

O COMPARTILHAMENTO DE FUNÇÕES SOBERANAS, À LUZ DA EXPERIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA, NO PRISMA DO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

THE SHARING OF SOVEREIGN FUNCTIONS, IN LIGHT OF THE EXPERIENCE OF THE EUROPEAN UNION, IN VIEW OF THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM



Recebimento em 21/10/2021
Aceito em 19/04/2022

Eid Badr¹

<http://orcid.org/0000-0003-3637-9588>

eidbadr@uol.com.br

Magdalena Araujo Pereira Ferreira²

<http://orcid.org/0000-0002-6302-7775>

magdalenapereiraferreira@gmail.com

RESUMO

O presente artigo analisa o compartilhamento de funções soberanas utilizando os parâmetros da União Europeia, decorrentes da crise provocada pelas mudanças no cenário internacional e nas formas de poder no século XX, mediante o estudo da soberania, sua evolução histórica, conceitualização e abordagem do direito comunitário, reconhecido como ramo do direito, e da acepção da supranacionalidade, instituto cuja aplicação é autorizada nas cartas constitucionais dos países integrantes da União Europeia, assim como as fases da integração regional econômica e política, para vislumbrar, mediante o estudo dos dispositivos constitucionais brasileiros, o cabimento (ou não) do instituto da supranacionalidade no prisma do ordenamento jurídico nacional. A metodologia aplicada neste artigo foi a dedutiva, por meio de pesquisa de natureza bibliográfica e integrativa, com o auxílio da internet. Foram selecionados artigos dentro do recorte temporal de 2001 a 2021, os quais foram analisados na revisão de literatura ao longo do trabalho exposto.

PALAVRAS-CHAVE: Soberania; direito comunitário; supranacionalidade; integração.

ABSTRACT

This article analyzes the sharing of sovereign functions using the parameters of the European Union, arising from the crisis caused by changes in the international scenario and in the forms of power in the 20th century, through the study of sovereignty, its historical evolution, conceptualization and approach to law community, recognized as a branch of law, and within the meaning of supranationality, an institute whose application is authorized in the constitutional charters of the member countries of the European Union, as well as the phases of regional economic and political integration, to glimpse, through the study of Brazilian constitutional provisions, the appropriateness (or not) of the institute of supranationality in the prism of the national legal system. The methodology applied in this article was deductive, through bibliographical and integrative research, with the help of the internet. Articles were selected within the time frame from 2001 to 2021, which were analyzed in the literature review throughout the exposed work.

KEYWORD: Sovereignty; community law; supranationality; integration.

¹ Universidade do Estado do Amazonas

² Universidade do Estado do Amazonas



1 INTRODUÇÃO

Após a Segunda Guerra Mundial, a integração internacional tornou-se necessária aos países europeus, em razão das perdas de poder econômico e político ocasionadas com a derrota no grande conflito.

Com o surgimento da União Europeia, mediante a assinatura do Tratado de Maastrich (1992) e sob o fenômeno da globalização, as questões envolvendo a soberania dos Estados passaram a despertar o interesse de vários doutrinadores, sendo o tema desenvolvido no presente estudo, que abordará o assunto à luz da experiência estrangeira e, ao final, sob o prisma da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Para tanto, serão abordados no primeiro capítulo o conceito de constituição, Estado, soberania e sua evolução história e no segundo capítulo, a crise decorrente dessa evolução.

No terceiro capítulo, o direito comunitário, ramo que teve origem com a formação da União Europeia deve ser visitado, com suas principais características, seguido da abordagem da supranacionalidade.

Será observada, ainda, a necessidade de instituição de novos blocos regionais em etapas distintas, que levaram à consolidação da integração econômica e política e os reflexos do direito comunitário nas constituições dos países membros da União Europeia.

Estabelecidos tais parâmetros e tendo em vista o ingresso no Brasil no MERCOSUL, serão analisadas a aplicação de tais regras e suas eventuais limitações sob o prisma ordenamento jurídico brasileiro.

A metodologia aplicada neste artigo foi a dedutiva, por meio de pesquisa de natureza bibliográfica e integrativa, com o auxílio da internet. Foram selecionados artigos dentro do recorte temporal de 2001a 2021, os quais foram analisados na revisão de literatura ao longo do trabalho exposto.

