: Manchester University Press, 2008, p. 1.

#### 4.4.2 Compromisso com as instituições democráticas para o avanço da integração no Mercosul

A cooperação estabelecida entre os países que fazem parte de um processo de integração deve ser entendida como um compromisso com a manutenção das instituições regionais, ressaltando aqui a figura da instituição do Parlamento do Mercosul, que foi, sem dúvida, um marco na história da integração sul-americana, representando não apenas um avanço a nível institucional, mas um passo importante para a representação da população, uma vez que o déficit democrático do bloco contribuiu para que o bloco venha a ser visto como menos atrativo e irrelevante para a comunidade internacional e pior, para os seus próprios membros.<sup>504</sup>

A própria criação do Parlasul já foi uma primeira resposta para a população e para a comunidade internacional, retomando as bases para o fortalecimento do bloco através de uma maior institucionalização que o aproximará da sociedade, ainda que o Parlamento siga envolto em questões de natureza estrutural e de estabelecer metas de transparência para todo o processo. A imagem do Mercosul precisava ser recobrada, e as perspectivas que cada Estado Parte tinha sobre o modelo de integração que deveria ser adotado, deveriam convergir para uma mesma direção, ultrapassando discussões como a supranacionalização do Mercosul e a criação de um Tribunal de Justiça de natureza supranacional. Pode-se dizer que o Parlamento do Mercosul representou, ainda que inicialmente, uma reconquista do processo integracionista.<sup>505</sup>

---

<sup>504</sup> ONUKI, Janina. Democracia e integración regional: perspectivas del Parlasur. *Boletín Informativo del CENSUD*, Centro de Estudios Sudamericanos, n.12, 2008. Instituto de Relaciones Internacionales da Universidad Nacional de la Plata, Argentina. Disponível em: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/37362>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

<sup>505</sup> ONUKI, Janina. Democracia e integración regional: perspectivas del Parlasur. *Boletín Informativo del CENSUD*, Centro de Estudios Sudamericanos, n.12, 2008. Instituto de Relaciones Internacionales da

No item 4.4.1 do presente trabalho, foi levantada a necessidade de desvelar o paradoxo levantado por Franzoi Dri<sup>506</sup> que paira sobre o Parlasul, o qual foi criado no sentido de democratizar o bloco e é, ainda, uma instituição bastante aquém do esperado, dotada de poderes que não lhe permitem influenciar significativamente nos procedimentos legislativos e muito menos controlar os órgãos executivos. Diante deste argumento, é inevitável o questionamento acerca de como o Parlasul pode ainda contribuir para a integração do Mercosul e quem ele está efetivamente representando.

Inicialmente cumpre destacar que os indícios da atualidade não apontam para um desaparecimento parlamentar em nível regional, ao contrário, há uma forte tendência a uma adequação às necessidades de um porvir cada vez mais próximo, residindo, neste processo, a necessidade de instituições parlamentares encontrarem meios de abrigar e transparecer, de modo mais eficaz, os anseios dos diversos setores da sociedade<sup>507</sup>,

---

Universidad Nacional de la Plata, Argentina. Disponível em: <  
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/37362>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

<sup>506</sup> DRI, Clarissa Franzoi. *La Construction du Parlement du Mercosur: régionalisme et démocratie en Amérique du sud*. Windhof: Promoculture-Larcier, 2014, p. 38.

<sup>507</sup> “Acciones de la sociedad civil organizada, en sus más diversas dimensiones (empresarial, subnacional, académica y del tercer sector) ganaron vida a lo largo de los años (tales como Red Mercociudades, Foro Universitario Mercosur, Grupo Brasil, entre otras iniciativas), y se convirtieron en una referencia para la continuidad de la integración del Mercosur. Son esos grupos de la sociedad civil (varios de ellos actuando en redes regionales) – aún tratados como iniciativas puntuales y específicas, ciertamente incapaces de alterar completamente el rumbo del proceso – que amplían la demanda por una participación más asertiva en el proceso, y presionan por un Parlamento más activo, por más transparencia en las decisiones y por un mayor compromiso de los respectivos gobiernos en su cumplimiento. Es decir, aún pende sobre el Parlasur la falta de articulación entre el gobierno y la sociedad y el desafío no sólo de contestar a las exigencias organizadas. Pero también mostrar a la población, cómo la integración puede traducirse en desarrollo, reducción de asimetrías y cumplir el papel de mejora de la vida de los países, especialmente aquellos menos desarrollados. Cabrá a los representantes de los países en el nuevo Parlamento de Mercosur, mostrar una postura responsable y participativa, aportando para la consolidación del proceso de integración, tornándolo más efectivo y democrático.” De acordo com a tradução livre da autora: “Ações da sociedade civil organizada em suas várias dimensões (negócio, sub-nacional, acadêmico e terceiro setor) ganharam vida ao longo dos anos (como Red Mercociudades, Universidade Fórum Mercosul, Brasil Group, entre outras iniciativas), e se tornaram referência para a continuidade da integração do Mercosul. São os grupos da sociedade civil (vários deles atuando em redes regionais, ainda que tratados como iniciativas pontuais e específicas certamente incapazes de alterar completamente o curso do processo) que expandem a demanda por uma participação mais assertiva no processo, e pressionam um papel mais ativo, mais transparência nas decisões e maior compromisso dos governos em conformidade Parlamento. Que ainda paira sobre o Parlasul a falta de coordenação entre governo e sociedade e o desafio é não só para responder às demandas organizadas, mas também mostrar às pessoas como a integração pode levar ao desenvolvimento, a redução das assimetrias e cumprir o papel de melhorar a vida especialmente dos países menos desenvolvidos. Caberá aos representantes dos países no novo Parlamento do Mercosul, mostrar uma abordagem responsável e participativa, contribuindo para a consolidação do Processo de integração, tornando-o mais eficaz e democrática.” ONUKI, Janina. Democracia e integración regional: perspectivas del Parlasur. *Boletín Informativo del CENSUD*, Centro de Estudios Sudamericanos, n.12, 2008. Instituto de Relaciones Internacionales da Universidad Nacional

mostrando como a integração pode ser um sinônimo de desenvolvimento. Os parlamentos deverão preservar seus lugares nos regimes democráticos contemporâneos, uma vez que a *democraticidade* dos sistemas institucionais pedem a presença de instituições parlamentares.<sup>508</sup>

As funções do parlamento, colocadas em um rol bastante extenso no artigo 4º de seu Protocolo Constitutivo são desprovidas de caráter vinculante, no entanto encerram um potencial de atuação política fundamental para a instituição. Em caso de serem “integralmente exploradas pelos parlamentares, essas ações, mesmo não sendo expressa ou imediatamente executadas pelos órgãos decisórios, poderiam gerar debate social, criar constrangimentos entre os atores responsáveis” e assim “engendrar manifestações por parte dos órgãos decisórios”. O uso das funções poderia gerar uma pressão política daí decorrente, podendo, assim, dar início a inúmeros atos capazes de modificar o curso de uma política regional. Trata-se não só de uma valorização da função parlamentar, considerada de pequeno potencial, mas de uma perspectiva otimista para que se possa consolidar o papel institucional do Parlasul no processo de integração do bloco.<sup>509</sup>

Acerca dos poderes “meramente consultivos” do Parlasul, a previsão se encontra no artigo 43 (j), o qual dispõe que “À Mesa Diretora compete: [...] j) avaliar e resolver os pedidos de despacho imediato e as consultas dos grupos políticos, dos parlamentares e das comissões, que deverão ser apresentados por escrito.” bem como no artigo 70 (e), que dispõe que “ À Comissão de Assuntos Jurídicos e Institucionais compete discutir e informar por escrito ao Plenário sobre os seguintes temas: [...] e) consultas e cooperação com o Tribunal Permanente de Revisão;” ambos do Regimento Interno do Parlamento do Mercosul.<sup>510</sup>

---

de la Plata, Argentina. Disponível em: < <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/37362>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

<sup>508</sup> DRI, Clarissa Franzoi. *Antiformalismo Jurídico e Integração*: a funcionalidade dos parlamentos regionais na América do sul. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007. p. 124.

