

ORDENAMENTO JURIDICO DO MERCOSUL E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

Dayanne Brumatti de Oliveira

RESUMO

O presente artigo tem por escopo analisar o ordenamento jurídico do MERCOSUL e o processo de integração. Para isso o estudo valeu-se da interpretação do sistema intergovernamental, onde as normas passam a ter vigência no ordenamento jurídico interno após o trâmite de internacionalização da norma. Assim, as ferramentas metodológicas empregadas para o trabalho pautou-se em estudo sobre tratado, protocolo, literatura sobre integração regional bem como as constituições de cada país membro, no que tange ao aspecto do modelo institucional. Ante ao todo exposto, foi possível concluir que o sistema adotado pelo bloco é falho em face da ausência de coercibilidade pela não recepção da norma jurídica bem como da morosidade no processo de internacionalização da norma.

Introdução

A ideia de integração Latino-americana foi perseguida por pensadores como Simon Bolívar (1783-1830) e San Martín, sendo esses grandes expoentes representativos para todos os significados do regionalismo da América, bem como precursores da integração Latino Americana. As primeiras tentativas de institucionalizar a integração na América Latina surgiu em meados da década de 1960, inspiradas por um paradigma do Estado desenvolvimentista. Na América do Sul, por sua vez, a aproximação entre a Argentina e o Brasil, ao final da década anterior, culminou no surgimento do MERCOSUL, nos anos 1990.

Assim, o MERCOSUL teve sua criação com a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, originariamente entre os países Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, tendo por objetivo central a integração dos Estados Partes através da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, além do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de política comercial comum, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais da harmonização de

legislação nas áreas pertinentes.¹No ano de 2006, a Venezuela passou da condição de membro pleno para integrante do bloco.

A integração revela-se um processo de cunho polissêmico, que insere em campo político, econômico, energético, jurídico, entre outros, ensejando a aproximação e cooperação entre países, face as afinidades e respectivos interesses comuns. O atual desenvolvimento do bloco repousa, de modo bem claro, em alicerces econômicos-comerciais. Desse modo, torna-se necessário debruçar-se com maior afinco ao estudo do tema da integração também sob uma perspectiva jurídica, visto que de nada adiantam as tentativas de conjunções de objetivos, ideais e propósitos comuns, sem o devido acompanhamento com uma norma adequada que satisfaça os interesses do bloco.

No MERCOSUL vigora o sistema intergovernamental como modo de integração jurídica, conforme preceitua o Tratado de Assunção e Protocolo de Ouro Preto em diversas oportunidades. Tal sistema consiste na recepção da norma internacional perante o âmbito interno de cada Estado-membro.

Pensavam os negociadores que os mecanismos e órgãos que viessem a serem definidos, deveriam refletir os avanços reais do processo de integração, ao invés de esperar que eles gerassem circunstâncias que contribuíssem para a efetividade.²

É com base no modelo adotado pelo bloco que o presente artigo teve por intuito estudar as especificidades desse sistema institucional e seus reflexos no processo de integração jurídica.

Para tanto, a pesquisa recorreu as seguintes ferramentas metodológicas: a revisão de literatura sobre a integração regional, a pesquisa empírica e o estudo comparado. A metodologia aplicada envolveu aspectos atinentes ao direito de integração e direito internacional público, e isso se deu em virtude do caráter singular que deve estar presente em uma análise de um sistema jurídico.

Dado o exposto, nesse breve esboço teórico, visou delinear acerca do processo de integração jurídica da MERCOSUL sob o ponto de vista do sistema intergovernamental e seus reflexos.

Do sistema normativo do Mercosul

O processo de criação do bloco deu-se, inicialmente, de forma bilateral entre Brasil e Argentina, vindo a somar, posteriormente nas negociações o Uruguai e Paraguai, culminando na assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991, que deu origem ao MERCOSUL – Mercado Comum do Sul.

¹ BRASIL. DECRETO Nº 350, de 21 DE NOVEMBRO DE 1991. 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, Brasília, DF.

² O Embaixador Rubens Barbosa foi Coordenador-Nacional da Seção Brasileira do Grupo Mercado Comum. BARBOSA, Rubens Antônio. O Mercosul e suas instituições. Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília, n. 14, p. 1-2, jul./set. 1994. P.1.

Cabe aqui ressaltar que o MERCOSUL não é produto, portanto, “de uma entidade estatal única, sendo, por outro lado, resultado da vontade política, econômica, social de um conjunto de estados.”³

O Tratado de Assunção, entre outras disposições, direitos e deveres entre os Estados membros, assim como, institui como compromisso dos Estados Partes a harmonização das legislações nacionais, nas áreas pertinentes, com o objetivo de fortalecer o processo de integração.

Juntamente com o Tratado de Assunção foi firmado o Protocolo para Solução de Controvérsias no âmbito do Mercado Comum do Sul, tendo por finalidade:

Art. 1. Controvérsias que surgirem entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou descumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, bem como das decisões que emanem do Conselho do Mercado Comum serão submetidas aos procedimentos de solução estabelecidos no presente Protocolo.⁴

Entre 1996 e 2004, Chile, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador e Venezuela, tornaram-se Estados associados, sendo que, em 2012 a Venezuela, oficialmente, passou da condição de membro pleno, para membro titular do bloco, após aprovação dos parlamentos dos Estados-membros.⁵

Com o fim dessa fase de transação, o Tratado de Assunção foi alterado pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que definiu a estrutura institucional do bloco, com os seguintes órgãos: I - O Conselho do Mercado comum (CMC); II - O Grupo Mercado Comum (GMC); III - A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM); IV - A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); V - O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); VI - A Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).⁶

Partindo da clássica divisão de poderes de Montesquieu, é possível verificar um rudimentar poder executivo, poder legislativo e poder judicial.

Nesse diapasão, o Protocolo de Ouro Preto, além de definir a parte estrutural, conferiu personalidade jurídica de direito internacional ao bloco (artigo 34 e 36 do protocolo), a qual poderá, no uso de suas atribuições praticar todo os atos necessários para a realização de seus objetivos, em especial, contratar, adquirir bens móveis ou imóveis, comparecer em juízo, conservar fundos e fazer transferências, porém, o caminho a ser percorrido é ainda longo.

³ SAVID-BAS, Luis I. Los actos obligatorios de los órganos del MERCOSUR, los sistemas constitucionales y la división republicana de poderes. In: Chile y el MERCOSUR en América Latina. IRIGOIN BARRENNE, Jeannete (coord.). Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1999, p. 221.

⁴ BRASIL. Decreto n. 4982, 9 de Fevereiro de 2004. Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul. Brasília, DF.

⁵ SAIBA MAIS SOBRE O MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br>. Acesso em 2 de set 2017.

⁶ BRASIL. Decreto. nº 1.901, de 09 de Maio de 1996. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL - Protocolo de Ouro Preto. Artigo 1º. Brasília, DF.