2 CONCEITO DE CONSTITUIÇÃO, ESTADO E SOBERANIA

A Constituição é definida, com base na teoria de Lassalle (1933, p. 20), como a soma dos fatores reais de poder que regem um país, a qual, ponderada com a doutrina de Hesse (1991, p. 13), não pode deixar de ser dotada da sua força normativa, com a reciprocidade existente entre a constituição jurídica (folha de papel) e a realidade política-social.

Canotilho (1993, p. 12) a define como: uma ordenação sistemática e racional da comunidade política, plasmada num documento escrito, mediante o qual se garantem os direitos fundamentais e se organiza, de acordo com os princípios da divisão de poderes, o poder político.

Silva (2014, p. 39) define que a Constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado.

A Constituição, então, é a lei fundamental de um Estado, cuja principal função é o papel da atestar o nascimento de um Estado no seio da comunidade internacional.

A definição de Estado vem evoluindo desde a antiguidade, a partir da *Polis* grega e das *Civitas* romanas, mas só assumiu uma significação mais moderna na Idade Média, sendo utilizada pela primeira vez, sob a palavra *Stato*, na Itália, por Nicolau Maquiavel. Não há, todavia, um conceito universalmente aceito, sendo que as definições surgem e refletem o ponto de vista de cada doutrina, assim como são inúmeras as teorias que tentam explicar a origem do Estado e diversas as classificações, de acordo com a origem e ideologias.

Segundo Dallari (1998, p. 25), a evolução histórica do Estado significa a fixação das formas fundamentais que o Estado tem adotado através dos séculos, o que contribui para auxiliar no



estabelecimento de *tipos de Estados*. Assim, com pequenas variações, conclui que foi adotada uma sequência cronológica, compreendendo as seguintes fases: Estado Antigo, Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno.

O Estado Antigo tem como marcas fundamentais a natureza unitária, em que o Estado não admite qualquer divisão interior, nem territorial e a influência dominante foi a religiosa, afirmando-se a autoridade dos governantes e as normas de comportamento individual e coletivo como expressões da vontade de um poder divino.

O Estado Grego tinha como característica fundamental a cidade-Estado e a autonomia da vontade individual é bastante restrita, prevalecendo a participação da elite (classe política) nas decisões do Estado, nos assuntos de caráter público. Na concepção grega, o Estado era uma comunidade social perfeita, a única organização política, que abrangia o homem em toda a sua vida social.

O Estado Romano que tem como peculiaridade a base familiar da organização, durante muitos séculos, o povo participava diretamente do governo, mas a noção de povo era muito restrita, compreendendo apenas uma faixa estreita da população e as famílias patrícias ocupavam as principais magistraturas (governantes supremos). O poder político era disputado entre o Império e a Igreja.

No Estado Medieval, caracterizado, com os seus institutos jurídicos da vassalagem, o benefício e a imunidade, que faziam parte das relações feudais, com sua infinita pluralidade de poderes menores e ordens jurídicas, sem hierarquia definida e ocasionavam a confusão entre o setor público e o privado.

As características do Estado Moderno surgiram com as deficiências da sociedade política medieval, com a busca de unidade que se concretizou com a afirmação de um poder soberano, no sentido de supremo, reconhecido como o mais alto de todos dentro de uma precisa delimitação territorial. Neste ocorre, de forma gradual a separação entre o domínio público e o privado, passando os poderes dispersos existentes na organização política medieval para a pessoa de um único monarca, o qual ostentava a partir de então, uma soberania considerada absoluta, perpétua, indivisível, inalienável e imprescritível. (MACHADO, 2011, p. 11)

No absolutismo monárquico de Luiz XIV, a soberania passou a ser o poder pessoal dos monarcas, sob a crença generalizada da origem divina do poder do Estado. Para Bonavides (2000, p. 154), o conceito de soberania, surge apenas com o advento do Estado Moderno, sob a teoria da soberania como poder supremo, com sede na monarquia, sem que nada por outro lado lhe assegure, de futuro, a continuidade.

A partir desse esboço histórico, podem se identificadas as diferentes teorias sobre a soberania que, na realidade, tratam sobre a sua titularidade.