<sup>509</sup> DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasur, um novo ator no processo decisório do Mercosul? *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba. v.24, n. 57, 2016. p. 6

<sup>510</sup> MERCOSUL. *Regimento Interno do Parlamento do Mercosul*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes->

Ainda que o Parlasul tenha poderes consultivos ao invés de poderes decisórios, por outro lado, trata-se de utilizar os seus pareceres e as suas opiniões consultivas para que haja uma inserção do órgão em temas que estão gerando discussões regionais. Tomando como exemplo o Parlamento Europeu, verificou-se que, as atribuições que hoje lhe competem foram sendo adquiridas paulatinamente à medida que tratados importantes iam sendo aprovados, no entanto, mesmo quando dispunha de poucas competências o PE procurou utilizar seu poder de deliberação para propor reformas significantes nos tratados e, com isso, tentar intervir na produção normativa. Trata-se de uma estratégia reivindicatória que, com o passar do tempo começou a produzir efeitos e o Parlamento Europeu alargou seus poderes e tornou-se importante no processo decisório. Quanto ao Parlasul, insistentemente a instituição produz recomendações que não reivindicam atribuições novas ou são de pouca repercussão, como por exemplo, o debate acerca da designação de datas comemorativas ou pedido de informação.<sup>511</sup>

As críticas continuam no sentido que a atividade do Parlamento do Mercosul se limita, muitas vezes a questões locais e nacionais, pois embora a instituição tenha abrangência regional, seus parlamentares com frequência se encontram discutindo problemas acerca da sua região ou país de origem, e o reflexo disto está na dificuldade que os parlamentares encontram em formar grupos políticos que ultrapassem a dimensão nacional. É importante ressaltar que os registros da Secretaria do Mercosul apontam que no âmbito do instrumento das “recomendações”<sup>512</sup> há um contraponto a

---

mistas/cpcms/parlamento.html/regimento-interno-do-parlamento-do-mercosul-portugues>. Acesso em: 23 out. 2018.

<sup>511</sup> DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasur, um novo ator no processo decisório do Mercosul? *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba. v.24, n. 57, 2016. p. 8

<sup>512</sup> O Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul e seu Regimento Interno estabelecem que a assembleia conta com os seguintes instrumentos: pareceres, projetos de lei, anteprojetos de lei, recomendações, informes, declarações e disposições. MERCOSUL. *Regimento Interno do Parlamento do Mercosul*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/parlamento.html/regimento-interno-do-parlamento-do-mercosul-portugues>>. Acesso em: 23 out. 2018.

essa concepção, uma vez que 70% das recomendações se referem a questões de abrangência regional, que envolvem todos os Estados membros.<sup>513</sup>

Mesmo que venha a ser percebido que os demais atos não obedecem ao mesmo padrão que o das recomendações, deve-se ponderar que estas são um instrumento de diálogo entre o CMC e o Parlasul. Considere-se também a preocupação dos parlamentares em conferi-las um caráter de abrangência regional, o que indica um processo de socialização em curso com as matérias que se relacionam com o processo de integração. Logo, é possível afirmar que as medidas propostas ao CMC pelo Parlasul são usualmente mais regionais que locais.<sup>514</sup>

Analisando as recomendações nº 01/08<sup>515</sup> e a nº 21/09<sup>516</sup> sobre o pedido do Parlasul para que o CMC amplie o acesso à internet nas escolas dos Estados Partes como forma de fomento à introdução de tecnologias de informação e de comunicação, e para que se estabeleça a compatibilização das regulamentações internas dos Estados Partes sobre tarifas de combustível, respectivamente, verifica-se que o Parlasul muitas vezes solicita que o CMC oriente os Estados Partes a se comportarem de determinado modo ou que adotem medidas que somente poderão ser colocadas em prática se analisadas no plano interno de cada país.

Ainda que endereçada ao CMC, a recomendação tem por meta alcançar as políticas públicas de cada país do bloco, mesmo que a decisão regional não seja

---

<sup>513</sup> MERCOSUL. *Secretaria do Mercosul*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/48/2/innova.front/secretaria\\_del\\_mercosur](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/48/2/innova.front/secretaria_del_mercosur)>. Acesso em: 23 out. 2018.

<sup>514</sup> DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba. v.24, n. 57, 2016. p. 7

<sup>515</sup> MERCOSUL. Mercosul/CMC/Dec Nº 01/08. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/446/2/parlasul/parlasul-aprova-proposta-que-busca-melhorar-o-acesso--internet-no-bloco.html>>. Acesso em: 23 out. 2018.

<sup>516</sup> MERCOSUL. *Mercosul/CMC/Dec Nº 21/09*. (Sétima rodada de negociação de compromissos específicos em matéria de serviços). Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Decis%C3%B5es%20Mercosul/DEC\\_%2021\\_09.pdf](https://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Decis%C3%B5es%20Mercosul/DEC_%2021_09.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2018.

formulada. Conclui-se neste ponto uma atuação do Parlasul em prol da harmonização de políticas públicas.

As perspectivas em torno da relevância das instituições parlamentares, de modo geral, consistem também no fato de que, ainda de maneira pouco satisfatória na maioria das vezes, representam a vontade geral na elaboração das normas, e representam as múltiplas forças políticas, inclusive aquelas de oposição ao governo.<sup>517</sup> Não somente isso, a deliberação feita pelo parlamento em muito agrega ao tema em discussão e ao projeto de lei ou outro instrumento que dele emanará, conferindo-lhe legitimação, e ainda que exista um contato direto entre as associações da sociedade civil e o Poder Executivo, restarão áreas onde a intervenção parlamentar se faz necessária.<sup>518</sup> Deve-se enxergar no parlamento do Mercosul, uma instituição capaz de oportunizar um espaço de convergência e, principalmente um canal de expressão duradouro ao embate das forças políticas, prolongando as disputas ideológicas, dissenso essencial à democracia, para além do momento eleitoral. Dito isto, não se pode dispensar o papel parlamentar de controle dos atos executivos, importante para limitar as ações do governo àquelas realizadas dentro dos muros da responsabilidade política.

Os blocos de integração que se pretendem democráticos, devem contar com instituições fundamentais à vitalidade das democracias, os parlamentos, os quais enfrentam um verdadeiro desafio para superar suas deficiências. É importante que se evite que as iniciativas de integração esbarrem no âmbito puramente econômico, mesmo que esse seja a motivação inicial, mas uma adstrição prolongada à economia gera uma diminuição nas oportunidades de desenvolvimento. Há um condicionamento dos avanços econômicos ao avanço da própria integração, uma vez que dificilmente acordos tarifários, por exemplo, se mantêm ante a ausência de estruturas jurídico-políticas à altura.<sup>519</sup> Há uma nítida interdependência entre as esferas política, jurídica e econômica

---

<sup>517</sup> MASTROPAOLO, Alfio; VERZICHELLI, Luca. *Il Parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Roma: Laterza, 2006. p. 72

<sup>518</sup> COTTA, Maurizio. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de Política*. 12. Ed. vol. 2. Brasília: UnB, 2004. p. 887.

<sup>519</sup> GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 47.

no âmbito de um processo de integração, e os parlamentos regionais democratizam as ações derivadas de todos esses setores.