Segundo Antônio Carlos Pontes Borges,

os governos decidiram atribuir personalidade jurídica ao Mercosul, para que o bloco pudesse atuar externamente como uma unidade. Pensava-se em suas negociações futuras com terceiros países ou grupos de países, em especial com Estados Unidos e com a comunidade europeia que se estabelecia, apresentando-se como um ente diverso dos Estados que integravam o bloco, sem que aqueles perdessem suas identidades.⁷

Em 2002, constituiu-se o TPR – Tribunal Permanente de Revisão, com sede em Assunção, como sendo uma instância judicial superior destinada a revisão das decisões proferidas pelos tribunais arbitrais *ab doc*.

Assim, observa-se que o ordenamento jurídico mercosulino é composto pela legislação originária⁸ bem com do direito derivado, sendo esse correspondente “as decisões, diretrizes e regulamentos, as quais possuem caráter obrigatório e devem ser internacionalizados pelos Estados-Partes, de acordo com os critérios estabelecidos nos ordenamentos jurídicos nacionais.”⁹

Muito embora seja possível perceber a existência de um aparato normativo mercosulino, esse por sua vez não é capaz de avançar no processo de integração. E isso decorre da visão clássica acolhida, qual seja, a utilização do sistema intergovernamental como modelo de integração.

Não só isso, a falta de coercibilidade no reconhecimento da norma criada pelo bloco frente ao sistema nacional, a aplicação do Direito Internacional e a exigibilidade da presença de todos os membros para elaboração da norma, são considerados como possíveis entraves ao avanço do MERCOSUL no que tange a seara jurídica.

Como bem acentua Rodolfo Carlos Barra,

a integração supõe uma ação conjunta de distintos membros, os estados parte, na realização de objetivos comuns para o qual adotam - com obrigatoriedade, sob pena de não haver um verdadeiro sistema de integração - autoridades comuns, normas comuns e, por suposto, procedimentos também comuns para a resolução de conflitos.¹⁰

⁷ BORGES, Antonio Carlos Pontes. O desafio do método intergovernamental no Mercosul. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3603, 13 maio 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24433>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

⁸Composto pelos Tratados Fundacionais e demais Protocolos que regulamentam o funcionamento do MERCOSUL, como o Protocolo que institui o Parlamento do MERCOSUL, o Protocolo de Olivos, que regulamenta o sistema de solução de controvérsias e cria um Tribunal Permanente de Revisão, com sede em Assunção, no Paraguai, ou ainda o Protocolo de Ushuaia, que insere dentro do MERCOSUL uma cláusula democrática.

⁹GOMES, Eduardo Biacchi. Controle de convencionalidade nos processos de integração: democracia e MERCOSUL: a construção de uma tese. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 231-245, abr./jun. 2013.

¹⁰ BARRA, Rodolfo Carlos. Derecho de La Integración y Mercosur . Ed.Ciências de La Adrnistracion. 1996. pág.32.

Ainda, em defesa de um direito do Mercosul próprio e autônomo já havia sido defendida, em 2004, ocasião também afirmada por Perez Otermin,

não haver dúvida que o Tratado de Asunción, o Protocolo de Brasília, o Protocolo de Ouro Preto, as Decisões, Resoluções e Diretivas, seguindo a definição de Guy Isaac, formam um ordenamento jurídico organizado e estruturado, que possui suas próprias fontes, dotado de órgãos e procedimentos aptos para emití-las, interpretá-las, bem como para constatar e sancionar os casos de não cumprimento e as violações.¹¹

Ante todo o exposto, muito embora o MERCOSUL possua um arcabouço jurídico originário e derivado, pautado no Direito Internacional Público assim como a adoção do sistema intergovernamental como forma de integração, *prima-se*, no momento atual, pela reflexão dessa sistemática, como adiante será analisado.

Abordagem sobre o processo de integração regional do Mercosul: intergovernamental e supranacional

O MERCOSUL, mesmo tendo idealizado institutos jurídicos próprios como, por exemplo, protocolos, instrumentos adicionais ou complementares, acordos e tratados, a legislação originária e derivada do bloco prevê que os Estados-membros devem recepcionar a norma, característica do sistema intergovernamental.

Antes de adentrar ao assunto, ora proposto, mister se faz esclarecer, nos dizeres de Monica e Andrea, que a integração pode ser “definida como um processo ao longo do qual atores, inicialmente independentes, se unificam, ou seja, se tornam parte de um todo”.¹²

A autora Jânia Maria Lopes, em seu livro sobre Cooperação Jurisdicional, explica o instituto da intergovernabilidade, como sendo:

¹¹No original: Los procesos de integración tienen como resultado la producción de normas jurídicas destinadas a regular dichas acciones colectivas. Al mismo tiempo, reflejan un flujo permanente de interacciones entre los Estados participantes y otros sujetos destinatarios de tales normas y ponen de manifiesto el desarrollo de una diversidad de funciones propias de verdaderas estructuras orgánicas de índole administrativa. PALLARES, Beatriz y AGUZIN, Luiz. El régimen de incorporación de los tratados en el derecho interno. Congreso Internacional de Cultura y Sistemas jurídicos comparados. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 2004, p. 23, disponible em <http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa3/76s.pdf>, acesso em 2 set 2017.

¹²HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações internacionais: História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. P 160.

o interesse predominante é o resultado da vontade individual de cada Estado-Membro, não estrutura institucional independente destes, e as normas jurídicas devem ser submetidas aos processos de internalização previstos nos textos legislativos de cada País, em geral, suas Constituições Federais. Não se fala em aplicabilidade imediata das normas emanadas das instituições e tampouco em primazia frente aos ordenamentos jurídicos nacionais.¹³

Ou seja, sistema pelo qual os Estados devem “internalizar as disposições regionais, com processo idêntico ao de qualquer tratado internacional; a hierarquia é distinta, de acordo com a constituição de cada Estado-Membro.”¹⁴

Com efeito, o caráter intergovernamental do bloco é expresso no Protocolo de Ouro Preto, cujo artigo 2º dispõe: são órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL.¹⁵

Contudo, antes de se adentrar ao tema específico sobre o sistema atualmente adotado, mister se faz tecer considerações a respeito da teoria intergovernamentalista, pela qual entende-se que o Estado “são atores racionais e que seus comportamentos refletem as pressões tanto internas, de vários grupos da sociedade, quanto externas, oriundas do próprio ambiente internacional.”¹⁶

Desse modo, para os intergovernamentalistas,

a integração regional seguem dois estágios: primeiramente, os governos definem internamente seus interesses nacionais que conduzirão suas ações no plano internacional. Posteriormente, no processo de negociação interestatal, inicia-se uma verdade barganha. Assim, o intergovernamentalismo se caracteriza pela análise dos jogos de dois níveis interno, investiga a formação das preferências nacionais dos Estados; no externo, examina o processo de barganhas intergovernamentais e foca na coordenação política entre os Estados no processo de integração.¹⁷

Outrossim, a respeito da incorporação das normas no âmbito interno, previsto no artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, traz em seu bojo a seguinte redação:

¹³SALDANHA, Jânia Maria Lopes. *Cooperação Jurisdicional. Reenvio prejudicial: uma mecanismo de direito processual a serviço do direito comunitário. Perspectiva para sua adoção no Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. P. 110

¹⁴ KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. *Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Européia e do Mercosul*. Rev. bras. polít. int. vol.52 no.1 Brasília Jan./June, 2009.