A soberania absoluta do rei surge a partir do Século XVI. O rei está na condição de *supra-lemem*, cuja investidura decorre de um poder divino. Decorre do “pacto social” de Hobbes, em que o pacto social faz com que os cidadãos/súditos, abdicuem de qualquer direito de resistir aos atos do soberano.

A soberania popular, que surge em seguida à Revolução Francesa, é a teoria defendida por Rousseau. É tão somente a soma das distintas frações de soberania, que pertencem como atributo a cada indivíduo, o qual, membro da comunidade estatal e detentor dessa parcela do poder soberano fragmentado, participa da escolha dos governantes. Todavia, não há a visão de representação política, pois o governante é apenas um comissário do povo.

A soberania nacional foi a doutrina democrática fundada pelos poderes da Revolução Francesa, em que a concepção de Nação surge como depositária única e exclusiva da autoridade soberana. Não se tem mais a ideia do indivíduo como titular de uma fração da soberania. Segundo mencionado por Badr (2011, p. 33) na teoria de Sieyès, nação e povo são realidade distintas, em que nação é o resultado dos interesses permanentes da sociedade historicamente considerada e



envolve gerações futuras; é um conceito imaterial e povo é a comunidade concreta e, portanto, presente.

No decorrer do tempo, de soberania popular e nacional acabaram por se fundir, em razão da dificuldade de se definir o conceito exato de nação.

A soberania do Estado, originada pelas escolas alemã e austríaca, têm em Jellinek, seguindo Jhering, que a soberania é não mais que uma qualidade do poder do Estado, definida como a capacidade de autodeterminação deste por direito próprio e exclusivo, sendo um poder jurídico decorrente do Direito Positivo.

Para Jellinek e Kelsen, a soberania é um direito de Estado, em caráter absoluto, não sofrendo limitação de qualquer espécie, nem mesmo do direito natural, que tem a sua existência negada. As críticas quanto a essa teoria surgem em razão de ter servido como base doutrinária para os Estados Totalitários, nazistas e fascistas.

2.1 Conceito e características de soberania

O conceito moderno de soberania deve-se mais ao jurista Jean Bodin (1530–1596) do que a qualquer outro teórico moderno. Bodin a concebeu como um poder supremo, perpétuo e indivisível, marcado pela capacidade de fazer leis sem o consentimento de qualquer outro. Sua posse por um único governante, um grupo ou todo o corpo de cidadãos definia uma comunidade como monarquia, aristocracia ou estado popular.

Para Maluf (2018, p. 29), a soberania se compreende no exato conceito de estado. Estado não soberano ou semi-soberano, não é Estado, pelo que entende também que “Soberania é uma autoridade superior que não pode ser limitada por nenhum outro poder.”

Já Bonavides (2000, p. 155) dividindo a soberania sob aspectos interno e externo, entende que há, sim, Estados soberanos e Estados não soberanos, vez que “do ponto de vista externo, a soberania é apenas qualidade de poder, que a organização estatal poderá ostentar ou deixar de ostentar.”

Badr (2011, p. 31), afirma que, sinteticamente, a soberania estatal é o poder inerente ao Estado, como entidade jurídica dotada de vontade própria. Nesse passo, é elemento essencial do Estado, e por isso não há que falar em Estado sem soberania.

Quanto às características da soberania, Dallari (1998, p. 32), diz que praticamente a totalidade dos estudiosos a reconhece como uma, indivisível, inalienável e imprescritível. *Una*, porque não se admite num mesmo Estado a convivência de duas soberanias, de dois poderes superiores no mesmo âmbito; *indivisível*, pois ainda que o soberano possa, na chamada teoria da divisão de poder, distribuir algumas funções e competências, a soberania não pode ser repartida; *inalienável*, a vontade do corpo social é personalíssima e, por isso, não pode ser transferida a outrem, pode ser exercida através de representantes; *imprescritível*, não tem prazo certo de duração, se faz de forma permanente.

Outras características podem ser identificadas, quais sejam: absoluta, por não sofrer limitações por parte das leis e perpétua, por ser uma característica intrínseca do poder de organização política, não se confundindo com a pessoa física que a exerce.

2.2 Crise no conceito de soberania

Segundo Maluf (2018, p. 38), o poder de soberania exercido pelo Estado encontra limitações não só no direito da pessoa humana como também nos direitos de grupos e associações e notadamente, no plano internacional, pelos imperativos da coexistência de Estados soberanos, não podendo invadir a esfera de ação de outras soberanias.