No Mercosul, de acordo com Franzoi Dri mesmo que se constate uma fragilidade na integração econômica, comportando inúmeras exceções ao livre comércio e à tarifa externa comum, “o papel democratizador do Parlamento poderia se realizar no sentido de estimular ações sociais, educacionais, culturais, jurídicas e políticas no âmbito da integração”, e completa afirmando que “um comportamento desse tipo deveria englobar uma aproximação com os movimentos e as organizações sociais e outras entidades que já atuam em rede no plano regional e centralizam seu trabalho nas questões ligadas à integração”.<sup>520</sup>

No entanto, para que possa exercer o seu papel democratizador e influenciar as ações acima delineadas, o Parlasul precisa cumprir com eficiência seus fins, levando em conta que a funcionalidade parlamentar, no entanto, muitas vezes não corresponde integralmente à tradição política dos países da América do Sul, onde os parlamentos nacionais desempenham funções limitadas e ocupam uma posição secundária em relação ao Poder Executivo. Essa situação tende a se repetir no âmbito da política externa, onde se supõem inseridas as questões relativas à integração.<sup>521</sup>

Neste caso, a União Europeia muito tem a acrescentar em termos de estrutura da instituição parlamentar, não apenas por contar com uma desde os seus primórdios, mas pelo modo como, paulatinamente o Parlamento Europeu foi conquistando as competências que possui hoje, ou seja, do caráter puramente deliberativo e de representação dos europarlamentares, hoje o Parlamento Europeu representa os povos da Europa e legisla ao lado do Conselho Europeu, bem como fiscaliza os órgãos executivos da União. Ainda se encontra aquém da Comissão e do Conselho, no entanto, muito já foi conquistado.

---

<sup>520</sup> DRI, Clarissa Franzoi. *Antiformalismo Jurídico e Integração*: a funcionalidade dos parlamentos regionais na América do sul. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. p. 126.

<sup>521</sup> DRI, Clarissa Franzoi. *Antiformalismo Jurídico e Integração*: a funcionalidade dos parlamentos regionais na América do sul. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. p. 126.

O Parlamento do Mercosul, ao contrário do Europeu, encontra-se inserido em um esquema integracionista que não vislumbra possibilidade concreta, ao menos a curto e médio prazos, de contar com competências supranacionais, ou seja, trata-se de um processo essencialmente intergovernamental, que não estabeleceu regras para o gerenciamento conjunto de certos temas.

Apenas com o decorrer do tempo será possível vislumbrar possíveis incompatibilidades entre o sistema intergovernamental do Mercosul e a funcionalidade de seu Parlamento, no entanto, ainda contando com funções e competências limitadas, o Parlasul possui meios de reforçar seus poderes. Para isso, seria muito importante desempenhar com excelência as funções já existentes, desenhando um quadro de legitimidade social e institucional para o aperfeiçoamento de suas atividades no Mercosul. Em outras palavras, em grande medida, o espaço eventualmente conquistado pelo Parlamento no bloco depende não apenas das disposições normativas de seu protocolo constituinte, ou das futuras que serão a ele incorporadas, mas principalmente do comportamento político de deputados e partidos.

No caso brasileiro, o quadro não é dos melhores. Os motivos que originam e consolidam-se como causas do desinteresse dos partidos brasileiros pelo Mercosul podem ser apontados como envoltos em incertezas sobre a forma como seria realizada a cooperação entre os parlamentos, a amplitude da agenda nacional, o baixo nível de conhecimento e, principalmente, de interesse por parte do eleitorado pelo processo de integração, e o papel preponderante do Poder Executivo<sup>522</sup>, através do Ministério das Relações Exteriores, em assuntos internacionais.<sup>523</sup> Por isso a realização de eleições diretas para o Parlasul é um elemento que já foi instalado por metade dos países e que tem um poder de influência nesse contexto, uma vez que dinamiza o processo, e poderá atrair parlamentares e partidos para discussões em torno de assunto regionais, fortalecendo o próprio Parlamento.

---

<sup>522</sup> Deve-se observar que, em parte a falta de credibilidade dos cidadãos no sistema democrático advém desse desequilíbrio entre os poderes do Estado, o que leva as pessoas a esperarem mais da liderança depositada em uma só pessoa, um líder, com discursos que alcançam a população sobre a melhoria do padrão de vida do país, em detrimento de uma ideia de governo.

<sup>523</sup> OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *MERCOSUL: atores políticos e grupos de interesse brasileiros*. São Paulo: UNESP, 2003, p. 133.

Esse quadro geral de debilidade partidária concorre para a consolidação da democracia na região, uma vez que eles possuem um papel essencial na organização das forças políticas e na condução das disputas pelo poder. É necessário que no Mercosul haja um estreitamento de laços entre os partidos, de forma a influenciar os sistemas políticos e refletir nas estruturas nacionais.

É preciso ter em mente que o Parlamento do Mercosul é um fórum representativo por natureza, representando a primeira instituição política com composição e características regionais, podendo vir a ser um elemento promotor da inserção da comunidade no processo de integração, aproximando a sociedade civil deste contexto, em que buscarão maior representatividade. No entanto, esses novos atores influentes no processo de integração do Mercosul, ainda estão dependentes do aprofundamento da democracia no bloco e a valorização dos princípios democráticos.<sup>524</sup>

O Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul dispõe, no artigo 2º, acerca dos propósitos da instituição, dentre os quais estão incluídos o estímulo a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração e promoção da solidariedade e da cooperação regional e internacional, além de garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo.<sup>525</sup> No caso do Mercosul, este artigo traduz-se em acompanhar a mobilidade dos novos atores e não apenas contar com regras bem escritas em textos de pouca compreensão social.

Observando todo o exposto, muito foi dito acerca do papel que o Parlamento deve e pode vir a desempenhar no âmbito do processo de integração do Mercosul, o qual persiste valorizando o papel dos Poderes Executivos e afirmando a indecisão política quanto ao aprofundamento de suas instituições e políticas sociais. Caso este contexto permaneça, o bloco não passará de mais uma zona de livre comércio, que não

---

<sup>524</sup> OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; MARIANO, Karina; VIGEVANI, Tullo. Democracia e Atores Políticos no MERCOSUL. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida (Orgs.). *O MERCOSUL no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez; Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 250-285, p. 257

<sup>525</sup> MERCOSUL. *Protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul*. Disponível em: <[https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo\\_pt.pdf](https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo_pt.pdf)>. Acesso em: 08 out. 2018.

conseguiu atingir os objetivos para os quais foi criado, em 1994, pelo Tratado de Assunção.

## 5 CONCLUSÕES

Não há dúvidas de que o Mercado Comum do Sul é um processo de integração que logrou êxito e teve uma importante evolução em seus primeiros anos de funcionamento, causando impacto na esfera social, econômica, jurídica e política regional, como um bloco que se projetou no espaço das relações globalizadas. É considerando esta importância que se entende necessário tentar superar os problemas atuais que o bloco enfrenta e encontrar mecanismos institucionais adequados para impulsionarem o desenvolvimento do Mercosul e o alcance de seu objetivo inicial, qual seja, a consolidação de um mercado comum no bloco.

O trabalho foi estruturado considerando a União Europeia como modelo de integração paradigmático, não recebendo esta consideração da doutrina de forma aleatória. O percurso do bloco europeu se deu de maneira exitosa e serviu de inspiração para diversos processos de integração. É inegável a importância do estudo comparado de qualquer pretensão integrativa com o modelo União Europeia, considerando certos limites, a cada caso.

Em relação ao Mercosul, este não se ajusta confortavelmente às medidas estabelecidas pelos padrões europeus e às teorias de integração regional formuladas pelo “Norte”<sup>526</sup>, mas não se descarta que são relevantes em vários aspectos. E considerando essa relevância que se pretendeu verificar quais aspectos da experiência europeia serviria à ampla paisagem projetada pelo “Sul”.

