

# **As constituições dos países-membros do Mercosul estariam preparadas para a possibilidade jurídico-política do caminho do direito comunitário para desenvolver mais ainda a integração regional na América Latina?**

**Are the constitutions of Mercosur member  
countries prepared for the legal-political possibility  
of the path of community law to further develop  
regional integration in Latin America?**

Isabela Mendes Boaventura

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1805-7668>

Fernanda de Paula Ferreira Moi

Pontifícia Universidade Católica de Goiás

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1313-0790>

## **Resumo**

O presente trabalho aborda as particularidades normativas e jurídicas do bloco Mercosul. Traz à luz o debate entre os modelos de intergoverno e o supranacional, bem como analisa a possibilidade constitucional de os países fundadores – Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai – adotarem o Direito Comunitário. É feita uma breve análise histórica e geopolítica das relações exteriores do Brasil. Posteriormente, são estudados os dois tipos de modelo: o de intergoverno e o supranacional. Por fim, são analisadas as Constituições de cada um dos países fundadores, no que diz respeito à admissão do Direito Comunitário, com o maior foco na Carta Magna brasileira. Por meio do compilado de pesquisa e revisão bibliográfica, com método hermenêutico e histórico-dialético, o presente trabalho busca responder à problemática da possibilidade de admissão do Direito Comunitário pelo Brasil, considerando sua Constituição, o entendimento atual do STF e de autores renomados no debate em pauta.

**Palavras-chave:** Mercosul; Supranacionalidade; Intergovernabilidade; Constituição.

## **Abstract**

The present article addresses the normative and legal particularities of the Mercosur bloc. It brings to light the debate between the intergovernmental and supranational

models, the former adopted by the countries of the aforementioned bloc, and analyzes the constitutional possibility of its founding countries – Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay – adopting Community Law. A brief historical and geopolitical analysis of Brazil's foreign relations is made. Subsequently, the two types of models are studied: intergovernmental and supranational. Finally, the Constitutions of each of the founding countries are analyzed, with regard to the admission of Community Law, with the greatest focus on the Brazilian Magna Carta. Through the compilation of research and bibliographic review, with a hermeneutic and historical-dialectical method, this paper seeks to respond to the issue of the possibility of admitting Community Law in Brazil, considering its Constitution, the current understanding of the Supreme Court and of renowned authors in the debate on the agenda.

**Keywords:** Mercosur; Supranationality; Intergovernmentability; Constitution.

Criado em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, o Mercosul (Mercado Comum do Sul) é um bloco latino-americano, cujos membros são o Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela, estando esta última suspensa desde 2016 por não cumprir alguns dos requisitos. Os demais países latino-americanos estão vinculados ao bloco como “Estados Associados”, destaque para a Bolívia que possui esse referido status, mas está em processo de adesão.

Inserida num contexto do qual as nações do Cone Sul debatiam a integração econômica da região, a criação do bloco visava a aliança comercial regional, com objetivo de ampliar a movimentação de mercadorias e pessoas, ou seja, uma zona de livre comércio, significando a abolição de taxas sobre as mercadorias exportadas e importadas entre os membros do bloco. Num segundo momento, criou-se uma zona aduaneira, na qual as nações-membros padronizaram as tarifas alfandegárias cobradas. Em 1994, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que conferiu ao bloco personalidade jurídica de direito internacional, consagrando também a regra do consenso no processo decisório, listando fontes jurídicas do Mercosul e instituindo também o princípio da vigência simultânea das normas adotadas pelos três órgãos decisórios do bloco: o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior ao qual incumbe a condução política do processo de integração; o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Bloco; e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), órgão técnico que vela pela aplicação dos instrumentos da política comercial comum.

Na primeira década no bloco, evidenciaram-se muitos avanços para todos os membros, destaque para Argentina e Brasil que, segundo dados levantados pelo governo brasileiro no balanço comercial de 2017, os dois países eram, entre si, o terceiro maior importador e exportador de mercadorias um do outro. Só a Argentina foi responsável por 8,09% das exportações brasileiras e 6,26% das nossas importações foram de mercadorias argentinas, sendo revelado aí uma grande parceria comercial entre os dois países, tudo em razão do Mercosul. No entanto, como pontuado por Guimarães (2002, p. 131):

[...] com a eleição e a posse dos presidentes Carlos Saul Menem (1989) na Argentina e Fernando Collor de Mello (1990) no Brasil, as políticas econômicas dos dois países sofreram radical transformação, tendo sido adotadas, nos dois países, filosofia e políticas econômicas neoliberais que tinham como princípio central a abertura unilateral do setor externo e, em especial, do comércio.

Ademais, ainda sob o contexto do auge do neoliberalismo, o bloco começou a se inclinar para tendências que validavam o Consenso de Washington de 1989 – recomendação internacional elaborada pelo economista John Williamson que visava propagar condutas neoliberais com a intenção de combater as crises e as mazelas dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. Mais tarde, no governo Lula, o cenário se inverteu. Ainda sob uma conjuntura neoliberal, em que os Estados Unidos lançavam mão do projeto Alca (Área de Livre Comércio das Américas), o Brasil e os demais integrantes do Mercosul, no entanto, mantiveram postura irredutível quanto às medidas que a referida proposta norte-americana sugeria, alegando que essa tentativa seria uma tentativa não de integração, mas de anexação aos Estados Unidos, criando uma relação colonial, que foi plenamente recusada e criticada pelos países latino-americanos. É importante ressaltar essa escusa dos países latino-americanos e, portanto, do Mercosul também, pois ela evidencia uma intenção, ainda que muito sutil e tímida, do bloco de se tornar uma entidade com objetivos maiores do que simplesmente crescer economicamente, mas melhor que isso, crescer e se estruturar politicamente, especialmente no combate ao imperialismo norte-americano e europeu.

Contudo, para caminhar para este fim e haver estruturação política do bloco, é necessário, primeiro, analisar a ordem jurídica do Mercosul e, ainda, a de cada país-membro (por questões metodológicas, somente serão analisadas as constituições dos quatro países fundadores), bem como suas respectivas constituições, analisando se estas admitem a adoção da norma do dito Direito Comunitário – conjunto de normas jurídicas que regulam e disciplinam a organização e funcionamento de um bloco econômico, conceito surgido no contexto da criação da União Europeia – ou seja, a adoção de órgãos e normas supranacionais.