¹⁵ BRASIL. Decreto n. 1901, 9 de Maio de 1996. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL - Protocolo de Ouro Preto. Brasília, DF.

¹⁶ MARIANO, Karina L. P. e MARIANO, Marcelo P. *As Teorias da Integração Regional e os Estados Subnacionais*. Impulso: Piracicaba, v. 13, n. 31, p. 47-69, 2002.

¹⁷ SZUCKI, Angélica Saraiva. *A inércia institucional nos processos de integração regional – o método Path Dependence aplicado aos casos da União Européia e do Mercosul*. Debater a Europa. Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE. N. 16 jan/jun 2017 – Semestral. ISSN 16476336

As normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.¹⁸

A autora Nádia de Araújo, crítica a norma legal acima, explicando que:

há um esforço político para que as regras dos tratados sejam incorporadas ao ordenamento jurídico interno, não existe uma unificação de normas no Mercosul, constituindo uma barreira jurídica, pois cada Estadomembro adota as suas próprias normas de Direito Internacional.¹⁹

Desse maneira, verifica-se a necessidade de incorporação, por cada país membro da norma jurídica elaborada, votada e aprovada pelo bloco, diferentemente do que ocorre no sistema supranacional, onde a internacionalização das normas ocorre de forma imediata, com *status* acima do direito interno de cada Estado, sem ser sujeito ao controle constitucional.²⁰ Observa-se, portanto,

o imediatismo dos poderes exercidos, no sentido de que uma norma ou decisão emanada desses órgãos autônomos dotados de poder supranacional é diretamente aplicável e plenamente eficaz na ordem jurídica interna dos Estados, independentemente de qualquer ato nacional destinado a operar a sua incorporação.²¹

Em contraposição ao modelo intergovernamental²² adotado pelo MERCOSUL, a supranacionalidade surgiu inicialmente na Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), originária da atual União Europeia, cujo os objetivos imediatos além do caráter econômico, “também foi criada para culminar a integração política nos moldes de uma de federação supranacional.”²³

O processo de integração europeu teve início com a

¹⁸ BRASIL. DECRETO Nº 1.901, de 09 de maio de 1996. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL - Protocolo de Ouro Preto. Art.42. Brasília, DF.

¹⁹ ARAUJO, Nadia de. Direito Internacional Privado: teoria e prática brasileira. 5 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 416

²⁰ KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Européia e do Mercosul. Rev. bras. polít. int. vol.52 no.1 Brasília Jan./June, 2009. Disponível em: . Acesso em set. 2017.

²¹ RAYMUNDO. Lecine S. Moreira. SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNABILIDADE:

uma nova concepção de soberania estatal em face dos processos de integração na União Européia e no Mercosul. Revista da FARN, Natal, v.2, n.2, p. 149 -174 , jan./jul. 2003

²² Significado do termo supranacional expressa um poder de mando superior aos Estados, resultando da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista anseios integracionistas. STELZER, Joana. União Européia e supranacionalidade. Desafio ou realidade. Curitiba: Juruá, 2000.

²³ HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações internacionais: História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. P. 172

assinatura do Tratado de Paris, em 1957 e revolucionou o direito internacional por criar uma nova dimensão para o direito, ou seja, o direito da integração, evidenciado a partir de órgão com poderes independentes dos Estados-membros, capazes de ditar normas tidas como obrigatórias a todos os membros.²⁴

Assim, a autora Lenice S. Moreira, quando escreve a respeito da supranacionalidade, menciona que o “arsenal jurídico-institucional do bloco centra-se na harmonização das matérias de interesse ao bloco integrado, o que enseja o fenômeno da soberania partilhada entre os Estados membros.”²⁵, com o fim de atingir os objetivos integracionistas almejados.

Nesse sentido, Jamile Diz e Thiago Penido, em artigo sobre a reinterpretação dos elementos do Estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional, ressalta que a função do ente supranacional, é na verdade,

(...) a junção da vontade de distintos Estados em compartilhar mecanismos e decisões de índole política e jurídica destinadas a fortalecer o papel e a atuação dos partícipes nas relações exteriores em geral, além de estabelecer direitos e garantias que venham a aperfeiçoar o sistema normativo protetivo dos direitos fundamentais destes mesmos Estados.²⁶

O autor Jean Marie-Lambert, revela com proficiência que:

A União Europeia é o protótipo do bloco supranacional. Em tal construção, a competência dos corpos legislativos nacionais transfere-se progressivamente para órgãos comunitários, que ditam a norma direta e imediatamente aplicável nos países-Membros. Em termos claros, a atividade legislativa, expressão máxima da decisão política, migra do plano nacional para a esfera comunitária. O exercício da democracia passa, assim, de malas e cuias para outro plano...que herda partes dos poderes e instrumental de ação do Estado nação. As instâncias nacionais não mais representam o momento da decisão e são desertadas pelo debate contraditório que se desloca rumo aos novos centros decisórios²⁷

²⁴ LOCATELI, Cláudia Cinara. Mercosul: adoção do modelo supranacional. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2486>>. Acesso em: 3 set. 2017.

²⁵RAYMUNDO, Lenice S. Moreira. SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNABILIDADE: uma nova concepção de soberania estatal em face dos processos de integração na União Européia e no Mercosul. Revista da FARN, Natal, v.2, n.2, p. 149 -174 , jan./jul. 2003.

²⁶ MATA DIZ, Jamile B.; MARTINS, Thiago Penido. Por uma reinterpretação dos elementos do Estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional. In: Direito Internacional. RAIZER, Valeska; Del’Olmo, Florisbal. XXIII Congresso do CONPEDI. Aracaju, junho 2015.

²⁷LAMBERT, Jean- Marie. Curso de Direito Internacional Público: O MERCOSUL em questão. Goiânia: Kelps, 2002, p. 351

Sob essa visão, depreende-se que o MERCOSUL optou pela “cooperação dos Estados baseadas na preservação total da soberania estatal, por seu turno, a União Europeia se estabelece com base na cessão de soberania.”²⁸

A respeito da concepção da soberania como um valor jurídico-político “materializado pela independência e a autonomia dos Estados, deve-se ressaltar que teve origem a partir dos supostos Estados-nação, durante os séculos XVIII e XIX, mas que ganhou maior expressão a partir do século XIX e XX.”²⁹

A autora Joana Stelzer, ao redigir sua tese de mestrado a respeito da Integração Europeia: dimensão supranacional, 1998, escreveu que a origem da supranacionalidade “encontra-se na transferência de parcelas soberanas por parte dos Estados-nacionais em benefício de um organismo que, ao fusionar as partes recebidas, avoca-se desse poder e opera por cima das unidades que o compõe, na qualidade de titular absoluto.”³⁰

Outrossim, a questão demanda maiores reflexões sobre a maneira como ocorre esse compartilhamento, ou seja, refere-se ao

conteúdo formal da soberania e das consequentes competências ou funções estatais, ou se se refere ao exercício das competências dadas às instituições, fazendo com estas continuem pertencendo ao Estado, podendo ser executadas pelas instituições comunitárias.³¹

Para Eugênia Barza, em seu artigo publicado na Revista Brasileira de Direito Constitucional, a cessão de soberania é:

Falacioso é pensar que há perda de soberania, uma vez que ao se submeter ao processo de integração é dever do Estado-membro tomar as medidas legislativas necessárias para acabar com confrontos normativos e dar cumprimento aos deveres assumidos. Por conseguinte, pode-se dizer que o conceito tradicional de soberania é modificado de modo a reformar a estrutura constitucional interna de cada Estado, com vistas a cumprir os objetivos almejados pela integração.³²

²⁸ SILVA, Stefanie, TOLFO, Andrea. A Estrutura Jurídica Da União Europeia edo Mercosul: Supranacional e Intergovernamental. Disponível em: <http://trabalhos.congrega.urcamp.edu.br/index.php/mic/article/view/98>. Acesso em: 2 set. 2017.