Brum et al (2012, p. 32) aponta que a configuração do mundo como um sistema global é um dos mais significativos acontecimentos políticos, econômicos e sociais das últimas três ou quatro décadas. Por isso, a sua consolidação é um marco simbólico-referencial importante da entrada da humanidade num novo século e também numa nova e complexa fase da sua trajetória: o momento da vida em comum no planeta.

Para Badr (2011, p. 36), o poder estatal se encontra, de fato, em crise, mas não pode ser ignorado. O que muda é a forma de organização, que teve como ponto basilar o conceito político-jurídico de soberania. Os fenômenos políticos atuais exigem uma disciplina, em nova síntese jurídica-política, de novas formas de poder e sujeitos.

Dessa forma, percebe-se que a soberania do Estado foi diluída num conjunto de redes de fluxos econômicos, de redes de comunicação, de intercâmbio de experiências culturais e de influências políticas mútuas. Em consequência, o poder do Estado passou a ser dividido com outras instituições de caráter não nacionais e nem territoriais e alicerçadas em pressupostos globais.

Assim, a concepção de soberania sujeita a reformulações, e não mais como um dogma política intocável, tende a consolidar e aperfeiçoar os caminhos da integração econômica.

Seguindo essa noção, Pedroso (2007, p. 15) conclui que os países da Comunidade Europeia conformaram o que se chamou de soberania compartilhada, onde os Estados-membros limitaram seus direitos soberanos em certas áreas e os transferiram para instituições comunitárias sobre as quais detêm controle direto.

Esse processo de integração regional, no entanto, não ocorre de maneira uniforme, dando-se os reflexos sobre o direito constitucional dos diversos países do mundo de maneiras distintas, sendo a integração europeia a mais avançada nesse campo.

Na experiência da União Europeia, esse processo ocorreu sob as regras do direito comunitário, que será abordado a seguir.

3 DIREITO COMUNITÁRIO E SUPRANACIONALIDADE

Lewandowiki (1997, p. 238), aduz que o direito comunitário surgiu ao longo do desenvolvimento da comunidade europeia, como um novo ramo do direito, que se situa entre o direito interno e o direito internacional, sem, todavia, confundir-se com estes, com efeito de um *tertium genus*. Classifica, então, o direito comunitário, como ramo do direito autônomo, ao identificar nestes o objeto próprio, institutos próprios, métodos próprios e princípios informativos.

O objeto do direito comunitário consiste no conjunto de normas supranacionais, ou seja, um sistema e regras comuns aos Estados-membros da associação, as quais emanam de fontes próprias – que são os tratados de integração, bem como a resolução e diretrizes partidas de órgãos comunitários, que vinculam não apenas os Estados, mas também as pessoas jurídicas públicas e privadas, bem como as particulares.

Observa-se ainda, que a característica principal do Direito Comunitário é a capacidade que têm as organizações comunitárias ou supranacionais, de vincular diretamente às suas decisões a pessoa comunitária (física ou jurídica), ou seja, a nacional de um dos Estados-membros, que, por sua vez, também são vinculados.

Segundo Badr (2011, p. 42), o direito comunitário é ligado à existência de organizações supranacionais, ou seja, uniões internacionais de Estados, sendo três os princípios básicos: a) aplicação direta de suas normas sobre o ordenamento jurídico interno dos Estados-Membros; b) primazia ou supremacia de suas normas sobre ordenamento jurídico interno dos Estados-Membros; e c) uniformidade na interpretação de suas normas nos Estados-membros.

Sobre o direito comunitário europeu, Santiago (2020, p. 238) destaca que possui aplicação direta a todos os Estados-membros do bloco, sem necessidade de qualquer ato interno, bem como possuindo o primado sobre o direito interno em caso de conflito. Constitui-se, assim, em verdadeira



transferência de parcela das respectivas soberanias a uma entidade comum, admitindo que as decisões tomadas por esse órgão se tornem de obediência interna obrigatória o que, como já exposto, claramente não ocorre com os blocos econômicos.

Ainda assim, dentro do conceito de direito comunitário, há que se vislumbrar que as limitações de soberania não se confundem com a transferência definitiva de poderes soberanos.