Esse processo de análise, adoção e concordância de todos os países, que objetiva o crescimento político do bloco e sua elevação como uma entidade quase que continental – como é a União Europeia –, é um processo complexo e lento, dadas as discrepâncias entre os países latino-americanos, todavia, devem ser consideradas e colocadas em evidências as suas semelhanças. A América Latina como um todo foi vítima de colônias de exploração e genocídio de seus povos por europeus. Mais tarde, mesmo independente, sofreu forte influência – leia-se coerção – dos Estados Unidos que, em seu ímpeto de benevolência e sob um discurso em que defendia a democracia, colocava, por meio de golpes de Estado, ditadores no poder dos países latino-americanos, ficando esses anos à mercê das medidas econômicas e políticas norte-

-americanas. Dito isso, o fortalecimento político do bloco elevaria a América Latina e seus países a um status de poder e independência dos Estados Unidos e da Europa. É importante ressaltar aqui que, chegando nesse patamar, não significa que a América Latina nunca mais em sua história teria relações políticas e comerciais com os Estados Unidos e a Europa, pelo contrário, significa amadurecimento dessas relações, uma vez que seriam relações de iguais para iguais, e não como é atualmente: relações desiguais e desequilibradas.

Antes de analisar as constituições dos países-membros do bloco mercosulino, é prudente fazer uma breve recapitulação do que foram as integrações regionais latino-americanas que anteciparam a formação do Mercosul.

Desde as independências dos países latino-americanos, suscitou-se o interesse na construção de um projeto solidário entre os povos das ex-colônias. Contudo, as intenções para esse projeto solidário logo foram deixadas de lado, e as articulações entre os países vizinhos somente se pautavam em, principalmente, questões fronteiriças, tanto da bacia amazônica, ao norte do Brasil, quanto da bacia platina, ao sul.

Durante esse momento, é prudente ressaltar a importância da atuação do Barão do Rio Branco, responsável por solucionar litígios fronteiriços existentes desde a independência do Brasil e dos países da América Latina, em razão da má interpretação dos tratados entre Brasil e Portugal, e entre os demais países e a Espanha, bem como se evidencia a independência do Acre e posterior incorporação ao Estado Brasileiro. Sobre a gestão de José Maria da Silva Paranhos Junior, esta inspirou o Tratado do ABC assinado em 1915, que facilitou a solução pacífica de controvérsias internacionais e que levaria às primeiras conversações entre Argentina, Brasil e Chile, sendo ela a primeira tentativa de integração ao sul do continente.

No entanto, apesar dessas embrionárias experiências de integração, os diálogos entre os países sul-americanos nunca chegaram a obter uma tentativa frutífera e consistente, pois a reputação do Brasil era melhor, no ponto de vista da diplomacia, entre os países europeus dotados de poder mundial na época (Europa no século XIX), fato justificado pela semelhança entre os governos do Brasil e das cortes europeias, não sendo observado, aqui e agora, a tal solidariedade latino-americana (PALERMO, 2014). Sobre essa posição brasileira privilegiada dentro da diplomacia europeia, em que pese a aproximação entre o país e as potências europeias, o Brasil também prezava pela solidariedade latino-americana. Elizabeth Accioly (2010) repete essa asserção e salienta essa solidariedade da diplomacia brasileira com as nações do sul do continente quando o Brasil evitava participar de conferências em que eram excluídas as demais, bem como quando negava a inclusão de certos temas em reuniões internacionais.

No âmbito geral da política externa brasileira, Pinheiro (2000 *apud* PALERMO, 2014, p. 43) divide os norteadores dessa política em duas visões: a primeira, cuja prioridade é o eixo condutor daquela ser a maior influência da posição do Brasil

frente aos Estados Unidos que, por sua vez, garantiria maiores ganhos e possibilidades de negociação; e a segunda, cuja prioridade são os interesses brasileiros orientados para o mundo, buscando inserção em outros eixos, mas não apenas com os norte-americanos. Nessa divisão, estão representados os americanistas e globalistas, respectivamente. Todavia, destaca-se que a integração regional também é percebida mesmo em momentos americanistas, como é o caso do governo Collor de 1990 a 1992.

Marcos Palermo (2014) observa que, apesar do contexto americanista do regime militar e de sua fiel obediência aos ditames norte-americanos, foi durante esse momento que o Brasil se aproximou mais da América Latina, dentro da autonomia na dependência das multilateralidades horizontal (sul-sul) e diagonal (sul-leste), como é a ótica de Gerson Moura. Nesse sentido, Visentini (2004 *apud* PALERMO, 2014, p. 46) colabora:

Por multilateralização das relações exteriores entende-se a busca de novos espaços, regionais e institucionais para além dos relacionamentos tradicionais (que não são interrompidos) de atuação política e econômica da diplomacia brasileira. Este processo de mundialização permite, na perspectiva da diplomacia brasileira, contornar uma dependência exclusiva face aos Estados Unidos, exercida no plano hemisférico. O principal fator propulsor deste processo consiste na confluência interativa de dois momentos históricos: a crescente subordinação da diplomacia brasileira às necessidades do desenvolvimento econômico nacional, e a progressiva crise de hegemonia no sistema mundial a partir de meados dos anos 60.

Ainda dentro do regime militar e sob a ótica de Palermo (2014), no governo Médici, com o chanceler Mario Gibson Barboza, é encontrada uma percepção “terceiro-mundista”, em decorrência da abertura de embaixadas e de investimentos nos países de “Terceiro Mundo”, traduzindo o Brasil como uma potência média. Já no governo de Castello Branco, a política externa era considerada, pelos Estados Unidos, subserviente demais. Já a de Costa e Silva era vista como arrogante em relação aos norte-americanos, e multilateral. Enquanto Médici apresentava um caráter nacional-autoritário, focando nas empresas estatais e no tesouro nacional, sendo também muito conservador socialmente, Castello Branco se ancorava em um caráter social reformista com matriz no empresariado nacional.

Na mesma época, novamente em relação à política externa brasileira, embora as existentes desavenças entre o Ministério da Fazenda, liderado por Delfim Neto, e o Itamaraty, o primeiro confiava numa maior cooperação e aproximação com o “primeiro mundo”, enquanto no segundo prevalecia resquícios de ideologia terceiro-mundista e de uma política externa independente.

Ainda no governo Médici, cuja política externa era chamada de Diplomacia do Interesse Nacional, a máquina pública foi utilizada nos projetos de inserção internacional e na participação em projetos de desenvolvimento nos países da América

Latina, em especial os do sul do continente. A partir de 1969, apesar da posição “inferior” do Brasil em relação ao trigo argentino e ao petróleo venezuelano, percebeu-se um aumento considerável no número de exportações para os países da ALALC. Assim, a política externa se aproximava da base de sustentação social sem se distanciar das ideologias de segurança nacional presentes na época. Para Marcos Palermo (2014), a intenção era de que o Brasil se firmasse como potência regional sem revelar uma hegemonia imperial, e foi essa máxima que norteou a política externa do regime militar, a partir de um contexto de crise econômica mundial e do aumento da exigência de uma abertura democrática.