Diante da insistência dos doutrinadores em afirmarem a necessária adoção pelos países do Mercosul de um sistema de integração supranacional, ou com elementos de supranacionalidade é que se estudou, no primeiro capítulo, a opção do Mercosul por outra estrutura, qual seja, a intergovernamental, a qual revelou ser a mais adequada para o atual estágio do bloco, sendo defendida inclusive por autores alemães como Ulrich Wehner o qual traz a perspectiva que faltou a muitos doutrinadores nacionais ao

---

<sup>526</sup> SILVA, Karine de Souza. Beyond the border between the North and the South: towards a decolonization of epistemologies and fields of research on Mercosur. *Revista de Direito Internacional*. v. 14, n. 2, p. 413-429, 2017. p 1.

defender a atual estrutura de integração do Mercosul, afirmando que se trata da funcionalidade de um novo tipo de projeto de integração, com suas particularidades, que o diferencia de todos os outros possivelmente comparáveis, inicialmente pela facilidade e simplicidade de sua estrutura, marcada pelo princípio da flexibilidade presente no Tratado fundador. A esta característica segue a transitoriedade e simplicidade do processo normativo.<sup>527</sup>

Além de se concluir pela continuação do modelo atual da intergovernabilidade, questionou-se o próprio modelo europeu como parâmetro de integração considerando a situação do bloco na atualidade, o qual lida com um verdadeiro processo de desintegração causado pelo *Brexit*. Neste ponto, optou-se por reconhecer todo o caminho já percorrido pela UE como o êxito maior do bloco.

O capítulo "Sistema de solução de conflitos e de incorporação de normas na União Europeia e no Mercosul", trouxe severas críticas recebidas pelo Mercosul devido à fragilidade que o seu sistema judicial apresenta, tanto no tocante ao sistema de solução de controvérsias como no que tange ao processo de incorporação de normas. Três problemas se destacaram, quais sejam: 1) A ausência de aplicabilidade direta das normas do bloco, o que, por consequência implica uma necessidade das normas passarem pelo procedimento de recepção dos tratados internacionais, nos moldes do Direito Internacional Público para fazerem parte do ordenamento interno dos Estados membros; 2) O fato de que a não incorporação da norma por um dos Estados partes desobriga os demais de cumprir a norma, gerando a chamada "incorporação *à la carte*", não havendo demandas no Tribunal Arbitral de um país contra o outro por *violação do dever de incorporação*; 3) E o fato de que os países valoram de maneira diferente as normas internacionais que recepcionam, não havendo uniformização no *status* dos tratados ou outras normativas regionais incorporadas, muito menos uniformização da interpretação que será atribuída a tais normas, ou seja, não há garantia de que serão aplicadas de modo a atender aos interesses que levaram a sua criação, mas sim, para

---

<sup>527</sup> WEHNER, Ulrich. *Der Mercosur: Rechtsfragen und Funktionsfähigkeit eines neuartigen Integrationsprojektes und die Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 47.

atender às necessidades de cada um dos países. Agregado a esses problemas, a sugestão da doutrina como a de Adriane Melo Lorentz, Florisbal Del'Olmo, Joana Stelzer, Gilberto Kerber, Alejandro Perotti é a criação de um Tribunal de Justiça de contornos supranacionais que uniformize a interpretação das normas regionais e acabe com todos os problemas do sistema jurídico do bloco e outros dele decorrentes.

Neste ponto utilizou-se principalmente da doutrina de Felix Fuders, Augusto Jaeger Junior e do *Primer informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales*, chegando a conclusão em sede de 2º capítulo no sentido de que já existem processos e decisões judiciais nos quatro países do Mercosul que aplicam normas do bloco, chegando a alcançar em determinados casos, altas esferas dos respectivos poderes judiciários, e que a situação poderia melhorar se houvesse uma troca de informações melhor entre as jurisdições, facilitando o conhecimento da existência de jurisprudência sobre normas do Mercosul.

Acerca da criação de um tribunal de justiça para o Mercosul, conclui-se que o sistema de solução de controvérsias com base nos Tribunal Arbitral *Ad Hoc* e Tribunal Permanente de Revisão é coerente com o atual processo do Mercosul, e com todos os demais órgãos que possuem natureza intergovernamental. O TPR é independente e possui uma função consultiva que poderia estar sendo mais explorada pelos países do bloco, não podendo ser alvo de críticas quando na verdade o que falta é vontade integracionista.

Diante das respostas obtidas nos dois primeiros capítulos, o trabalho encontra resposta para a primeira pergunta de investigação a qual se propôs responder. Desse modo, conclui-se que a supranacionalidade é um elemento dispensável para a evolução do Mercosul à fase de mercado comum. Ainda que a experiência europeia tenha demonstrado a relevância deste elemento, devem-se respeitar as peculiaridades de cada processo de integração e ter em mente que, a fase de mercado comum era apenas um instrumento para a União Europeia alcançar o patamar de integração que pretendia, no entanto, para o Mercosul, trata-se do destino final, nada mais justo, que adotem procedimentos diferentes para alcançarem seus objetivos.

Uma vez que a resposta para parte do trabalho se encontra consolidada, optou-se por indicar, no último capítulo, uma instituição que viria a ser uma alternativa de estudo para o avanço da integração do Mercado Comum do Sul.

Sabe-se que os parlamentos, órgãos legislativos por excelência, exerceram um papel decisivo na formação e reformulação dos requisitos para o exercício de boas práticas de governo à luz dos princípios que regulam os sistemas democráticos. E é na defesa de um bloco mais democrático a exemplo da União Europeia, a qual não tem a pretensão de aspirar ser só mais uma organização internacional, que o Mercosul deveria investir no processo de reforço democrático do bloco na figura do Parlamento do Mercosul (Parlasul), representando assim o silêncio eloquente da sociedade e aproximando-a do processo de integração.

Infelizmente, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul não trouxe previsões que impliquem influência direta do Parlamento em questões centrais, ou acerca da participação decisiva do órgão no processo legislativo ou pelo menos possibilidades de controle eficaz dos atos executivos, no entanto, tendo em vista a experiência do Parlamento Europeu, o qual iniciou seu percurso sem muitas competências e conseguiu se tornar o representante máximo dos povos no âmbito da União Europeia, contando com previsões em seu favor, tratado após tratado, perseguindo um processo contínuo, no entanto, não necessariamente linear e progressivo. Inicialmente, o PE era apenas uma assembleia consultiva composta por delegados enviados pelos Parlamentos nacionais. Cinquenta anos depois, o Parlamento agora eleito por sufrágio direto possui competências legislativas e de investidura do Executivo importantes, assim como todas as características e componentes de um Parlamento democrático.

Considerando a nítida interdependência entre as esferas política, jurídica e econômica no âmbito de um processo de integração, confia-se nos parlamentos regionais para exercerem o papel de democratizar as ações derivadas de todos esses setores.

Ao analisar a gênese, o desenvolvimento e a estrutura do Parlasul, principalmente de acordo com a doutrina predominante de Clarissa Franzoi Dri e

Marcelo Fernandes de Oliveira, conclui-se pela importância de discutir o Parlamento do Mercosul como alternativa para a progresso integracionista da região porque trata-se de um fórum representativo por natureza, representando a primeira instituição política com composição e características regionais, podendo vir a ser um elemento promotor da inserção da comunidade no processo de integração, aproximando a sociedade civil deste contexto, em que buscarão maior representatividade.

Esses novos atores, influentes no processo de integração do Mercosul, ainda estão dependentes do aprofundamento da democracia no bloco e a valorização dos princípios democráticos, que necessitam que o assunto seja discutido e debatido.

Acredita-se na instituição do Parlamento do Mercosul como órgão que figurará como promotor da integração porque tem como atribuições promover o respeito à diversidade cultural dos povos sul-americanos; garantir a participação da sociedade civil no processo de integração, estimulando a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração, e por fim o propósito principal de contribuir para consolidar a integração latino-americana mediante o aprofundamento e ampliação do Mercosul, promovendo a solidariedade e a cooperação regional e internacional.