Em função dessas características particulares, o direito comunitário foi consolidado e obteve eficácia. Nessa trilha, a estrutura supranacional, dotando de primazia, aplicabilidade direta e interpretação uniforme o direito comunitário, permitiu sua plena conformação, com o desenvolvimento do direito derivado do bloco. (GOMES, 2012, p. 7)

Um dos principais suportes do Direito Comunitário é o instituto da supranacionalidade, que contribuiu decisivamente para a consolidação dos objetivos da União Europeia, possibilitando o desenvolvimento de políticas comunitárias compatíveis com a legislação dos Estados-membros e uniformidade na tomada de decisões, com base no primado e na aplicabilidade direta das normas comunitárias.

O termo supranacionalidade designa a “possibilidade de exercício de poderes estatais por um ente com personalidade jurídica própria, de direito internacional, do qual os Estados são membros. Tais entes têm sido chamados de Comunidades de Estados. Sua estrutura diferencia-se das organizações internacionais conhecidas, exatamente em função desta peculiaridade de produzir normas aplicáveis com força de lei no território de seus membros”. (REIS, 2001, p. 65)

A supranacionalidade tem como base a subordinação voluntária dos Estados membros aos órgãos do bloco econômico do qual fazem parte, com o objetivo de constituir um mercado comum.

O estudo do surgimento das entidades supranacionais é de especial interesse no que se refere à relativização da soberania, que possui como referência a União Europeia, ente que agrupa um grande bloco de países cuja evolução possibilita a análise de mudanças conceituais no poder soberano efetuada, como visto, de forma voluntária por seus Estados-membros.

Mazzuoli (2019, p. 959) assevera que a União Europeia é, atualmente, a única organização supranacional existente, o que é devido ao fato de estar dotada de um poder superior ao das autoridades estatais dos seus respectivos Estados-membros. Na supranacionalidade, os Estados transferem parte de suas competências legislativas para um órgão supranacional que, de acordo com um princípio de competência por atribuição, aprova regulamentos e diretivas que se aplicam uniformemente (e com primazia) em todo o espaço da União Europeia.

Pode-se dizer que a característica mais marcante das organizações supranacionais é o poder que elas têm de criar seu próprio direito (suas próprias regras jurídicas) e de aplicá-lo direta e imediatamente aos seus Estados-membros, sem a necessidade de ser implementado internamente, por meio de espécies normativas conhecidas pelo direito interno, como uma lei, um decreto, um regulamento etc.

3.1 Integração econômica e política

A formação de blocos regionais que surgiram através da integração econômica caracteriza, na verdade, como um processo, o qual, normalmente, se distingue por várias etapas. Quando tais etapas são projetadas para o âmbito social e político dão à formação do bloco a característica de união total.

Ocampo (2007, p. 63, tradução nossa) destaca que alguns autores consideram que um exemplo exitoso de integração total está constituído pelos Estados Unidos da América, em que seus cinquenta Estados cederam a uma autoridade central as faculdades para estabelecimento de uma política exterior comum, uma moeda comum e forças armadas comuns e que outro exemplo estaria constituído pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas antes de sua fragmentação. Essa tese é resistida por outros autores, que entendem que, no caso dos Estados Unidos, esse processo



constitui um exemplo de integração vertical (integração para dentro da nação) e que, se adotado critério semelhante, também a Argentina seria considerada um exemplo de integração total. Da mesma maneira, argumenta-se que, no caso da URSS, *o fator aglutinante não foi a decisão voluntária, qualidade necessária para a existência de um processo de integração.*

O entendimento dominante é que os Estados-Membros, para participarem de um processo de integração, não precisam renunciar à soberania ou a parte dela. De forma conjunta, conferem poderes a órgãos com jurisdição comum a estes Estados, segundo as conveniências de seus interesses. No exercício pleno da soberania, os Estados contraem direitos e deveres internacionais.

Ainda de acordo com Ocampo (2007, p.146, tradução nossa), a soberania de cada Estado lhe permite exercer um último controle sobre o exercício de poder por parte de organismos estranhos ao Estado nacional e somente ocorre a perda de soberania quando esta é atribuída integral e definitivamente e não pode ser recuperada. O mesmo autor também ensina que, no processo de integração, os Estados não perdem sua identidade política e sua independência (especialmente nas áreas não delegadas), mas produz-se uma delegação funcional e administrativa de algumas áreas de responsabilidade em favor dos órgãos comunitários e para a realização do objeto comum do processo, mantendo-se sua identidade em tudo.