Mais tarde, passando para análise do governo Collor, já no momento de redemocratização, muito embora o cenário internacional, à época, estar sob o manto e o auge do neoliberalismo (portanto, a política externa brasileira era predominantemente americanista), é possível evidenciar movimentações significativas mormente à integração regional latino-americana. Um exemplo disso é a assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção, tratado constitutivo do Mercosul. Foi durante essa época que o Brasil passou a ser creditado como uma potência regional, cuja diplomacia dialogava tanto com os Estados Unidos, quanto com os países latino-americanos.

Nas palavras de Fernando Collor de Melo:

A tradição de amizade, de esforço em relação à paz regional, de cooperação e diálogo serão reforçadas. Daí a crescente importância do processo de integração latino-americana, que pretendo aprofundar sistematicamente em meu governo. Penso que a integração é passo obrigatório para a modernização de nossas economias e, portanto, condição para que a América Latina possa juntar-se aos protagonistas deste momento de mudança no cenário mundial. A integração latino-americana vai deixando de ser um sonho para ser uma realidade tão concreta quanto fecunda. O desenvolvimento econômico e social de toda a região há de aproximar ainda mais nossos povos irmãos fortalecendo o regime democrático por eles escolhido (AZAMBUJA, 1990 *apud* PALERMO, p. 74-75).

Em 1990, é assinada a Ata de Buenos Aires, que previa o estabelecimento de um mercado comum entre Argentina e Brasil até dezembro de 1994 e, nessa mesma data, o Ministério de Relações Exteriores instalou a Comissão Parlamentar estabelecida no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, estendendo ao âmbito dos Poderes Legislativos a possibilidade de participação no processo de integração em caráter consultivo. Posteriormente no mesmo ano, houve a primeira reunião do grupo de mercado comum Brasil e Argentina, em que foi afirmada a necessidade no menor prazo possível da coordenação e harmonização das políticas macroeconômicas entre os membros.

No ano seguinte, o processo de integração tem um salto com a assinatura de um tratado para a constituição de um Mercado Comum do Sul, posteriormente chamado de MERCOSUL. Em março de 1991, reuniram-se os presidentes argentino, brasileiro,



uruguaio e paraguaio para a celebração deste marco institucional na Cidade de Assunção, capital do Paraguai. Collor apoiava totalmente as iniciativas integracionistas amparadas no Tratado de Montevideu em 1980 – o constituinte da ALADI – afirmando que o Mercosul não constituiria uma área econômica excludente, mas um espaço econômico acessível e completamente dentro do espírito de cooperação e intercâmbio de grupos e países latino-americanos (PALERMO, 2014, p. 79).

Posteriormente, ainda no contexto embrionário de criação do Mercosul, houve a celebração do Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias entre os países-membros, realizada a fim de dirimir as diferenças entre os integrantes do grupo, além de dispor sobre certificados de origem e acordos de complementaridade social: o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum.

Contudo, apesar dos países-membros possuírem o mesmo objetivo, a união aduaneira, todos estavam sob orientações neoliberais, tendendo o bloco a se tornar um instrumento das políticas de supremacia do mercado. Assim, a prioridade dos acordos foi a de limitar seus objetivos e características a temas comerciais, se desvinculando de temas políticos, culturais e sociais.

Feita a análise do que significaram as conversas entre os países latino-americanos e suas tentativas de integração, passa-se ao estudo do modelo de intergoverno, adotado pelo Mercosul, e o modelo de supranacionalidade, adotado pelo sistema comunitário, a exemplo do bloco europeu, a União Europeia.

Com a assinatura do Tratado de Assunção e a celebração do Protocolo de Ouro Preto, ficou determinado o instituto de intergoverno adotado pelo bloco mercosulista, mais precisamente no art. 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. (Protocolo de Ouro Preto, 1996), isso quer dizer que, segundo Marcelino (2013) o instituto da intergovernabilidade: «[...] estabelece a não delegação de soberania dos Estados, ou seja, os Estados Partes ao assinar o Tratado adotam a intergovernabilidade, e assim devem se mostrar mais abertos para as normas do bloco, normas estas que são aceitas por todos os membros do bloco, conforme previsto no referido Tratado». (ROSA, 2019)

Sobre o modelo de intergoverno, Luiz Olavo Baptista (1998 *apud* PEDROSO, 2007, p. 9) o preceitua como um conjunto de objetivos que cercam o fenômeno, que, na economia moderna, compreendem basicamente a criação de uma zona de livre comércio e união aduaneira e, em alguns dos casos, um mercado comum. É resultado de acordos políticos entre países vizinhos e geograficamente próximos – assinatura de tratados –, em que são buscadas vantagens de cooperação no processo de integração, bem como fortalecimento de seus mercados por meio de um crescimento sustentável.

A opção do legislador pelo modelo de intergoverno no bloco do Mercosul traduz a intenção dos países-membros de manter a sua vontade política e sua soberania,

já que as decisões tomadas pelo bloco não terão aplicabilidade imediata e direta dentro do direito interno dos países, ou seja, terão de passar pelo crivo do legislativo interno de cada membro. Lorentz (1999, p. 31 *apud* PEDROSO, 2007, p. 11) contribui:

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

Todavia, um dos maiores entraves para a entrada em um processo comunitário pelos Estados-membros do Mercosul é a noção errônea que eles possuem de soberania.

No Direito Internacional Público Clássico, o conceito de soberania sempre foi um de seus principais basilares. Não há a ínfima possibilidade, nesse direito, de um país restringir seus limites físicos ou não. Contudo, com a intensa globalização atual, e o grande exemplo da União Europeia – que aqui serve como um laboratório da experiência supranacional e comunitária muito bem-sucedida –, a ideia clássica de soberania se mostra como obsoleta. Hoje, a sua indivisibilidade não é o que ocorre na prática.

Indubitavelmente, há, sim, a prevalência das normas supranacionais às normas do direito nacional, todavia, os Estados ainda possuem soberania e autonomia para exercer suas vontades, a exemplo do Brexit, em 2020, quando o Reino Unido optou por sair da União Europeia. Evidentemente, o referido país passou por um procedimento burocrático para atingir este fim, uma vez que a estrutura supranacional é e deve ser uma estrutura solidificada e, em tese, permanente, contudo, os britânicos hoje não são mais membros da União Europeia.

Ademais, em que pese a preferência das nações partes do Mercosul pelo modelo de intergoverno, muitos autores são a favor da adoção da supranacionalidade no bloco, justificando, por sua vez, que, além de ser um passo natural na evolução de todo bloco regional em seu curso de desenvolvimento, as possibilidades e oportunidades que o direito comunitário é capaz de trazer elevaria o Mercosul a posição de protagonismo no cenário internacional.