²⁹MATA DIZ, Jamile B.; MARTINS, Thiago Penido. Por uma reinterpretação dos elementos do Estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional. In: Direito Internacional. RAIZER, Valeska; Del’Olmo, Florisbal. XXIII Congresso do CONPEDI. Aracaju, junho 2015.

³⁰ STELZER, Joana. Integração Europeia: dimensão supranacional. Florianópolis: Dissertação em Mestrado em Direito UFSC, 1998, p. 65.

³¹MATA DIZ, Jamile B.; MARTINS, Thiago Penido. Por uma reinterpretação dos elementos do Estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional. In: Direito Internacional. RAIZER, Valeska; Del’Olmo, Florisbal. XXIII Congresso do CONPEDI. Aracaju, junho 2015.

³²BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. Integração Regional e Direito Internacional: um estudo sobre as transformações na ordem Interna dos estados-membros de uma associação regional de integração econômica. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 6, jul./dez. 2005.

Nessa toada, Lequesne, advoga:

Tornar comum a soberania (pooledsovereignty) resultante desse processo não provoca a diminuição do papel do Estado, mas, ao contrário, reforça-o, favorecendo sua adaptação às imposições do meio internacional.³³

Para Esther Bueno Soares, a “noção de indivisibilidade da soberania tampouco resta atingida pela existência de vários órgãos de governo. Cada um desses, na esfera de sua competência, exerce a soberania, o que não o torna soberano.”³⁴

Desse modo, cinge-se na ideia de que a supranacionalidade ganha relevância no processo de integração regional, em virtude de que as instituições são capazes de decidir em consonância com seus objetivos, mesmo que, imediatamente contra o interesse de algum de seus membros, diferentemente, do que ocorre no sistema intergovernamental onde é imperioso se obter o consenso no plano internacional e posterior reconhecimento interno.

Além disso, a transferência de parcelas de soberania significa, em parte, a renúncia de parte do poder decisório, atinentes as questões pontuais e de interesse comum ao bloco para instituições supranacionais. Outrossim, a adoção de um sistema supranacional de fontes normativas é, particularmente, importante para “determinar a natureza dos atos das instituições comunitárias e para compreender o alcance e os efeitos surgidos com base em uma ordem jurídica diferente da ordem internacional e das normas que compõem o direito nacional dos Estados-Membros.”³⁵

Em contrapartida, em um sistema intergovernamental, “a composição dos órgãos se concentra nas mãos dos Governos, as denúncias são implantadas pelos mesmos e, fundamentalmente, o controle de seu cumprimento corresponde também a eles”³⁶. Mais do que isso, há uma inquietude a respeito do processo de elaboração da norma MERCOSUL e a sua validade e eficácia no âmbito interno de cada país.

Do ponto de vista do professor Augustín Espinosa-Lloveras, no que tange a preocupação quanto a adoção do sistema dualista, seriam: “a primeira, no plano da reciprocidade de direitos e obrigações, enquanto norma não esteja vigente concomitantemente em todos os Estados Parte; e a segunda, com relação à obrigatoriedade de sua observância no plano interno e internacional.”³⁷

³³ LEQUESNE, Christian. Como pensar a União Européia? SMOUTS, Marie Claude. As novas relações internacionais: teoria e prática. Brasília: Ed. UnB, 2004.

³⁴ SOARES, Esther Bueno. MERCOSUL: desenvolvimento histórico. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997.

³⁵ MATA DIZ, Jamile B.; MARTINS, Thiago Penido. Por uma reinterpretção dos elementos do Estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional. In: Direito Internacional. RAIZER, Valeska; Del’Olmo, Florisbal. XXIII Congresso do CONPEDI. Aracaju, junho 2015

³⁶ ESPINOSA-LLOVERAS. Dr. Augustín. ALGUMAS REFLEXÕES POR OCASIÃO DOS 10 ANOS DO MERCOSUL. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 21, Março/2002.p. 32

³⁷ Idem.

É bem verdade, que essa tramitação pode refletir na predisposição em evitar o avanço da integração na direção de um mercado comum, visto que a demora para o reconhecimento da norma “expõe os parceiros, de forma individualizada, a pressões externas advindas de países ou outros blocos comerciais.”³⁸

Contudo, ao comparar o sistema europeu ao empregado no MERCOSUL, deve-se antes, ter em mente que o processo na Europa “iniciou-se quarenta anos antes do daqui, e que sempre contou com objetivos mais ambiciosos, como por exemplo, a estrutura supranacional. Portanto, é evidente que a importação desse modelo não se deve operar de forma automática e acrítica.”³⁹

Sobre o tema, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em nota esclareceu:

O tratamento das assimetrias, na visão brasileira, não deve implicar desvio dos sócios em relação ao aprofundamento da união aduaneira. O curso básico do processo de integração deve ser orientado pela necessidade de conciliar as assimetrias entre os Estados Partes com o Tratado de Assunção, por meio de uma negociação que permita algumas excepcionalidades nos instrumentos normativos que sejam, contudo, gradualmente eliminadas, à medida que o processo de integração econômica promova a convergência entre as economias dos Estados Partes.

Outra preocupação sensível quanto ao processo de integração pauta-se na administração das assimetrias entre os Estados membros do bloco, além, das crises econômicas recentemente vivenciadas que culminaram em um impacto significativo para o avanço da integração.

Além da assimetria, acima apontada, Claudia Locateli, orienta que

A viabilidade da implementação da supranacionalidade no Mercosul é meta a ser atingida no momento em que o bloco econômico consiga implementar a etapa de união aduaneira e em momento anterior a efetivação da etapa mercado comum. Neste momento, a supranacionalidade será essencial, amenizando as dificuldades, garantindo um espaço comum entre os países-membros, superando os entraves alfandegários e permitindo a conclusão de todos os objetivos do Mercosul.⁴⁰

Nesse diapasão, embora o Protocolo de Ouro Preto tenha estabelecido uma estrutura institucional definitiva de natureza governamental, é imperioso repensar no modelo atual, visando estudos mais aprofundados a respeito da implantação da supranacionalidade no MERCOSUL, tendo

³⁸ ENGELMANN, Beatriz. Mercosul: os desafios constitucionais do processo de integração Regional. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16106-16107-1-PB.pdf>. Acesso em 2 set. 2017.