Desse modo, percebe-se que a conjuntura do Mercosul tem sua fragilidade apoiada sobre bases políticas que adotam posturas contrárias à boa governança e à boa política e que precisam reforçar mais as bases democráticas do bloco, adotando internamente medidas que tenham por finalidade agregar valores que ultrapassem o lado econômico da integração e alcance os principais atingidos pelo processo, os cidadãos, até porque há um condicionamento dos avanços econômicos ao avanço da própria integração, uma vez que dificilmente acordos tarifários, por exemplo, se manterão ante a ausência de estruturas jurídico-políticas à altura, e principalmente, se não observarem os princípios democráticos do bloco.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elisabeth. *Mercosul e União Europeia: Estrutura Jurídico-Institucional*. 4. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2011.

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. *Mercosul: Desafios para a Implementação do Direito e Exemplos do Brasil*. Lisboa: Editorial Juruá, 2014.

ÁLVAREZ MACÍAS, María Victoria. Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional: los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur. *Revista Colombia Internacional*. n. 74, p. 207-229. 2011.

ARGENTINA. *Cafés la Virginia S. A.* Disponível em: <<https://www.dipublico.org/3854/cafes-la-virginia-s-a/>>. Acesso em: 25 out. 2018.

ARGENTINA. *Caso Ekmekdjian Miguel Angel c/ Sofovich Gerardo y otros*. Disponível em: <[http://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/fallo\\_ekmekdjian\\_miguel\\_a.\\_c.\\_sofovich\\_gerardo\\_y\\_ot.\\_corte\\_suprema\\_de\\_justicia\\_de\\_la\\_nacion.\\_1992.pdf](http://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/fallo_ekmekdjian_miguel_a._c._sofovich_gerardo_y_ot._corte_suprema_de_justicia_de_la_nacion._1992.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2018.

ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em 21 fev. 2018.

ARNULL, Anthony. Article 19. The Court of Justice of the European Union. In: MANGIAMELI, Stelio; BLANKE, Hermann-Josef (Eds). *The Treaty on European Union (TEU): a commentary*. Berlin: Springer, 2013. p. 759-786.

BAÑO LEÓN, José María. El Tribunal Constitucional, Juez Comunitario: amparo frente al no planteamiento de cuestión prejudicial (STC 58/2004). *Revista de Derecho Privado y Comunitario*. n. 2, 2004.

BANSART, Andrés. *Comprendre le Venezuela*. Montreuil: Le temps des cerises, 2016.

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

BARRAL, Welber. Organização Mundial de Comércio. In: *Tribunais Internacionais: Mecanismos Contemporâneos de soluções de controvérsias*. Welber Barral (org.). Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. V.4. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BECK, Ulrich. *O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BIEBER, Roland; EPINEY, Astrid; HAAG, Marcel; BEUTLER, Bengt. *Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.

BODIN, Jean. *Les six livres de la République*. Paris: Fayard, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. *Agência Brasileira de Telecomunicações (ANATEL) – Resolução nº 336/2003*. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2003/279-resolucao-336>> Acesso em: 04 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Agência Brasileira de Telecomunicações (ANATEL) – Ato 37053/2003*. Disponível em: <[http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=56769&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/atos/2003/ato\\_37053\\_2003.pdf](http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=56769&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/atos/2003/ato_37053_2003.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Agência Brasileira de Telecomunicações (ANATEL) – Portaria 819/2000*. Disponível em: <[http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=22008&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/portaria/portarias\\_mc/portmc\\_0819\\_2000.pdf](http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=22008&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/portaria/portarias_mc/portmc_0819_2000.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Agência Brasileira de Telecomunicações (ANATEL)- Resolução nº 2018/2000*. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/15-2000/247-resolucao-218>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Carta Rogatória Passiva 8279 AgR/AT*. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/740696/agregna-carta-rogoratoria-cr-agr-8279-at>> Acesso em: 02 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto 1.901*: Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm)>. Acesso em: 03 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 4.210* de 24 de abril de 2002: Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4210.htm)>. Acesso em: 20 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 4.982*, de 9 de fevereiro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 922*, de 10 de setembro de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0922.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0922.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Nota à imprensa 255/2017*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17051-decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. *Nota à imprensa 337/2016*. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14727-aprovacao-da-declaracao-relativa-ao-funcionamento-do-mercosul-e-ao-protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

BRICEÑO RUIZ, José. Strategic Regionalism and the Remaking of the Triangular Relation between the USA, the European Union and Latin America. *Journal of European Integration*. v. 23, n. 2, p. 199-213, 2001.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. Colóquio sobre a Venezuela sob Maduro. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Racionalidade, Direito e Comunicação: desafios do século XXI – diálogos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fafris Editor, 2017.

CAMPOS, João Mota de. *Manual de Direito Europeu*. 6 ed. Coimbra: Coimbra, 2010.

CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Contencioso Comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2002.

CARRUBA, C.; GABEL, M. *International Courts and the Performance of International Agreements: A General Theory with Evidence from the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: exigências e perspectivas – integração e consolidação do espaço econômico (1995-2000-2006)*. São Paulo: LTr, 1996.

CHALMERS, Damian; DAVIES, Gareth; MONTI, Giorgio. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

\_\_\_\_\_; HADJIEMMANUIL, Christos; MONTI, Giorgio; TOMKINS, Adam. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

COSTA e SILVA, Eugênio da. A concorrência no Mercosul: considerações preliminares. *Revista de Direito Econômico*. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, n. 25, p. 45-51, 1997.

COTTA, Maurizio. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de Política*. Vol. 2. 12 ed. Brasília: UnB, 2004.

CRAIG, Paul; DE BURCÁ, Gráinne. *EU Law: texts, cases, and materials*. 5th Ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

DE BURCÁ, Gráinne. The Institutional Development of the EU: A Constitutional Analysis. In: *The Evolution of EU Law*. CRAIG, Paul; DE BURCÁ, Gráinne (Eds). Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 55-82.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza; MACHADO, Diego Pereira. *Direito da Integração, Direito Comunitário, Mercosul e União Europeia*. Salvador: Jus Podivm, 2011.

DIÉZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. 15 Ed. Madrid: Tecnos, 2005.

DRI, Clarissa Franzoi. *Antiformalismo Jurídico e Integração: a funcionalidade dos parlamentos regionais na América do sul*. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis.

\_\_\_\_\_. As funções do parlamento entre o Estado-nação e a integração regional: esgotamento orgânico ou adaptação institucional? *Revista de Ciências Humanas*. N. 39, abril de 2006, Florianópolis: EDUFSC. P 83-98, p. 13. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacf/article/view/17985/16936>>. Acesso em 20 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *La Construction du Parlement du Mercosur: régionalisme et démocratie en Amérique du sud*. Windhof: Promoculture-Larcier, 2014.

\_\_\_\_\_; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasur, um novo ator no processo decisório do Mercosul? *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba. v.24, n. 57, 2016.

FARIA, José Ângelo Estrella. *O Mercosul: princípios, finalidades e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e do Comércio Exterior, 1993.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA, Maria das Graças Jerônimo Enes. *Unidade e diferenciação no direito da União Europeia: a diferenciação como um princípio estruturante do sistema jurídico da união*. Coimbra: Almedina, 2017.

FERRER, Aldo. Argentina-Brasil, Mercosul e integração sul-americana. *Política Externa*. v. 9, n. 2, p. 8-10, 2000.

FIERLBECK, Katherine. *Globalizing Democracy: power, legitimacy and the interpretation of democratic ideas*. Manchester and New York: Manchester University Press, 2008.

FONTAINE, Pascal. *Europe: a fresh start (The Schuman Declaration 1950-90)*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1990.