No entanto, o processo de recepção do direito comunitário é muito mais complexo do que aparenta ser. Primeiramente, não existem brechas passíveis de transposição no tratado constitutivo do Mercosul para a adoção do aludido modelo. No mesmo diapasão, as constituições dos países-membros não se encontram em sintonia para admitir a supranacionalidade e, por último, mas não menos importante, não é evidenciada vontade política de nenhum dos Estados-partes na articulação legislativa para que seja expressamente admissível o direito comunitário em suas Cartas Magnas,



exemplo disso é a teimosa insistência de permanecer com o modelo de intergoverno – com exceção de Argentina e Paraguai, cujos textos constitucionais recebem explicitamente o direito comunitário, com algumas ressalvas.

### **1. A constituição da Argentina**

Com a última reforma datada de 1994, já com o Mercosul consolidado por meio do Tratado de Assunção, a constituição argentina foi uma das que mais foi objeto de reformas desde sua vigência em 1853 e, com a última, foi introduzida a supranacionalidade na seara de possibilidades de integração regional. Vázquez (2001 *apud* PEDROSO, 2007) ousa afirmar que a aludida reforma foi mais profunda e investida em integração do que o próprio Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto. Nas constituições anteriores não havia previsão da aludida admissão supranacional, ainda que o país, durante a vigência destas, estivesse ativamente participante das articulações integracionistas, a exemplo da ALALC e ALADI, até porque estes últimos não versam sobre direito comunitário.

Nesse sentido, Vanossi (1969 *apud* PEDROSO, 2007, p. 34) entende que a revisão constitucional era uma exigência, posto que a delegação de prerrogativas requer nova divisão de competências, o que implica uma função constituinte e esta, por sua vez, é uma decisão política fundamental cujas consequências são transformadoras no Estado e que só pode ser tomada pelo legislador constituinte.

Portanto, já com este objetivo em vista, foi realizada a Convenção Nacional Constituinte, momento em que foi promulgada a nova constituição argentina em agosto de 1994, que trouxe dispositivos inéditos os quais permitiam a participação do país em processos de integração regional com caráter supranacional. Para D'Angelis (2000 *apud* PEDROSO, 2007, p. 35), esse fato traduziu uma resposta evidente à modernidade, à globalização e, especialmente, aos novos ditames do Direito Internacional e do Direito da Integração.

Assim, com a promulgação da Nova Carta de 1994, foi previsto no art. 75, incisos 22 e 24, a cláusula constitucional que admite a integração em termos supranacionais:

Artículo 75 – Corresponde al Congreso: (...) 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. (...) 24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de 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. (CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1995)

Destaca-se, no dispositivo acima, a expressão – *organizaciones supraestatales* – que o constituinte argentino optou por prever na Nova Carta, de tal forma que não restam dúvidas quanto à possibilidade do país se tornar signatário de tratados de natureza supranacional, apesar das condições por ele delineadas, quais sejam: a reciprocidade e a igualdade.

Para Alejandro Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 34), essas duas condições, reciprocidade e igualdade, são interpretadas de tal maneira que as competências argentinas delegadas aos órgãos supranacionais devem ser as mesmas às igualmente delegadas pelos demais países-membros do referido órgão.

Nesse sentido, sobre a prudência que o legislador teve ao possibilitar a admissão de normas comunitárias no ordenamento jurídico nacional argentino, Deisy Ventura (1996 *apud* PEDROSO, 2007, p. 36) divide-o em dois aspectos:

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

No mesmo contexto, Adolfo Vázquez (2001 *apud* PEDROSO, 2007, p. 36) observa que o legislador também teve o cuidado de distinguir que não fora outorgada aos tratados de integração do dispositivo do art. 75, inciso 24, a hierarquia constitucional, como acontece com as convenções e tratados sobre direitos humanos (art. 75, inciso 22). Reconheceu, unicamente, os tratados de integração regional que deleguem competências e jurisdição a organismos supranacionais de origem latino-americana frente àqueles cuja integração seja com países não latino-americanos.

Sobre o eventual conflito entre normas, o inciso 24 do artigo supracitado dispõe que os dispositivos editados em decorrência da delegação de competências a entidades supranacionais são hierarquicamente superiores às leis ordinárias, sendo somente abaixo da constituição. O mesmo inciso propõe forma facilitadora de integração com os demais países da América Latina, ao passo que estabelece rito legislativo menos rigoroso à aprovação de tratados regionais ou sub-regionais que incidam em cessão de poderes à ordem supranacional, enquanto torna mais difícil a apreciação de tratados integracionistas com terceiros países, ao impor-lhes duplo turno de votação nas duas Câmaras (D'ANGELIS, 2000 *apud* PEDROSO, 2007, p. 37).

Como previsto no art. 75, Alejandro Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 38) constata ainda que não fora aleatória a escolha dos vocábulos “competência” e “jurisdição”. Para o autor, a primeira identifica atributos dos próprios poderes políticos, ou seja, matérias que se encontram dentro da área de atuação dos poderes legislativo e executivo, compreendendo que a delegação de competências legislativas e executivas é questão essencial em todo o território do bloco. Já a segunda se refere a atribuições jurisdicionais, oportunidade em que o constituinte autoriza a subscrição de acordos por meio dos quais se institua um poder judicial supranacional e, com isso, a reforma de 1994 antecipa a permissão para a criação, no futuro, de um Tribunal de Justiça do Mercosul, substituindo, por sua vez, o atual sistema de solução de controvérsias.

Desta senda, é indubitável a vontade moderna do legislador da Carta, posto que resta evidente os esforços deste de acompanhar as tendências globalistas da época, não deixando lacunas de interpretação quanto à admissão da supranacionalidade. É o que também ocorre com a constituição do Paraguai, como será exposto a seguir.

## **2. A constituição do Paraguai**

No mesmo linear que a Argentina, o Paraguai se destaca nos esforços do constituinte de restar clara as intenções e possibilidades de integração supranacional.

Frise-se que o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, foi assinado durante a vigência da constituição de 1967, todavia, logo após passou a vigorar a constituição de 1992, a qual permanece até então.

Como Rodrigues (2000 *apud* PEDROSO, 2007, p. 50) destaca, existe no texto constitucional paraguaio dispositivos especificamente destinados ao ordenamento jurídico supranacional, sendo eles o art. 145, principalmente, mas também os arts. 137, 141, 142 e 144.

Artículo 145. La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, 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. (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY, 1992)

Em relação ao preparo constitucional para a integração, D'Angelis (2000 *apud* PEDROSO, 2007, p. 50) ressalta que a constituição paraguaia se trata de um texto avançado, sendo ela, entre os países-membros do Mercosul, a que melhor faz referência e admite, de maneira inequívoca, a supranacionalidade.