³⁹FURLAN, FERNANDO DE MAGALHÃES. A SUPRANACIONALIDADE NO MERCOSUL. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 15 – jan./jun. 2010. Disponível em: [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_\(Supranacionalidade_no_Mercosul\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_(Supranacionalidade_no_Mercosul).pdf). Acesso em 2 set. 2017

⁴⁰ LOCATELI, Cláudia Cinara. Mercosul: adoção do modelo supranacional. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2486>>. Acesso em: 3 set. 2017.

em vista que há países que admitem a supranacionalidade nas suas Constituições, como é o caso de Paraguai e Argentina. Ao contrário do Brasil e Uruguai, que não permitem a adoção do instituto supranacional, sendo assunto para ser analisado a seguir.

Extraí-se, por fim, que a questão jurídica continua sendo um tema de grande desafio e complexidade, devendo-se pontuar que para o processo de integração, seja qual o modelo adotado, trata-se de um encadeamento de providências jurídicas, na medida que a vontade política se sensibilize com as limitações dos ordenamentos normativos pátrios.

Os Estados Partes tem a faculdade de “reflexionar sobre a conveniência ou não, de dotar-se de órgãos supranacionais ou intergovernamentais, sem optar necessariamente o exclusivamente por uma ou outra hipótese.”⁴¹

Por derradeiro, mister se faz ressaltar que independe do modelo a ser adotado, q questão não deve ser analisada sob à luz de experiências comparadas com outros modelos de integração, como por exemplo, a União Europeia, mas, sim, a partir da estimulação no plano interno de cada Estado membro, em especial, no campo constitucional.

Exigência quórum para tomada de decisão

A sustentação do processo de integração se faz com uma ordem jurídica estabilizada, com possibilidade de conferir segurança, flexibilidade e equilíbrio entre e para os Estados participantes, sem entraves que possam dificultar o avanço e desenvolvimento do bloco.

Contudo, além de apontamentos realizados ao sistema intergovernamental e seus possíveis obstáculos para a consolidação das normas jurídicas, mister se faz explicar que além da necessidade de incorporação das normas ao âmbito nacional, para que haja as decisões dos órgãos do MERCOSUL sejam tomadas, é necessário o consenso e a presença de todos os Estados partes. Essa imposição é preconizada pelo artigo 37, do Protocolo de Ouro Preto. Assim, verifica-se a necessidade de se respeitar o *quórum*.

A base de tomada de decisões e das negociações centradas no consenso dos integrantes do bloco fica patente também em outros artigos do Protocolo, por exemplo, artigo 4º, 5º, 6º.

Sobre o tema, a consultora legislativa do Senado Federal, assim descreve:

estabelece consenso com a presença total dos membros, o que, em princípio, facilitaria o processo interno nacional de harmonização da legislação, visto que já há um pré-acordo unânime a respeito da matéria. Entretanto, denota uma desconfiança básica entre os parceiros, um arraigamento à soberania do

⁴¹MATA DIZ, Jamile B.; MARTINS, Thiago Penido. Por uma reinterpretação dos elementos do Estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional. In: Direito Internacional. RAIZER, Valeska; Del’Olmo, Florisbal. XXIII Congresso do CONPEDI. Aracaju, junho 2015

Estado, favorecendo uma lentidão nas ações e, pior, sendo ela invocada como justificativa ao descumprimento das normas decorrentes do tratado. Em caso de conflito, não prevalecem sobre o direito interno, aplicando-se o pensamento dualista sobre esse assunto, aquele que adota a recepção como uma das formas de absorver a norma jurídica internacional, encarando como dois sistemas jurídicos distintos e independentes: ordem interna e ordem externa. Podem essas normas ser abolidas ou alteradas. Podem receber interpretações diferentes pelos juízes e tribunais dos Estados Partes, atos esses geradores de instabilidade na integração.⁴²

Com efeito, “não havendo uma instituição legislativa supranacional, somente a regra da unanimidade permite exprimir uma vontade que coincide com a nacional, submetendo a deliberação a um mecanismo de controle legislativo interno.”⁴³ Essa exigência, acaba por ocasionar uma lentidão do sistema decisório, e conseqüentemente, o retardo de discussão dos assuntos relacionados a agenda do bloco, o que reflete no processo de integração. Ademais, gera um intergovernamentalismo excessivamente restrito. Por esse motivo, é importante debruçar-se com maior afinco ao tema, como forma de entender a integração com base em uma perspectiva jurídica sem isolá-la dos demais que a compõem.

Da ausência de coercibilidade na recepção da norma jurídica

Ao estudar o sistema normativo mercosulino, um dos primeiros questionamentos que se visa responder é sobre a capacidade de regular a conduta dos Estados envolvidos, determinando o nível de observância das normas, controle da atuação dos órgãos comuns e, finalmente, determinar as sanções devidas em caso de descumprimento do acervo normativo.

É importante explicar que as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL possuem caráter obrigatório face aos Estados membros e devem, quando necessária, ser incorporadas ao ordenamento jurídico nacional, com base nas regras previstas na constituição de origem bem como em conformidade com as disposições previstas no Protocolo de Ouro Preto.

A supracitada expressão “quando necessário”, disposta no artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto,

tem sido interpretada de modo a permitir duas formas de dispensa de incorporação. Primeiramente, de forma coletiva, pela adoção de uma cláusula expressa no corpo da norma, devida à sua natureza interna corporis. Em segundo lugar, de forma individual, quando um Estado Parte entende que já

⁴² NASCIMENTO, Cláudia Lyra. O dilema da incorporação das normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro. Brasília a. 43 n. 172 out./dez. 2006

⁴³ BAPTISTA. Luiz Olavo, O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141996000200011. Acesso em: 2 de Agosto de 2017.

existe norma nacional correspondente em seu ordenamento, bastando que o seu governo informe sobre dita existência à Secretaria do MERCOSUL, como esclarece a Decisão CMC n.23/00.

Nesse sentido, essa faculdade que é concedida aos Estados membros, qual seja, de reconhecer apenas quando necessário, é criticada por Trindade, que assim leciona, “basta que um dos sócios não proceda a internalização para que a norma não tenha vigência regional e, assim, não seja oponível aos demais sócios.”⁴⁴ Esse ato desprovido de coerção ou obrigatoriedade, pode causar insegurança jurídica e instabilidade no bloco.

Essa liberalidade, de certo modo concedida aos Estados partes, acaba por incentivar pela abstenção do procedimento nacional de incorporação, visto que a “nenhum Estado poderá ser demandado por violação da norma que não foi incorporada”⁴⁵.