FUDERS, Felix. *Die Wirtschaftsverfassung des MERCOSUR: Eine rechtsvergleichende Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des Rechts der Europäischen Union*. Berlin: Duncker und Humblot, 2008.

\_\_\_\_\_. La protección del medio ambiente como justificación de una restricción del libre comercio: ¿Qué puede aprender Europa del MERCOSUR? *Revista Electrónica Iberoamericana*. v. 4, n. 2, p.8-28, 2010.

\_\_\_\_\_. La Solución de Controversias en el Mercosur: Una Evaluación del Sistema y de la Jurisprudencia. *Prima Facie*: João Pessoa, v. 11, n. 21, ano 11, p. 75-108, 2012.

GADELHA, Nair A. Fonseca. Os desafios da construção de uma agenda social: assimetrias e políticas externas no Mercosul. In: GADELHA, Regina Maria A. F. Gadelha (org.) *Mercosul a Unasul: Avanços do processo de integração*. São Paulo: Educ, 2013, p.237-276.

GIDDENS, Anthony. *O mundo em descontrolo: o que a globalização está fazendo de nós*. 4 ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GIL-ROBLES GIL-DELGADO, José María. De Roma a Amsterdam: la consolidación de un Parlamento. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Los parlamentos de Europa y el parlamento europeo*. Madrid: Cyan, 1997.

GOETZE, Stefan; RITTBERGER, Berthold. A matter of habit? The sociological foundations of empowering the European Parliament. *Comparative European Politics*. v. 8, n. 1, p. 37-54, 2010.

GONZÁLES MARTÍN, Núria. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea: especial consideración a la cuestión prejudicial. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México: DF, 1996.

GORDILLO, Agustín. *The Future of Latin America: Can the EU help?* London: Esperia Publications Ltd, 2003.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996.

GRIMM, Dieter. *Teoria Geral do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Aspectos econômicos do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v.39, n. 1, p. 19-47, 1996.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. Edições Loyola: São Paulo, 2002.

JAEGER JUNIOR, Augusto. A Arbitragem para a Solução de Controvérsias no Mercosul. In: LEITE, Eduardo de Oliveira. *Grandes temas da atualidade: mediação, arbitragem e conciliação*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 39-72.

\_\_\_\_\_. *A liberdade de concorrência na União Europeia e no Mercosul*. São Paulo: LTr, 2006.

\_\_\_\_\_. Fundamentos y recientes desarrollos del Mercosur. In: Armin von Bogdandy; César Landa Arroyo; Mariela Morales Antoniazzi. (Org.). *Integración suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, v. 1, p. 491-514, 2009.

\_\_\_\_\_. Mercosul: a exclusão do cidadão nos processos de constituição e integração. In: PIMENTEL, Luiz Otávio. *Mercosul no cenário internacional: direito e sociedade*. v. 2. Curitiba: Juruá, 1998. p. 9-17.

\_\_\_\_\_. *Metodologia jurídica europeia e mercosulista: considerações fundamentais*. RSTPR, n.3, ano 2, p. 117-157, 2014.

\_\_\_\_\_. Recentes desenvolvimentos no Mercosul: apontamentos sobre o ingresso da Venezuela e a instalação do Parlamento do Mercosul. In: MENEZES, Wagner. *Estudos de Direito Internacional*. Volume IX, Anais do 5º Congresso de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2007, p. 254-268.

\_\_\_\_\_. *Temas de Direito da Integração e Comunitário*. São Paulo: LTr, 2002.

\_\_\_\_\_; DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *Curso de Direito Internacional Privado*. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

\_\_\_\_\_; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Por uma teoria jurídica da integração regional: a inter-relação direito interno, direito internacional público e direito da integração. *Revista de Direito Internacional*, v. 12, p. 139-158, 2016.

\_\_\_\_\_; JORGE, Mariana Sebalhos. A repercussão do Mercosul legislativo: deficiências de uma opção pela intergovernabilidade. *Revista Interação*, v. 12, p. 64-84, 2017.

JUDGE, David; EARNSHAW, David. *The European Parliament*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Porto Alegre: L&PM, 1989.

KEGEL, Patrícia Luíza. Tribunal de Justiça da Comunidades Europeias. In: BARRAL, Welber (org.). *Tribunais Internacionais: Mecanismos contemporâneos de soluções de controvérsias*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

KERBER, Gilberto. *Mercosul e a Supranacionalidade*. São Paulo: LTr, 2001.

KLEINHEISTERKAMP, Jan. A interpretação uniforme do direito comunitário – um ensaio prático sobre a metodologia do direito do MERCOSUL. In: RODAS, João Grandino (Coord.). *Contratos Internacionais*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 333-335.

LABRANO, Roberto Ruiz Diaz. *Mercosur, Integración y Derecho*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

LAGES, Fernando Martins. *Parlamento Europeu: embrião e suporte de uma Europa democrática*. 2010. Dissertação (Mestrado em Estudos Europeus). Faculdade de Letras - Universidade de Coimbra, Coimbra.

LORENTZ, Adriane Claudia Melo. *O tratado de Lisboa e as reformas nos tratados da União Europeia*. Ijuí: Unijuí, 2008.

LUCIANO, Bruno Theodoro. Eleições na Integração Regional: Desenvolvimento das Proposições Nacionais para as Eleições Diretas do Parlamento do Mercosul. *E-legis*, Brasília, n. 13, p. 57-72, 2014.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe. La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, v. 46, n. 181, p. 3-31, 2006.

\_\_\_\_\_; SOUSA, Luís de. *Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between empowerment and irrelevance*, Documento preparado para el First Global International Studies Conference (World International Studies Committee – wisc). Estambul, Bilgi University, agosto 24-27, 2005.

MANGAS MARTIN, Araceli; LIÑAN NOGUERAS, Diego. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: MacGraw-Hill, 1996.

MANGIAMELI, Stelio. Article 14 [The European Parliament]. In: *The Treaty on European Union (TEU): a commentary*. Editors: Hermann-Josef Blanke e Stelio Mangiameli. Berlin: Springer, 2013, p. 587-614.

MAR CHAMPINS, Eritja. *Proceso de Integración em la Unión Europea*. Barcelona: Bosch, 1996.

MARIANA-AIDA, Câmpeanu, SERGIU, Pîrju Ionel. The Economical Partnership European Union – Mercosur. In: *European Integration: realities and perspectives*. v.5 Galati: Danubius University, 2010, p. 244-249.

MARIANO, Karina Pasquariello; BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. A comparative reassessment of regional parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online]. Brasília, 2017, v.60, n.1, Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600115>>. Acesso em: 18 out. 2018.

MARQUES, Cláudia Lima. O “Direito do Mercosul”: Direito oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional Clássico e Novos Caminhos de Integração. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, Curitiba. v. 35, 2001.

MASTROPAOLO, Alfio; VERZICHELLI, Luca. *Il Parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Roma: Laterza, 2006.

MATIASKE, ‘Wenzel; BRUNKHORST Hauke; GRÖZINGER, Gerd; NEVER, Marcelo (Eds). *The European Union as a Model for the Development of Mercosur? Transnational orders between economic efficiency and political legitimacy*. v. 4. Rainer Hampp Verlag: Mering, 2007.

MAYORAL, Juan. In the CJEU judges trust: a new approach in the judicial construction of Europe. *Journal of Common Market Studies*. v.55, n.3, p.551–568, 2017.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; PAIVA, Maria Eduarda; LAMENHA, Marion. Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada. *Revista brasileira de política internacional* [online]. v.55, n.1, p.154-173, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292012000100009>>. Acesso em: 18 out. 2018

MELLADO, Noemí. *Mercosul-Alca: articulación de las negociaciones internas y externas*. Instituto de Integración Latinoamericana, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Homenagem à doutrina de Peter Häberle e sua influência no Brasil*. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Clenio\\_Schulze.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Clenio_Schulze.html)>. Acesso em: 04 abr. 2018.