Assim como ocorre no texto argentino, Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 50) frisa algumas condições à recepção do Direito Comunitário, como por exemplo o respeito aos direitos humanos, a justiça, a pacificidade nas relações e, principalmente, a igualdade.

Sobre o principal dispositivo que prevê a supranacionalidade – art. 145 –, o autor supracitado conclui, a partir da análise de objetivos e finalidades daquele, que os três tipos clássicos de funções estatais resultam suscetíveis de serem atribuídos a organismos supranacionais. Em outros termos, a norma habilita a delegação de setores de atuação próprios aos poderes executivo, legislativo e judiciário (PEDROSO, 2007, p. 51).

Nesse contexto de análise do art. 145, Joseane Pedroso (2007, p. 51), da análise dos textos de D'Angelis (2000), ressalta que, apesar de ser admitido de maneira taxativa a existência de um ordenamento jurídico supranacional, esse dispositivo possui uma contradição, uma vez que “seu *caput* assume postura amplamente favorável ao processo integracionista, enquanto que seu complemento, ainda que não o negue, condiciona sua aceitação ao mesmo sistema de internalização e incorporação das decisões intergovernamentais à ordem interna, mediante a aprovação por maioria absoluta de cada Câmara congressional”.

Ademais, apesar das constituições argentina e paraguaia serem quase irmãs no que se refere à admissão do Direito Comunitário, Deisy Ventura (1996 *apud* PEDROSO, 2007, p. 52) traça alguns paralelos:

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

Sobre a divergência apontada, Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 52) conclui que no art. 145 não há impedimento absoluto ao reconhecimento de efeito imediato

às normas de natureza jurídica comunitária. O autor esclarece que o parágrafo segundo da norma deve ser interpretado em conjunção com o contido na primeira parte do artigo. O referido parágrafo faz alusão às “*dichas decisiones*”, aquelas definidas na primeira parte do artigo, que são as que “*admiten um orden jurídico supranacional*”. Ou seja, segundo o previsto no remetido parágrafo, somente se requer a aprovação do Congresso em relação aos tratados fundacionais por meio dos quais o Estado paraguaio aceita vincular-se ao marco de um sistema de integração supranacional.

Como já exposto, as Cartas argentina e paraguaia muito se parecem e traduzem a vontade política de modernização das relações exteriores e processos de integração, ao passo que admitem expressamente o Direito Comunitário. No entanto, essa realidade não é compartilhada nos textos constitucionais do Brasil e do Uruguai, embora participem do bloco mercosulino com as mesmas intenções e objetivos, como será demonstrado a seguir.

### **3. A constituição do Uruguai**

Datada de 24 de agosto de 1999, a atual constituição uruguaia serviu de base normativa para a participação do Estado nos processos de integração da ALALC, ALADI e Mercosul (PEDROSO, 2007, p. 53).

O art. 6º da Carta uruguaia prevê:

Artículo 6º – En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos. (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, 1967)

Depreende-se do excerto que o preparo constitucional para admissão da supranacionalidade não possui respaldo legal expreso e, no que se refere à doutrina, esta também se diverge quanto a essa recepção, assim como ocorre na realidade legislativa brasileira.

Todavia, grande entusiasta do Direito Comunitário, Alejandro Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 53) defende a possibilidade de delegação de competências e atribuições a órgãos supranacionais nos termos do art. 6º da Constituição do Uruguai, arguindo que a República do Uruguai está obrigada a buscar a integração com os países latino-americanos. Para o autor, o vocábulo “procurar” presente no dispositivo não se encontra condicionado a um ato de eleição voluntária dos órgãos do governo, não cabendo a estes decidirem se a intervenção do país em processos de integração deve ou não ter lugar, posto que essa opção já foi prescrita pelo legislador primário.

Cabe aos órgãos uruguaios unicamente a determinação do momento oportuno de executar a prescrição, considerando-se os interesses gerais do Estado.

Nesse contexto, Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007) sustenta a sua colocação, argumentando que o aludido art. 6º define os tipos de integração permitidos para o Estado do Uruguai, a saber nos âmbitos “social e econômico”, merecendo essa disposição uma interpretação flexível com a finalidade de incluir aquelas áreas que se julgam implicitamente contidas na expressão, a exemplo dos setores jurídicos, educação, cultura, ciência e tecnologia, o que facilitaria a ampliação do processo de regionalização.

Além disso, Pedroso (2007, p. 53) observa que, sobre a profundidade do processo integracionista previsto no art. 6º, é exigido pelo dispositivo uma etapa inicial do referido processo: a união aduaneira, com o intuito de alcançar um mercado comum, que é a etapa associativa, em que é vislumbrada a possibilidade de efetivação da categoria de integração que a norma ordena que os órgãos de Estado procurem.

No que diz respeito ao sistema de solução de controvérsias – também previsto na cláusula supracitada –, Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 54) ressalta que aquele terá de ser diferente do método arbitral. Assim, a previsão do art. 6º contempla duas espécies de mecanismo: a arbitragem e aqueles que, sem ser desta natureza, sejam também mecanismos pacíficos de solução de controvérsias que podem ser originados nos tratados celebrados pelo Estado.

Sobre a criação de um Tribunal de Justiça de caráter supranacional, Alejandro Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 54) defende que sua criação no contexto de um tratado integracionista, com o papel de assegurar a vigência do direito derivado do tratado e de sua aplicação e interpretação de maneira uniforme em todo o território comunitário, encontra respaldo na interpretação do art. 6º, uma vez que é evidenciada a procura de um processo de integração “econômica e social”, como está previsto no dispositivo.

Consoante ao entendimento do autor supracitado, Rubén Correa Freitas (2002 *apud* PEDROSO, 2007, p. 54) também assente que o referido artigo impõe o dever das autoridades de buscar a integração econômica e social, seja ela intergovernamental ou supranacional.

Todavia, em contraponto aos dois autores abordados, existem autores que se posicionam contra a interpretação flexível que Perotti (2004) defende, como é o caso de Héctor Frugone Schiavone (1992 *apud* PEDROSO, 2007, p. 55), que assinala como perigosa essa interpretação, uma vez que ela está pautada no terreno das mutações constitucionais, podendo levar a processos de falseamento constitucional.

Outrossim, o debate doutrinário sobre a abrangência ou não da supranacionalidade na Carta uruguia não é unânime, nem pacificado, levando a uma morosidade no desenvolvimento e evolução do bloco e, como será exposto a seguir, esse cenário se repete no Brasil.



#### 4. A constituição do Brasil

É sabido que o Mercosul não foi a primeira experiência integracionista brasileira. Houve também a ALALC e ALADI, as quais, à época dessas, vigoraram as constituições de 1946 e 1967. Nesse período, Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 39) lembra que não há nas respectivas cartas uma proibição expressa de adesão a modelos supranacionais, contudo, a Carta de 1967 trouxe inovações no que diz respeito a matéria internacional, introduzindo princípios norteadores das relações exteriores e internacionais do país. Atualmente, na Constituição Federal de 1988, esses princípios estão expressos no art. 4º.