A título de exemplo, na União Europeia, “o direito comunitário, em seu conjunto, goza de aplicabilidade imediata e se integra aos ordenamentos jurídicos nacionais pelo simples fato de ser a norma publicada no Diário Oficial da União Europeia.”⁴⁶ A respeito da ausência de coercibilidade da internalização da ordem jurídica mercosulina, Jean-Marie Lambert, aduz:

É, sem dúvida, uma norma de eficácia comprometida, apta a produzir efeitos apenas na medida em que a política interna dos Membros o consentir, mesmo porque, acima destes, não há nenhum poder legitimado a exercer a força para garantir-lhe a aplicação. Não poderemos repetir o suficiente que o Mercado Comum do Sul se debate num contexto de direito internacional clássico e que as decisões, resoluções e diretrizes emanadas dos seus órgãos não são senão tratados no sentido clássico do termo. Sua verdadeira eficácia, portanto, depende da real posição reservada pelos ordenamentos nacionais aos acordos internacionais.⁴⁷

Observando esta situação, assevera Accioly,

aqui, a política está acima do direito e as soluções serão, com certeza mais lentas. Estamos no âmbito do Direito Internacional clássico, onde as decisões advindas dos Estados-Partes deverão ser recepcionadas pelo direito interno de todos os integrantes, passando, então, a fazer parte do ordenamento jurídico interno.⁴⁸

⁴⁴TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. O MERCOSUL no Direito Brasileiro: incorporação de normas de segurança jurídica. Belo Horizonte: DelRey, 2006, p. 63.

⁴⁵VIÉGAS, Iram de Jesus Alves. A internalização de normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro. 2008.

⁴⁶DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. JÚNIOR, Augusto Jaeger. Por uma teoria jurídica da integração regional: a inter-relação direito interno, direito internacional público e direito da integração. Revista de Direito Internacional, Brasília, v.12, n. 2, 2015. Pg. 138-158.

⁴⁷LAMBERT, Jean- Marie. Curso de Direito Internacional Público: O MERCOSUL em questão. Goiânia: Kelps, 2002, p. 327.

⁴⁸ACCIOLY, Elizabeth. Mercosul & União Europeia: estrutura jurídico-institucional. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2004. P. 115

Assim, em virtude do que foi mencionado, a ausência de coercibilidade no processo de recepção da norma jurídica em âmbito interno causa lentidão e até mesmo insegurança jurídica, visto que um Estado pode ou não reconhecer a norma jurídica de acordo com a sua conveniência. Essa manobra é claramente percebida no MERCOSUL.

Das constituições nacionais e a previsão da supranacionalidade

O presente tópico tem por escopo apontar os dispositivos legais de cada texto constitucional que preveem a adoção do instituto da supranacionalidade e implicações que versam sobre a supranacionalidade de cada texto constitucional dos Estados-membros do MERCOSUL. Conforme visto alhures, a criação de mecanismos dotados de capacidade supranacional poderia permitir buscar a igualdade entres os membros do bloco.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro traz alume, em seu artigo 4º a respeito da integração latino-americana, senão vejamos: “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.”⁴⁹

Todavia, essa referência possui apenas caráter programático e voltado para a integração econômica, visto não outorgar às normas gerais de Direito o *status* de Direito Internacional e muito menos o caráter de supremacia sobre as leis nacionais.

Para melhor elucidação, o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, aduz que os “tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”⁵⁰, devem passar pelo crivo do Congresso Nacional.

Conforme acentua Kerber, há um

antagonismo explícito, de um lado, pelo interesse de integrar-se com países da América Latina, de acordo com o parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal do Brasil, e de outro, por não fixar constitucionalmente as regras, isto é, fixar a sistemática de integração aos Direito Internos dos tratados internacionais firmados como resultado do interesse integrativo.⁵¹

Para Fontoura, além do antagonismo, o Brasil necessita rever o processo de hierarquia constitucional, e para tanto leciona que:

⁴⁹BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 49, I, da Constituição Federal de 1988.

⁵⁰ Idem.

⁵¹KERBER, G. Constituições dos Estados-Membros do Mercosul e o instituto na supranacionalidade. Revista Prolegómenos: 2003, Derechos y Valores, 16, 32, 191-202.

mesmo antes das adaptações constitucionais apontadas pela comunidade acadêmica, das românticas especulações sobre direito originário e direito derivado do Mercosul, urge resolver-se, no Brasil, o dilema básico da hierarquia constitucional dos tratados, sem o que restaremos paralisados em face dos limites pétreos de nossa Constituição Federal, para afinal sabermos, investidores, parceiros comerciais, acadêmicos, enfim, qual o efetivo valor do tratado, sempre em potencial conflito com as demais normas brasileiras, constitucionais e infraconstitucionais.⁵²

E vai ao ponto de afirmar que “sem essa previsão constitucional [...], pouco de concreto restamos a fazer”.⁵³ Assim, havendo interesse por parte do Brasil em querer avançar no processo de integração do bloco, sob o aspecto jurídico, um dos primeiros passos a serem seguidos será a adequação da Constituição Federal vigente.

Lado outro, a Constituição do Paraguai, promulgada em 1992, possui tendências mais acentuadas ao favorecimento do processo de integração e estabeleceu uma estrutura constitucional bastante moderna no que se refere ao processo de integração, pois autoriza expressamente a criação de instituições de caráter supranacional com a intenção de fortalecer o princípio da segurança jurídica.

Quanto à ordem jurídica supranacional, o texto constitucional paraguaio também traz expressa previsão quanto a possibilidade de existência de uma ordem jurídica supranacional, conforme denota-se da redação do art. 145:

La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden 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” (...) e prossegue sinalizando que “Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.

A Constituição do Uruguai, assim como do Brasil, possui dispositivos que restringem o reconhecimento de órgão supranacional. Quanto à soberania, o art. 4º da Constituição uruguaia, reforça a soberania do Estado: “*La soberanía en toda suprenitudo existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará*”.

E, por todo o texto constitucional uruguaio, não se antevê qualquer previsão expressa quanto à possibilidade de que o país outorgue competências soberanas às organizações supranacional. Assim, observa-se que a Constituição do Uruguai é uma das menos favoráveis à consecução dos objetivos integracionistas, eis que a busca pela harmonização legislativa depende muito mais de intenções políticas do que iniciativas advindas do MERCOSUL.

⁵² FONTOURA, Jorge. Limites constitucionais a parlamentos regionais e à supranacionalidade. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 40, n. 159, jul./ set. 2003.

⁵³ FONTOURA, Jorge. Limites Constitucionais a Parlamentos Regionais e à Supranacionalidade. Brasília: Revista de Informação Legislativa, publicada pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 2003. P. 223.

A Venezuela, país recentemente inserido ao bloco, também prevê no preâmbulo de sua constituição o interesse no avanço do processo de integração regional, além do respeito pelo sistema da supremacia das fontes de natureza de Direito Internacional de modo que estabelece a aplicação referencial dos tratados internacionais sobre a legislação interna.

Ainda com relação a supranacionalidade, o artigo 153 da Constituição da Venezuela assim dispõe: “Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración”. A parte final desse artigo 153 consagra a supremacia das normas de integração, especificando que as mesmas serão consideradas como parte integrante do ordenamento jurídico e terão aplicação imediata sobre a legislação interna.

Desse modo, verifica-se que a Constituição Venezuelana apresenta um grande avanço no que tange a processo de integração latino-americana, de modo a superar o nível de comprometimento assumido por todas as demais. Por sua vez, a atual Constituição Argentina foi promulgada em 1994, três anos após a entrada em vigor do Tratado de Assunção, ato constitutivo do MERCOSUL. Assim como a Constituição do Paraguai e Venezuela, a Argentina também prevê a instituição supranacional, sendo, inclusive, considerada como uma das mais enfáticas no que se refere à posição hierárquica dos tratados e reconhecimento da primazia do Direito da Integração.