MERCOSUL. *47ª Sessão Plenária da cúpula do Mercosul*. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/9322/2/parlasur/finalizou-a-47%C2%AA-cupula-do-mercosul-com-importantes-avances.html>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *51ª Sessão Plenária da Cúpula do Mercosul*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/12/temer-mercosul-recuperou-sua-vocacao-original-para-o-livre-mercado>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decisão 23/05 do Conselho Mercado Comum*. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec2305p.asp>>. Acesso em: 18 out. 2018

\_\_\_\_\_. *Decisão 49/04 do Conselho Mercado Comum*. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec4904p.asp>>. Acesso em: 18 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático em el Mercosur*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Publicados/Declaraciones%20Conjuntas/003670856\\_CMC\\_25-06-1996\\_\\_DECL-DPR\\_S-N\\_ES\\_CompromDemo.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Publicados/Declaraciones%20Conjuntas/003670856_CMC_25-06-1996__DECL-DPR_S-N_ES_CompromDemo.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Mercosul/CMC/Dec N° 01/08*. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/446/2/parlasur/parlasul-aprova-proposta-que-busca-melhorar-o-acesso--internet-no-bloco.html>>. Acesso em: 23 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Mercosul/CMC/Dec N° 21/09*. (Sétima rodada de negociação de compromissos específicos em matéria de serviços). Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Decis%C3%B5es%20Mercosul/DEC\\_%2021\\_09.pdf](https://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Decis%C3%B5es%20Mercosul/DEC_%2021_09.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *MERCOSUL/CMC/DEC. N° 09/07*. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec0907p.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Opinión Consultiva 1/2007, punto C.4*. Disponível em: <[http://www.tprmercosur.org/es/docum/opin/OpinCon\\_01\\_2007\\_es.pdf](http://www.tprmercosur.org/es/docum/opin/OpinCon_01_2007_es.pdf)> Acesso em: 27 out. 2018

\_\_\_\_\_. *Primer informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales (2003)*. Uruguay: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005

\_\_\_\_\_. *Protocolo de Ouro Preto*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. *Secretaria do Mercosul*. Disponível em: <[http://www.mercosul.org.uy/innovaportal/file/682/1/instrumentos\\_fundacionais\\_del\\_Mercosul.pdf](http://www.mercosul.org.uy/innovaportal/file/682/1/instrumentos_fundacionais_del_Mercosul.pdf)>. Acesso em 23 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Regulamento do procedimento para solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão pelos tribunais superiores de justiça dos Estados Partes do Mercosul*. Disponível em: <[http://www.tprmercosur.org/pt/docum/DEC\\_02\\_07\\_pt\\_OpinionesConsultivas.pdf](http://www.tprmercosur.org/pt/docum/DEC_02_07_pt_OpinionesConsultivas.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2018

\_\_\_\_\_. *Tratado de Assunção*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao_pt.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2018.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Manual de derecho de la Comunidad Europea*. 3 ed. Madrid: Trivium, 1997.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Derecho de la Union Europea*. v.2. Curitiba: Juruá, 2015.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. v.3. Curitiba: Juruá, 2015.

MORALES ANTONIAZZI, Mariela. La Cláusula Democrática y el Parlamento del Mercosur: contextualización de su alcance y dimensionalidade. In: PIOVESAN, Flavia; BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela (orgs.). *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 171-202.

MORENO DURAZO, Luis Carlos. Soberanía Nacional, globalización y regionalización. In: MADRID HURTADO, Miguel de la; et al. *El papel del Derecho Internacional em América*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

MOURA RAMOS, Rui Manuel. *Das Comunidades à União Europeia: estudos de direito comunitário*. 2 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.

NIEDOBITEK, Matthias. *Europarecht - Grundlagen der Union*. Berlin: de Gruyter, 2014.

OCAMPO GRANILLO, Raúl. *Direito Internacional Público da Integração*. Buenos Aires: Elsevier, 2008.

OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucia. La comprensión de la nación de derecho comunitário para una verdadeira integración en el Cono Sur. In: BASSO, Meristela. *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 33-88.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. Crítica e metacrítica ao universalismo dos Direitos Humanos a partir de visões do multiculturalismo. In: ALVAREZ MONTIEL, Alejandro; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; FELONIUK, Wagner Silveira. *Perspectivas do discurso jurídico: argumentação, hermenêutica e cultura*. Porto Alegre: DM editora, 2005, p. 13-26.

\_\_\_\_\_. Multiculturalismo: o “olho do furacão” no Direito pós-moderno. In: *Direitos Culturais. Revista do Programa de Pós-graduação em Direito - Mestrado da URI. Santo Ângelo*, v.1, n.1, p. 161-175, 2006.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiádes de. O Exercício do Poder no Direito Estatal, Arbitral e de Mediação. In: LEITE, Eduardo de Oliveira (Coord.). *Grandes temas da atualidade: mediação, arbitragem e conciliação*. v 7, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008, p. 219-234.

\_\_\_\_\_; SOUZA, Leonardo da Rocha. *Sociologia do Direito: Desafios contemporâneos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *MERCOSUL: atores políticos e grupos de interesse brasileiros*. São Paulo: UNESP, 2003.

\_\_\_\_\_; MARIANO, Karina; VIGEVANI, Tullo. Democracia e Atores Políticos no MERCOSUL. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida (Orgs.). *O MERCOSUL no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez; Buenos Aires: CLACSO, 2000, p. 250-285.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Europeia: Processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 2011.

ONUKEI, Janina. Democracia e integración regional: perspectivas del Parlasur. *Boletín Informativo del CENSUD*, Centro de Estudios Sudamericanos, n.12, 2008. Instituto de Relaciones Internacionales da Universidad Nacional de la Plata, Argentina. Disponível em: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/37362>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

OPPERMANN, Thomas; CLASSEN, Claus Dieter; NETTESHEIM, Martin. *Europarecht*. München: C.H. Beck, 2014.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Estados Membros*. Disponível em: <[http://www.oas.org/pt/sobre/estados\\_membros.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/estados_membros.asp)>. Acesso em: 11 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Carta da Organização dos Estados Americanos*. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/port/tratados\\_A-41\\_Carta\\_da\\_Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Estados\\_Americanos.pdf](https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *AG/RES. 1080(XXI-0/91)*. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/council/AG/ResDec/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Regulamento do Protocolo de Olivos para solução de controvérsias no Mercosul*. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec3703p.asp>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

PARAGUAY. *Constitución de la República del Paraguay*. Disponível em: <<http://jme.gov.py/transito/leyes/1992.html>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

PEROTTI, Alejandro. *Elementos básicos para la constitución de un tribunal de justicia del Mercosur*. La Ley: Argentina, 2008.

PIMENTEL, Luiz Otávio. Mercado Comum do Sul. In: *Tribunais Internacionais: Mecanismos Contemporâneos de soluções de controvérsias*. Welber Barral (Org.). Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

PINDER, John; USHERWOOD, Simon. *The European Union: a very short introduction*. 4 ed. New York: Oxford University Press, 2018.

PINTO, Marcio Morena. *La Dimensión de la Soberanía en el Mercosur*. Curitiba: Juruá, 2010.

PORRATA-DORIA JUNIOR, Rafael. Mercosur: the common market of the twenty-first century? *Georgia Journal of International and Comparative Law*. v.1, n. 32, 2004.

RACY, Joaquim Carlos; FRONZAGLIA, Maurício Loboda; MOURA JUNIOR, Alvaro Alves de. Aspectos econômicos e sociais da cooperação institucionalizada no Mercosul. In: GADELHA, Regina Maria A. F. Gadelha (Org.) *Mercosul a Unasul: Avanços do processo de integração*. São Paulo: Educ, 2013.

REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2002.

REY-DEBOVE, A. (Org). *Le Petit Robert Dictionnaires*. Paris: Le Robert, 1993.

RIBEIRO, Patrícia Henriques. *As relações entre o direito internacional e o direito interno: conflito entre o ordenamento brasileiro e normas do Mercosul*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

ROSA, Luis Fernando Franceschini da. *Mercosul e função judicial: realidade e superação*. São Paulo: LTr, 1997.

SAINT-PIERRE, Abbé de. *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. São Paulo: Universidade de Brasília, 2003.

SALLUM JÚNIOR, Brasília. *Entrevista com Fernando Henrique Cardoso*. Lua Nova, São Paulo, n.39, p. 11-31, 1997.

SALOMÃO FILHO, Calixto; SAMTLEBEN, Jürgen. Der Südamerikanische Gemeinsame Markt: eine rechtliche Analyse des Mercosur (Teil I). *Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht*. Frankfurt am Main: Herausgebergemeinschaft Wertpapier-Mitteilungen, 46. Jahrgang, Heft 33, p. 1385-1392, 1992.

SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel. EL Mecanismo de las Cuestiones Prejudiciales. In: FERNANDEZ TOMAS, Antonio; et al. *Instituciones de Derecho Comunitario*. 2 ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.

SCHÜTZE, Robert. *An Introduction to European Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SHAPIRO, Martin. Independent Agencies. In: CRAIG, Paul; DE BURCÁ, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. The European Court of Justice: of Institutions and Democracy. *Israel Law Review*, v. 32, n. 1, p. 3-50, 1988.

SIERRA, Amanda Queiroz. *Unasul e acesso à justiça: sistema de solução de controvérsias – contribuições e perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, Karine de Souza. Beyond the border between the North and the South: towards a decolonization of epistemologies and fields of research on Mercosur. *Revista de Direito Internacional*. v. 14, n. 2, p. 413-429, 2017.

\_\_\_\_\_. *Direito da Comunidade Europeia: Fontes, Princípios e Procedimentos*. Ijuí: Unijuí, 2005.

SILVA, Laura Thais. *Política externa brasileira para o Mercosul: Interesses estratégicos e crise da integração regional*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo, São Paulo.

SOBRINHO, Antônio. *Um Parlamento diferente*. Lisboa: Parlamento Europeu – Gabinete em Portugal, 2004.

SWEET, Alec Stone. The European Court of Justice. In: CRAIG, Paul; DE BURCÁ, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

SZELE, Bálint. *Crises are Opportunities: Jean Monnet and the first steps towards Europe*. *European Integration Studies: Miskolc*, v. 2. n. 2, p. 5-15, 2003.

THESING, Josef. Globalização, Europa e o século 21. In: *A Globalização entre o imaginário e a realidade*. São Paulo: Konrad-Adenauer Stiftung, 1998.

TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2017.

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

UNIÃO EUROPEIA. *White Paper on the future of Europe: reflections and scenarios for the EU27 by 2025*. Brussels: European Commission, 2017.

\_\_\_\_\_. *Acórdão do Tribunal de 22 de Outubro de 1987. Foto-Frost contra Hauptzollamt Lübeck-Ost. Pedido de decisão prejudicial: Finanzgericht Hamburg - Alemanha. Incompetência dos tribunais nacionais para declararem a invalidade dos actos comunitários - Validade de uma decisão em matéria de cobrança 'a posteriori' de direitos de importação. Processo 314/85*. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=94312&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=632765>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. *Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 23 de Abril de 1986. Partido Ecologista "Les Verts" contra Parlamento Europeu. Recurso de anulação - Campanha de informação para a eleição do Parlamento Europeu. Processo 294/83*. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=92818&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=630112>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. *Acordo Comercial Anticontrafação*. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20120220FCS38611+0+DOC+XML+V0//PT#title2>>. Acesso em: 24 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Caso C-387/97.* Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=45419&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=69675>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. *Nota Informativa relativa à Apresentação de pedidos de decisão prejudicial pelos órgãos jurisdicionais nacionais.* Disponível em: <[https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/noteppu\\_2008-09-26\\_10-59-21\\_831.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/noteppu_2008-09-26_10-59-21_831.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Parecer 1/91 do Tribunal de Justiça da União Europeia.* Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:61991CV0001\\_SUM&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:61991CV0001_SUM&from=DE)>. Acesso em: 12 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Parlamento Europeu.* Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/portal/pt.>> Acesso em: 25 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Parlamento Europeu: Comissões.* Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/committees/pt/parliamentary-committees.html>>. Acesso em: 25 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Parlamento Europeu: Grupos Políticos do Parlamento Europeu.* Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/organisation-and-rules/organisation/political-groups>>. Acesso em: 25 set. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. *Parlamento Europeu: os Tratados e o Parlamento Europeu.* Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties>>. Acesso em: 25 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Parlamento Europeu: poderes e procedimentos.* Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures>>. Acesso em: 24 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Processo 244/80.* Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=91130&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1269661>>. Acesso em: 21 out. 2017.

\_\_\_\_\_. *Processo nº 102/81.* Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=91402&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=71776>>. Acesso em: 24 dez. 2017

\_\_\_\_\_. *Processo nº 6/64.* Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=EN>>. Acesso em: 31 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Processo nº 61/65.* Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87458&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=66392>>. Acesso em: 24 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. *Processos apensos 28-30/62*. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87110&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1678553>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. *Regimento Interno do Parlamento Europeu*. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+RULE-119+DOC+XML+V0//PT&language=PT&navigationBar=YES>>. Acesso em: 13 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Tratado da União Europeia*. Disponível em: <[http://publications.europa.eu/resource/cellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/cellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2)>. Acesso em: 30 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Paris*. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=PT>>. Acesso em: 14 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>>. Acesso em: 15 out. 2017.

\_\_\_\_\_. *Tribunal de Justiça da União Europeia, Caso C300/04*. Acórdão. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=63875&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1542496>>. Acesso em: 27 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *UK withdrawal from the European Union: legal and procedures issues*. Brussels: European Commission, 2017.

URUGUAY. *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

VATSOV, Mihail. Preliminary Rulings and the Bulgarian Constitutional Court: The Case of the Bulgarian Constitutional Court. *German Law Journal*, v. 16, n. 6, p. 1591-1622, 2015.

VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: Os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003.

\_\_\_\_\_. *Las assimetrias entre el Mercosur y la Unión Europea: los desafios de una asociación inter-regional*. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005.

\_\_\_\_\_; PEROTTI, Alejandro. *El Proceso Legislativo del MERCOSUR*. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.

VIEIRA, Luciane Klein. *Interpretação e aplicação uniforme do direito da integração: União Europeia, Comunidade Andina, Sistema da Integração Centro Americana e Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2013.

VILLAGOMEZ CEBRIÁN, Marco. La cuestión prejudicial. In: *Derecho Procesal Comunitario*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A agenda política e institucional do MERCOSUL: aportes para a integração regional*. São Paulo: Konrad-Adnauer-Stiftung, 1997.

WEHNER, Ulrich. *Der Mercosur: Rechtsfragen und Funktionsfähigkeit eines neuartigen Integrationsprojektes und die Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.

WERNER, Benjamim. Why is the Court of Justice of the European Union not more Contested? Three Mechanisms of Opposition Abatement. *Journal of Common Market Studies*, v. 54, n. 6, p. 1449 – 1464, 2016.

WOLKMER, Antonio Carlos. Integración y Derecho Comunitario Latinoamericano. In: *Anales de la Cátedra Francisco Suárez: La Democracia em Latinoamérica*. Granada: Universidade de Granada, 1999.

ZIELONKA, Jan. *Is the European Union Doomed?* Cambridge: Polity Press, 2014.

ZOLO, Danilo. *Globalização: Um Mapa dos Problemas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.