Como foi abordado nas exposições das constituições anteriores (argentina, paraguai e uruguai) e seus respectivos artigos que dispõem sobre a admissão ou não do Direito Comunitário, aqui no cenário brasileiro é o aludido art. 4º supracitado. Todavia, assim como ocorre na conjuntura uruguai, aqui a doutrina também não é pacificada, existindo autores contra e a favor de uma interpretação mais flexível capaz de engajar-se na supranacionalidade.

Mormente a esses autores, é a minoria que entende pela versatilidade do art. 4º, mais especificadamente seu parágrafo único:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] 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. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988)

Sobre o excerto, autores como Wagner Rocha D'Angelis (2000) e Pedro Dallari (1994 *apud* PEDROSO, 2007, p. 43) se opõem à interpretação flexível deste, sob o argumento de que, em que pese a defesa de uma formação de uma comunidade latino-americana de nações prevista pelo artigo, há insegurança jurídica em razão do conteúdo dos demais artigos da Carta, uma vez que estes contradizem ao disposto no parágrafo único do art. 4º.

Em contraponto a esse posicionamento, Alejandro Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 41) e Sérgio Borja (1997 *apud* PEDROSO, 2007, p. 40) se mostram positivos quanto à possibilidade de compreensão mais abrangente do dispositivo. Para o primeiro autor, Joseane Pedroso (2007, p. 40-41) resume:

Para este, para ser compatível com a prescrição constitucional, os acordos subscritos pelo Brasil, devem ser adequados e capazes de pôr em prática a integração, em consequência, um tratado que não supere os moldes de mera cooperação interestatal não podem reclamar esta base constitucional. Os acordos que justificam a disposição do parágrafo único do artigo 4º da Magna Carta são instrumentos internacionais diferentes dos convênios de aceitação clássica, pois perseguem a consecução de um mecanismo permanente cujo marco

os Estados renunciam em benefício do processo regional, ao exercício de certas atribuições alcançadas por estes tratados. Em outras palavras, os tratados constitutivos de um projeto de integração estarão contemplados pelo referido artigo unicamente quando regularem um tipo diferente de relacionamento interestatal que se origine em um ordenamento jurídico novo e em constante elaboração.

Além disso, destaca-se que a integração mencionada no artigo não é estritamente econômica. Ela abrange o âmbito político, social e cultural. Para Pedroso (2007, p. 41), a simples menção de integração econômica e política já responde afirmativamente sobre a possibilidade de ratificação de tratados de natureza supranacional, bem como quanto à viabilidade de delegação de competências a órgãos diferenciados do Estado brasileiro.

Sobre a expressão “comunidade latino-americana”, Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 41) defende que a constituição brasileira não somente exige a conformação de uma zona de livre comércio, uma união aduaneira, como também condiciona a nacionalidade dos membros signatários desse mercado comum.

Em que pese os argumentos de que o constituinte não estaria familiarizado com essa terminologia, Perotti (2004) argui que o modelo da Comunidade Europeia era um exemplo constantemente citado no cenário internacional na época e, ainda, naquele período havia uma marcha ao processo de integração entre Argentina e Brasil: o PICE. Essa união tinha o intuito de propiciar um espaço econômico comum, fomentando a abertura de mercados e o incentivo de setores específicos da economia dos dois países sob a proteção dos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio. Para Oliveira (2002 *apud* PEDROSO, 2007, p. 41), o PICE se destacou como o mais avançado conjunto de documentos integracionistas da região.

Para além da compreensão de que o parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal permite, sim, a celebração de tratados de natureza supranacional, Perotti (2004) e Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins (1995 *apud* PEDROSO, 2007, p. 41-42) entendem que o dispositivo exige a adoção do aludido modelo, uma vez que a integração prevista nele não é alcançada pelas vias intergovernamentais:

O texto constitucional não esclarece de maneira expressa se a forma desta integração deve guardar respeito aos princípios clássicos da soberania ou se envolve a possibilidade de integração em organismos supranacionais. Quer-nos parecer, no entanto, que a mera existência do artigo implica uma opção por esta última forma. Do contrário, seria desnecessário, posto que a organização sem caráter supranacional já existe na América Latina. De outra parte, a expressão integração envolve certamente a participação em entidades que não sejam de cunho meramente associativo. (BASTOS; MARTINS, 1998 *apud* PEDROSO, 2007, p. 42)

Todavia, a corrente majoritária segue o entendimento oposto ao dos autores. Guido F. S. Soares (1994 *apud* PEDROSO, 2007, p. 42) argumenta que, embora o

art. 4º preveja a integração “econômica, política, social e cultural”, esta previsão ainda é muito tímida, além de que as demais disposições vão todas de encontro à possibilidade de adoção de modelo supranacional. O autor colabora:

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

Com o intuito de pacificar o debate doutrinário da viabilidade supranacional, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por meio do Recurso Extraordinário RE 80.004/77, por maioria, a tese de que a lei nacional contrária ao tratado e posterior a sua ratificação, e por isso expressão da última vontade do legislador brasileiro, deve ter sua prevalência pela justiça, dessa forma, negando-se a primazia da norma externa (PEDROSO, 2007, p. 43).

No mesmo sentido, o STF também assentou, por meio de decisão proferida em Agravo Regimental, dessa vez denegando exequátur à Carta Rogatória Passiva, a imprevisibilidade no sistema constitucional brasileiro de aplicabilidade imediata e direta das normas de Direito Internacional e Direito Comunitário (PIRES, 2001, p. 131).

Ainda sobre a criação de um Tribunal de Justiça supranacional do Mercosul, Perotti (2004) continua a defender a sua viabilidade.

Embora a oposição de Baptista (1995 *apud* PEDROSO, 2007, p. 44) quanto a essa possibilidade, em vista do inciso XXXV do art. 5º da Carta Magna (“[...] pessoas residentes no Brasil, vindo a lei a qualquer questão, mesmo em matéria comunitária, deverá, sempre, passar pelo crivo dos Tribunais, e que não se pode criar outros além dos mencionados na Constituição”), Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 44) alega que esse mesmo artigo “não impede a adoção do aludido tribunal supranacional do bloco, haja vista que o juiz nacional também teria a tarefa de controlar e aplicar o novo ordenamento regional, o que acarretaria uma expansão no marco de competências nos tribunais nacionais ao invés da exclusão de matérias de apreciação do poder judiciário”, até porque, com o tribunal supranacional do Mercosul, haveria a judicialização de questões que, no âmbito mercosulino, “carecem de marco jurisdicional competente, sendo que estas matérias não estão dentro das atribuições dos juízes nacionais”.