Sobre o assunto, o artigo 75, inciso 22 e artigo 99, inciso 11 da Constituição Argentina dispõe: “Aprobar tratados de integración que delegem competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales em condiciones de reciprocidade e igualdad, y respetar el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas em su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes”.

Esse dispositivo, conforme se verifica, define a hierarquia superior dos tratados em relação às leis domésticas, autorizando a transferência de soberania a instituições supranacionais. Dessa forma, em virtude do que foi analisado, Accioly Almeida pontua acerca da recepção da norma jurídica pelos países membros do MERCOSUL, senão vejamos:

a possibilidade de supranacionalidade é vista somente, em maior medida na Constituição da Argentina e do Paraguai, que preveem a delegação de poderes a organismos supranacionais, inexistindo previsão expressa no caso dos textos constitucionais de Brasil e do Uruguai, havendo também como sabemos quanto à recepção de normas no âmbito do MERCOSUL diferentes sistemas de recepção da norma internacional, que, em muitos casos, são utilizados por razões políticas e numa afirmação de soberania dos Estados.⁵⁴

⁵⁴ ALMEIDA, Accioly Pinto de. O Ordenamento Jurídico da União Européia e do Mercosul. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=wXP2mJF9iygC&pg=PA657&lpq=PA657&dq=constituicao+da+argentina+e+a+recepcao+de+normas+do+MERCOSUL&source=bl&ots=5Q9cvN57hp&sig=e8DgyEacrUNmkpt71IUle86OJb4&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjBwaSRjMDVAhXJkJAKHdl5DIAQ6AEIzZAJ#v=onepage&q=constituicao%20da%20argentina%20e%20a%20recep%20C3%A7%C3%A3o%20de%20normas%20do%20MERCOSUL&f=false>. Acesso em 1 de ago 2017.

Em detida análise comparativa entre as constituições dos membros integrantes do bloco MERCOSUL e a possível instauração de um órgão supranacional, verifica-se que para o real progresso da integração necessário se faz a libertação do protagonismo dos atores, em especial do Brasil e Uruguai, para então se vislumbrar o fortalecimento de um mercado comum, pois integrar, nas palavras de Jamile Bergamaschine Mata e Augusto Jaeger é nada mais do que a representação da

junção da vontade de distintos Estados em compartilhar mecanismos e decisões de índole política e jurídica destinadas a fortalecer o papel e a atuação dos partícipes nas relações exteriores em geral, além de estabelecer direitos e garantias que venham a aperfeiçoar o sistema normativo protetivo dos direitos fundamentais destes mesmos Estados.⁵⁵

Desse modo, através da harmonização legislativa, é possível verificar uma interação entre “distintos elementos cuja equivalência se manifesta no reconhecimento da mesma paramétrica ou dos mesmos valores o que culmina num padrão que visa eliminar ou evitar conflitos.”⁵⁶

Entretanto, para que a harmonização legislativa se concretize com a finalidade precípua de integração dos Estados latino-americanos, em especial, os membros pertencentes ao bloco MERCOSUL, nos moldes apresentados na introdução do artigo, é necessário a revisão das constituições nacionais, desde que afastados qualquer componente político ou ideológico de cada país.

Conclusão

Em vista dos argumentos apresentados, foi possível observar que o com a assinatura do Tratado de Assunção e Protocolo de Ouro Preto, foi concedido ao MERCOSUL o status de ente internacional dotado de personalidade jurídica própria, objetivos específicos e integrado por Estados soberanos.

Outrossim, adotou como processo de integração regional entre os Estados o sistema intergovernamental regido pelo Direito Internacional Público, pelo qual, as normas jurídicas elaboradas em âmbito internacional devem ser recepcionadas pelos Estados-membros. Suscita-se que a escolha desse modelo de integração tenha influência da ditadura militar vivenciada pelos integrantes do bloco.

Esse processo muitas vezes não ocorre em sua literalidade, devido à preponderância de interesses políticos, bem como o receio em delegar (parcial ou total) a soberania interna. Além disso, as deliberações para tomada de decisões exigem a presença de todos os membros integrantes do bloco

⁵⁵DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. JÚNIOR, Augusto Jaeger. Por uma teoria jurídica da integração regional: a inter-relação direito interno, direito internacional público e direito da integração. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v.12, n. 2, 2015. Pg. 138-158.

⁵⁶ IENSUE, Geziela; COIMBRA, Luciani. *Cooperação Jurídica Internacional e Direitos Humanos: para além da interação rumo à harmonização*. São Paulo: Thesis Juris - RTJ, v. 4, n. 3, pp. 521-553, set.-dez., 2015.

assim como a unanimidade. E, na hipótese de aprovação, a aplicabilidade não se faz de modo imediato, visto depender do reconhecimento acima mencionado.

Assim, essa morosidade pela incorporação ou não das normas deturpa o conceito de integração bem como a possibilidade de harmonização das regras mercosulinas. Trata-se, portanto, de uma desordem normativa que deve ser repensada.

Outrossim, da análise detida das Constituições dos Estados integrantes do MERCOSUL denota-se certa contradição se comparada aos propósitos que inauguram o bloco. Isso porque o Tratado de Assunção impõe como objetivo a integração através da criação de um mercado comum, com ideias comuns e harmonização das legislações para se alcançar esse fim. Contudo, esse fato não tem se concretizado em sua plenitude.

E uma das justificativas para isso encontra-se na redação das Constituições nacionais sobre o tema da integração, posto que a Constituição do Uruguai e do Brasil conferem caráter meramente pragmático a esse instituto, por sua vez, as Constituições da Argentina, Paraguai e Venezuela denotam maior sensibilidade aos movimentos da integração.

É nessa esteira que o presente artigo buscou enfocar a discussão a respeito do modelo vigente e seus reflexos frente ao processo de integração do MERCOSUL. Embora o intuito do bloco seja a formação de um mercado comum, como visto ao longo de todo o trabalho, muitos autores inferem que, para tornar sólido esse objetivo, necessária se faz a instauração de órgãos supranacionais a fim de enrijar as bases do bloco.

Contudo, qualquer que seja a mudança, não se pode olvidar que o processo será complexo, longo, podendo ser até mesmo oneroso. Assim, ao se falar em modificação da sistemática de integração essa deve ser realizada de forma gradual, levando-se em consideração aspectos como a formação histórica e constituição do MERCOSUL, bem como a estrutura organizacional de cada país membro.

Outrossim, o progresso do MERCOSUL necessita de uma estrutura jurídica eficaz, afastando-se dos entraves existentes e promovendo-se a harmonização da legislação, vinculando o Estado a partir de compromissos sólidos de cooperação, reciprocidade do princípio *pacta sunt servanda*.

Seja qual modelo adotado, intergovernamental, supranacional ou até mesmo uma terceira categoria mista, por exemplo, o que se deve ter por escopo é que não basta ter um sistema jurídico fortalecido sem a conjugação de ações políticas e de estratégias adotadas de forma coordenada.