Outrossim, Baptista (1995 *apud* PEDROSO, 2007, p. 44) percebe outro impedimento: a divisão constitucional das competências. Para ele, como não está presente na Constituição qualquer previsão que seja possível interpretar a chance de delegação de atribuições, não é vislumbrada qualquer oportunidade de um Tribunal

de Justiça supranacional do Mercosul. Alega, ainda, serem os respectivos artigos cláusulas pétreas, não podendo ser reformados por meio de Emenda Constitucional.

Contudo, mais uma vez Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 46) contrapõe o autor supracitado. Em sua visão, da análise detida dos artigos que dispõem sobre a divisão de competências – arts. 22, 23 e 24 – em nenhum há a vedação do Governo Federal de ceder a instituições autônomas o exercício das matérias cuja titularidade, em nível interno, lhe tenha sido dada pela Constituição Federal. Os aludidos artigos têm o objetivo de fixar parâmetros jurídicos para vinculação de competências entre distintos centros de poder em nível interno – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – sendo impertinente a aplicação no âmbito dos tratados de integração regional.

No mesmo sentido, Joseane Pedroso (2007) traz à tona importante questionamento feito por Perotti (2004): se a doutrina se mantém tão sólida em seu posicionamento atual – o RE 80.004/77 – teria de haver, então, a anulação de quase todas as faculdades do executivo de negociar acordos internacionais e do Congresso Federal para autorizar a ratificação, uma vez que a maior parte do ordenamento jurídico mercosulino versa sobre setores identificados pelos artigos em pauta. Foi sancionado, no Mercosul, atos normativos nos art. 22, I (civil, penal, processual e trabalho), IV (telecomunicação e radiodifusão), XI (trânsito e transporte), XXVI (atividades nucleares), e art. 23, VIII (fomento de produção agropecuária) da Constituição Federal.

No que tange ao argumento de Luiz Olavo Baptista (1995 *apud* PEDROSO, 2007, p. 46) dos arts. 22, 23 e 24 serem cláusulas pétreas, Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007, p. 46) discorda argumentando comparativamente ao art. 60, § 4º. Segundo o autor, nos dois casos não prosperam a posição daquele, devido à localização de cada um na Constituição (Capítulo I, Título III, dedicado à União), especialmente a salvaguardar os atributos do Governo Federal e não a enunciar o princípio federal. Nesse linear, ele esclarece que o Estado federado não está impedido de participar de processos regionais com órgãos supranacionais, até porque a Alemanha, Bélgica, Espanha e Itália, apesar de apegados a uma tradição federativa, são signatários de tratados que transferem a órgãos independentes parte de suas competências que o governo central compartilha com as esferas locais. O autor ainda argumenta que o entendimento de Baptista (1995 *apud* PEDROSO, 2007, p. 47) levaria a uma confusão entre o termo competência e poder de iniciativa, porque seria mantida a faculdade da União de iniciar o trâmite para a aprovação dos tratados e protocolos correspondentes.

Consoante ao entendimento de Alejandro Perotti (2004 *apud* PEDROSO, 2007) da previsibilidade constitucional de delegações de competências, Márcio Monteiro Reis (2001, p. 946) concorda e afirma:

No Brasil, a instituição de uma ordem supranacional é possível, desde que não transfira a órgãos comunitários o poder de modificar a Constituição. O primado da ordem comunitária sobre as constituições é a negação da soberania estatal.

Nesse cenário instável em que devem ser ponderados todos os argumentos e na tentativa de conceder maior segurança jurídica no que diz respeito ao processo brasileiro de integração, foi apresentada uma proposta de modificação do art. 4º: a Proposta Revisional ou PRE nº 001079-1, apresentada pelo deputado federal Adroaldo Streck (RS), que se inspirou no art. 8º da Constituição de Portugal. A aludida mudança propugnou pela substituição do parágrafo único do art. 4º por três outros: as normas de Direito Internacional são parte integrante do Direito brasileiro; a integração econômica, política, social e cultural, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações, constitui objetivo prioritário da República Federativa do Brasil; desde que expressamente estabelecido nos tratados, as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que o Brasil seja parte vigoram na ordem interna brasileira. Contudo, a proposta foi rejeitada em 1994. Sobre isso, Pedroso (2007, p. 48) foi prudente em lembrar o posicionamento de Celso de Albuquerque Mello em 1987, quando afirmou que a política externa não é assunto predileto entre os congressistas. Esses, por sua vez, não estão preparados para ela.

Dessa maneira, o impasse permanece e a supranacionalidade no âmbito do Mercosul ainda é muito debatida, como deve ser. Contudo, apesar de concordar com os posicionamentos de Alejandro Perotti (2004), Sergio Borja (1995) e Joseane Pedroso (2007) de que, sim, a Constituição brasileira está apta para adesão do Direito Comunitário, é importante ressaltar um impeditivo mais problemático e profundo que este: a falta de vontade política dos países-membros de instituir a supranacionalidade e de investir no Mercosul<sup>1</sup>.

Sobre esse fato – muito relevante para o debate e para a evolução do bloco – Juventino de Castro Aguado (2004) coloca que, em que pese as vantagens oferecidas pelo bloco para cada um de seus Estados-membros, seu potencial e evolução ficam constantemente ameaçados em razão da inoperância de cada um. O autor continua:

Há um novo papel a ser desenvolvido pelo Estado que deve envolver as respectivas sociedades nacionais numa Integração também necessária entre elas; sem vontade política do Estado tudo isto custará a chegar. (AGUADO, 2004, p. 103)

No cenário brasileiro, a falta de comprometimento do Estado acaba por empobrecer o desenvolvimento do Mercosul. Não existe espaço nem oportunidades para debater e enriquecer a discussão não só sobre o bloco em estudo, mas sobre as relações exteriores, em especial no que tange às integrações regionais com países latino-americanos. Infelizmente, o Brasil carece dessa conversa desde antes da instituição do Mercosul, momento em que não foi oportunizado o debate para a sociedade civil

---

<sup>1</sup> Por questões metodológicas, só serão analisadas as questões políticas no cenário brasileiro.

e as articulações congressistas sobre o tema eram escassas e rasas. Aguado (2004, p. 103) colabora com o entendimento:

Em contraste com o envolvimento da sociedade europeia na construção da UE, aqui nós nunca fomos chamados para opinar sobre as etapas e os problemas da Integração, nem nas experiências anteriores e nem no Mercosul como experiência atual.

Para o autor supracitado, o processo de institucionalização dos blocos econômicos exige a presença e iniciativa política do poder político e jurídico do Estado. Para ele, o comprometimento de outros atores – econômicos e sociais – só será efetivo e necessário caso existir como pressuposto o papel a ser desempenhado por cada um dos Estados envolvidos no processo.