Por fim, embora a evolução do MERCOSUL se mostre ainda incipiente e frágil, com desconfiças políticas e assimetrias econômicas entre os Estados-partes que inviabilizam a construção de uma integração jurídica, deve-se voltar os olhos para as raízes geradoras do processo, buscando-se a consolidação e não o retrocesso.

Referências

- ACCIOLY, Elizabeth. Mercosul & União Europeia: estrutura jurídico-institucional. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2004. P. 115
- ALMEIDA, Accioly Pinto de. O Ordenamento Jurídico da União Européia e do Mercosul. Disponível em: <https://goo.gl/g53fEP>. Acesso em 1 de ago 2017.
- ARAUJO, Nadia de. Direito Internacional Privado: teoria e prática brasileira. 5 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 416
- BAPTISTA, Luiz Olavo, O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141996000200011. Acesso em: 2 de Agosto de 2017.
- BARBOSA, Rubens Antônio. O Mercosul e suas instituições. Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília, n. 14, p. 1-2, jul./set. 1994. P.1.
- BARRA, Rodolfo Carlos. Derecho de La Integración y Mercosur . Ed.Ciências de La Adrnistracion. 1996. pág.32.
- BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. Integração Regional e Direito Internacional: um estudo sobre as transformações na ordem Interna dos estados-membros de uma associação regional de integração econômica.
- BORGES, Antonio Carlos Pontes. O desafio do método intergovernamental no Mercosul. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3603, 13 maio 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24433>>. Acesso em: 12 ago. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 49, I, da Constituição Federal de 1988.
- BRASIL. Decreto n. 4982, 9 de Fevereiro de 2004. Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul. Brasília, DF.
- BRASIL. DECRETO Nº 350, de 21 DE NOVEMBRO DE 1991. 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, Brasília, DF.
- BRASIL. Decreto. nº 1.901, de 09 de Maio de 1996. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL - Protocolo de Ouro Preto. Artigo 1º. Brasília, DF.
- DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. JÚNIOR, Augusto Jaeger. Por uma teoria jurídica da integração regional: a inter-relação direito interno, direito internacional público e direito da integração. Revista de Direito Internacional, Brasília, v.12, n. 2, 2015.
- ENGELMANN, Beatriz. Mercosul: os desafios constitucionais do processo de integração Regional. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16106-16107-1-PB.pdf>. Acesso em 2 set. 2017.
- ESPINOSA-LLOVERAS. Dr. Agustín. ALGUMAS REFLEXÕES POR OCASIÃO DOS 10 ANOS DO MERCOSUL. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 21, Março/2002
- FONTOURA, Jorge. Limites constitucionais a parlamentos regionais e à supranacionalidade. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 40, n. 159, jul./ set. 2003.
- _____. Limites Constitucionais a Parlamentos Regionais e à Supranacionalidade. Brasília: Revista de Informação Legislativa, publicada pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 2003.

FURLAN, FERNANDO DE MAGALHÃES. A SUPRANACIONALIDADE NO MERCOSUL. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 15 – jan./jun. 2010. Disponível em: [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_(Supranacionalidade_no_Mercosul).pdf)

Fernando_de_Magalhaes_Furlan_(Supranacionalidade_no_Mercosul).pdf. Acesso em 2 set. 2017

GOMES, Eduardo Biacchi. Controle de convencionalidade nos processos de integração: democracia e MERCOSUL: a construção de uma tese. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 231-245, abr./jun. 2013.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações internacionais: História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

IENSUE, Geziela; COIMBRA, Luciani. Cooperação Jurídica Internacional e Direitos Humanos: para além da interação rumo à harmonização. São Paulo: Thesis Juris - RTJ, v. 4, n. 3, pp. 521-553, set.-dez., 2015.

KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Européia e do Mercosul. Rev. bras. polít. int. vol.52 no.1 Brasília Jan./June, 2009

KERBER, G. Constituições dos Estados-Membros do Mercosul e o instituto na supranacionalidade. Revista Prolegómenos: 2003, Derechos y Valores, 16, 32.

LAMBERT, Jean- Marie. Curso de Direito Internacional Público: O MERCOSUL em questão. Goiânia: Kelps, 2002.

LEQUESNE, Christian. Como pensar a União Européia? SMOUTS, Marie Claude. As novas relações internacionais: teoria e prática. Brasília: Ed. UnB, 2004.

LOCATELI, Cláudia Cinara. Mercosul: adoção do modelo supranacional. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2486>>. Acesso em: 3 set. 2017.

MARIANO, Karina L. P. e MARIANO, Marcelo P. As Teorias da Integração Regional e os Estados Subnacionais. Impulso: Piracicaba, v. 13, n. 31, 2002.

MATA DIZ, Jamile B.; MARTINS, Thiago Penido. Por uma reinterpretação dos elementos do Estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional. In: Direito Internacional. RAIZER, Valeska; Del’Olmo, Florisbal. XXIII Congresso do CONPEDI. Aracaju, junho 2015.

NASCIMENTO, Cláudia Lyra. O dilema da incorporação das normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro. Brasília a. 43 n. 172 out./dez. 2006

PALLARES, Beatriz y AGUZIN, Luiz. El régimen de incorporación de los tratados en el derecho interno. Congreso Internacional de Cultura y Sistemas jurídicos comparados. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 2004, p. 23, disponible em <http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa3/76s.pdf>, acesso em 2 set 2017.

RAYMUNDO. Lecine S. Moreira. SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNABILIDADE: uma nova concepção de soberania estatal em face dos processos de integração na União Européia e no Mercosul. Revista da FARN, Natal, v.2, n.2, p. 149 -174 , jan./jul. 2003

SAIBA MAIS SOBRE O MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br>. Acesso em 2 de set 2017.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Cooperação Jurisdicional. Reenvio prejudicial: uma mecanismo de direito processual a serviço do direito comunitário. Perspectiva para sua adoção no Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SAVID-BAS, Luis I. Los actos obligatorios de los órganos del MERCOSUR, los sistemas constitucionales y la división republicana de poderes. In: Chile y el MERCOSUR en América Latina. IRIGOIN BARRENNE, Jeannete (coord.). Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1999.

SILVA, Stefanie, TOLFO, Andrea. A Estrutura Jurídica Da União Europeia e do Mercosul: Supranacional e Intergovernamental. Disponível em: <http://trabalhos.congrega.urcamp.edu.br/index.php/mic/article/view/98>. Acesso em: 2 set. 2017.

SOARES, Esther Bueno. MERCOSUL: desenvolvimento histórico. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997.

STELZER, Joana. Integração Europeia: dimensão supranacional. Florianópolis: Dissertação em Mestrado em Direito UFSC, 1998.

_____. União Europeia e supranacionalidade. Desafio ou realidade. Curitiba: Juruá, 2000.

SZUCKI, Angélica Saraiva. A inércia institucional nos processos de integração regional – o método Path Dependence aplicado aos casos da União Europeia e do Mercosul. Debater a Europa. Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE. N. 16 jan/jun 2017 – Semestral. ISSN 16476336

TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. O MERCOSUL no Direito Brasileiro: incorporação de normas de segurança jurídica. Belo Horizonte: DelRey, 2006.

VIÉGAS, Iram de Jesus Alves. A internalização de normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro. 2008.