No que diz respeito ao comprometimento de atores econômicos e sociais, como Aguado coloca, segundo Catalina Banko (2002 *apud* AGUADO, 2004, p. 101), o processo industrializador latino-americano só se “desenvolveu” rapidamente pois teve a ajuda de corporações multinacionais.

Aliado a isso, a ausência de políticas sociais no Tratado de Assunção, como preceitua Eduardo Schaposnik (1997 *apud* AGUADO, 2004, p. 104), desestimula e despreza o processo de integração que, por sua vez, acaba se restringindo a amarras comerciais. Nesse contexto, Juventino de Castro Aguado (2004, p. 106) prudentemente relembra o rápido desenvolvimento dos “tigres asiáticos”, que só se deu em razão da forte intervenção e comprometimento do Estado, especialmente na área da educação.

Nesse sentido, o Estado finalmente decidindo por levar o processo de integração do Mercosul ao seio da sociedade civil e dos poderes Judiciário e Legislativo, o autor supracitado vislumbra boas oportunidades e possibilidades para o bloco e cada um de seus países-membros:

Se os estados da região passarem a desempenhar um papel de ações mais integrativas, vislumbramos o Mercosul como um projeto em construção de uma América Latina integrada não somente por laços comerciais e financeiros, mas também culturais e políticos, o que levaria à conquista de uma posição de independência e soberania em suas decisões frente aos outros blocos regionais e organismos internacionais. (AGUADO, 2004, p. 107)

Dessa forma, considerando os posicionamentos elucidados acima, bem como as tendências modernas e globalistas, tem-se evidente a necessidade de reorganização do Estado no que se refere ao equilíbrio entre a importância do investimento em inserção na sociedade civil, oportunidade em que será aproveitada para o fomento de debates pertinentes ao país e, em consequência, ao Mercosul, e a necessidade de se atualizar e alinhar-se aos movimentos de globalização.

Seguindo esse entendimento, o constitucionalista Sílvio Dobrowolski (2000) reforça que “na Constituição brasileira é preciso que haja a diminuição do poder soberano do Estado, em face ao fenômeno da globalização, que ocasionou a ascensão



de novas fontes de produção jurídica, como nos acordos internacionais que excluem a capacidade de decisão do Estado em nível externo” (*apud* PIRES, 2001, p. 136).

Por fim, resta claro que o Mercosul ainda tem um longo caminho integracionista a ser percorrido e, nesse sentido, o Brasil também. A imaturidade social e constitucional brasileira para abordar e adentrar no debate sobre integração latino-americana é o principal freio ao desenvolvimento do bloco. Se Argentina e Paraguai, países vizinhos e que se assemelham ao Brasil em questões geopolíticas, possuem constituições modernas que admitem o Direito Comunitário, o que impede o Brasil de ter também? Seria necessário um novo debate? E, dessa vez, incluindo o neoconstitucionalismo?

Por opções metodológicas, essas perguntas – cujas respostas são muito profundas –, não serão respondidas na presente pesquisa. Todavia, é válido plantar essa semente no atual debate, uma vez que, como defendido durante a exposição, é possível, sim, a admissão do Direito Comunitário na norma brasileira, pois o neoconstitucionalismo se mostra como uma possível resposta à enfim segurança jurídica e unificação de entendimentos sobre a problematização aqui levantada: a admissão de normas supranacionais.

## Referências Bibliográficas

ACCIOLY, Elizabeth – *Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional – Tratado de Lisboa*. 4ª ed. São Paulo: Juruá, 2010.

AGUADO, Juventino de Castro – O processo de integração regional e seus atores. *Revista Paradigma*, n. 17 (2004), p. 99-108. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/15>. [Acesso em: 1 out. 2021].

ARGENTINA – *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires, 1995. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/ar\\_6000.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ar_6000.pdf) [Acesso em: 27 set. 2021].

BALLESTRIN, Luciana – América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 11 (2013), p. 89-117. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000200004>. [Acesso em: 1 out. 2021].

BRASIL – *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 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: 7 out. 2021].

BRASIL – *Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991*. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Brasília: 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm). [Acesso em 14 nov. 2021].

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro – *Quinhentos anos de periferia*. 4ª ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da UFRGS/Contraponto, 2002.

MOI, Fernanda de Paula Ferreira – A ordem jurídica no Mercosul: perspectivas de um direito comunitário. *Revista Paradigma*, n. 17 (2004), p. 196-204. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/25>. [Acesso em: 20 mai. 2021].

PALERMO, Marcos Pascotto – *O Estado Brasileiro e a Integração latino-americana: uma análise sobre as décadas de 1980 e 1990*. Santa Maria, RS: Universidade Federal de Santa Maria, 2014. Tese de Mestrado. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/6254>. [Acesso em: 30 ago. 2021].

PARAGUAI – *Constitución de la República de Paraguay*. Asunción, 1992 – Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/py\\_3054.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf). [Acesso em: 15 nov. 2021].

PEDROSO, Joseane Ceolin Mariani de Andrade – *Mercosul e a supranacionalidade: um estudo análise à luz das Constituições*. Santa Maria, RS: Universidade Federal de Santa Maria, 2007. Tese de Mestrado. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/9728>. [Acesso em: 30 ago. 2021].

PIRES, Kátia Vanessa – *Tribunal de Justiça Supranacional: uma necessidade do Mercosul*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2001. Tese de Mestrado. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/79473/178441.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [Acesso em: 27 set. 2021].

PIRES, Sandra Regina – Supranacionalidade: realidade ou ficção? *Revista Jus Navegandi*, ano 19, n. 3836 (jan. 2014). Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26129>. [Acesso em: 20 maio 2021]

REIS, Márcio Monteiro – *Mercosul, União Européia e Constituição: a integração dos estados e os ordenamentos jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RIBEIRO, Elisa de Sousa, coord. – *Direito do Mercosul*. 2ª ed. Brasília: UniCEUB/ICPD, 2019.

ROSA, André Filipe da – Mercosul e a supranacionalidade: Meio de desenvolvimento regional. *Âmbito Jurídico* (11 set. 2019). Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-internacional/mercosul-e-a-supranacionalidade-meio-de-desenvolvimento-regional/> [Acesso em: 20 maio 2021]

SCHAVELZON, Salvador – *Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen Vivir: Dos Conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes*. Quito: Abya-Yala/CLACSO, 2015.

SOARES FILHO, José – Mercosul: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XIII, n. 46 (2009), p. 21-38. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23668.pdf>. [Acesso em: 27 set. 2021].

URUGUAI – *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo, 1967. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_uruguay\\_3001.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_uruguay_3001.pdf) [Acesso em: 27 set. 2021].