Nuñez Novo (2019, p. 3-4), analisa as etapas, níveis e objetivos dos diferentes blocos econômicos, entre as quais destacam-se:

a) Zonas de Preferências Tarifárias: trata-se de um passo inicial de integração entre os países, de forma que são adotadas apenas algumas tarifas preferenciais que envolvem determinados produtos, tornando-os mais baratos comparados aos oriundos de países que não são participantes do bloco em questão.

b) Zona de Livre Comércio: consiste na eliminação ou diminuição significativa das tarifas alfandegárias dos produtos comercializados entre os países membros, tratando-se de um acordo meramente comercial. A União Europeia é o maior exemplo de zona de livre comércio perfeito

c) União Aduaneira: trata-se de uma zona de livre comércio que adotou, também, uma Tarifa Externa Comum (TEC), tarifa que visa taxar produtos oriundos de países que não são membros do bloco. Além de reduzir o preço dos produtos comercializados entre os países membros, a união aduaneira torna os produtos de países externos ao bloco ainda mais caros.

d) Mercado Comum: trata-se de um bloco econômico que possui um nível avançado de integração, indo muito além de um acordo comercial, já que envolve a livre circulação de produtos, pessoas, bens, capitais e força de trabalho, assim, a fronteira entre seus membros torna-se quase que inexistente quanto aos aspectos comerciais e de mobilidade populacional. Segundo Badr (2011, p. 51), nesse tipo de integração são identificadas cinco liberdades: circulação de bens, circulação de pessoas, prestação de serviços e liberdade de estabelecimento, livre circulação de capitais e livre concorrência

e) União Política e Monetária: Consiste em um mercado comum com maior nível de integração, passando a alcançar, também, o campo monetário. É adotada uma moeda comum, a qual substitui as moedas locais e passa a valer comercialmente entre os países membros. Cria-se um Banco Central para o bloco, passando a existir uma política econômica comum entre os integrantes.

A União Europeia é considerada o mais importante bloco econômico da atualidade devido a esse nível avançado de integração e tem, desde 2003, como moeda corrente o Euro, cuja emissão, controle e fiscalização dependem do Banco Central Europeu. Todavia, ainda se caracteriza como união política e monetária imperfeita, pois nem todos os países membros aderiram à chamada “zona do euro” ou deixaram de integrá-la, a exemplo da recente saída do Reino Unido, conhecida como *Brexit*.



O Mercosul, formado em 1991 pelo Tratado do Assunção por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai como membros, tem como objetivo a construção de um Mercado Comum, porém, se encontra, atualmente, em fase de União Aduaneira imperfeita (Câmara dos Deputados, 2019).

Como ressalta Ocampo (2007, p. 93, tradução nossa), é a estrutura jurídica que adota cada país em sua carta constitucional que não só define a intensidade que o processo de integração pode ter (simples cooperação até integração completa), mas também a supremacia ou não do novo ordenamento, em relação com o direito de cada um dos Estados.

4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA E AS LIMITAÇÕES DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICA

Enquanto na União Europeia, o compartilhamento das funções soberanas é autorizado no campo constitucional, a Constituição Brasileira não traz dispositivo que, de forma assertiva, regule a questão da integração com outros Estados.

Dallari (1998, p. 182-185), sustenta que a Constituição não contempla a transferência de soberania para organizações supranacionais não se podendo, portanto, falar de aplicabilidade direta ou de primazia de regras comunitárias.

Composta por 250 artigos, 97 Atos das Disposições Constitucionais Transitórias e após ser alterada por 109 emendas constitucionais e 6 emendas de revisão, o único dispositivo voltado à integração do Brasil com os povos da América Latina na Constituição Federal Brasileira é o parágrafo único do art.4º: “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”. Porém, tal artigo não traz outros parâmetros para que a integração seja concretizada, principalmente diante da existência de outros dispositivos constitucionais com normas incompatíveis com as ideias de supranacionalidade, entre os quais podem ser mencionados:

a) o § 1º, do art. 1º, combinado com o art. 14, § 3º, VI, e alíneas, determinam que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, sendo estabelecidos expressamente no art.14, §3º, VI e alíneas, quais são os representantes políticos brasileiros, sem a previsão de representantes políticos comunitários. Note-se que na União Europeia existe um parlamento com representantes dos estados-membros, eleitos democraticamente por voto dos cidadãos europeus;

b) o art. 5º, II entra em confronto com a característica das normas comunitárias de incidência direta no ordenamento interno dos estados membros. O princípio da legalidade presente no ordenamento jurídico brasileiro impede que as normas comunitárias sejam aplicadas diretamente aos nacionais brasileiros, sem que passem pelos procedimentos tradicionais de internação de normas estrangeiras, previstos no art.49, I, que estabelece a aprovação por decreto legislativo pelo Congresso Nacional e no art.84, VIII, promulgação por decreto do Presidente da República;

c) o art. 48 dispõe que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente, sobre matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações (inciso XIII) e moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal (inciso XIV). Por sua vez, o art. 49 define como competência exclusiva do Congresso Nacional (inciso I) resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Sendo assim, a Constituição Brasileira não permite que uma entidade supranacional, como (pretende ser) o MERCOSUL possa estabelecer limites nas matérias de competência da União;

d) o art. 102 define as competências do STF, contudo, não estabelece qual seria a hierarquia das normas comunitárias em nosso ordenamento jurídico. Mazzuoli (2019, p. 514) entende que os tratados (comuns) também servem de paradigma ao controle das normas infraconstitucionais,



posto estarem situados acima delas, com a única diferença (em relação aos tratados de direitos humanos) que não servirão de paradigma do controle de convencionalidade (expressão reservada aos tratados com nível constitucional), mas do controle de supralegalidade das normas infraconstitucionais;

e) do mesmo modo, o art.102, I, alínea “e”, definidora da competência do STF para processar e julgar, originariamente, o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território, pode esbarrar em matérias de competência de futuras cortes comunitárias;

f) e por fim, o art.170 estabelecido da soberania nacional como um dos princípios orientadores da ordem econômica, “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”, caberia a inclusão de um princípio relativo à integração comunitária.

Sendo assim, deve ser afastada a ideia da aplicação isoladamente do art. 4º, § único, da Constituição Federal, tendo em vista que a norma constitucional deve ser interpretada sistematicamente e teologicamente.

Nem mesmo o Supremo Tribunal Federal, nas palavras de Badr (2011, p. 109), pode se imiscuir na função que cabe ao Poder Constituinte. Nesse sentido, a jurisprudência do STF entendia pela necessidade de homologação de sentenças estrangeiras (ressalvando-se que a EC 45/2004 modificou posteriormente a competência para homologação de sentenças estrangeiras ao Superior Tribunal de Justiça). Nesse sentido, destacamos o trecho do julgado:

A recepção dos tratados internacionais em geral e dos acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do Mercosul depende, para efeito de sua ulterior execução no plano interno, de uma sucessão causal e ordenada de atos revestidos de caráter político-jurídico, assim definidos: (a) aprovação, pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, de tais convenções; (b) ratificação desses atos internacionais, pelo chefe de Estado, mediante depósito do respectivo instrumento; (c) promulgação de tais acordos ou tratados, pelo presidente da República, mediante decreto, em ordem a viabilizar a produção dos seguintes efeitos básicos, essenciais à sua vigência doméstica: (1) publicação oficial do texto do tratado e (2) executoriedade do ato de direito internacional público, que passa, então – e somente então – a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. Precedentes. O sistema constitucional brasileiro não consagra o princípio do efeito direto e nem o postulado da aplicabilidade imediata dos tratados ou convenções internacionais. [[Carta Rog. 8.279 AgR](#), rel. min. Celso de Mello, j. 17-6-1998, P, DJde 10-8-2000. STF (grifo nosso)].

Quanto ao MERCOSUL, Feitosa (2001, p. 13) aponta que sistema constitucional brasileiro apresenta as seguintes deficiências: a) equipara o Tratado de Assunção, do ponto de vista jurídico, à generalidade dos tratados internacionais, tendo seu conteúdo, em virtude da jurisprudência, força equivalente à das leis ordinárias, podendo ser por elas modificado; b) não há clareza no texto constitucional para a definição acerca da cogência das decisões emanadas das instâncias deliberativas dos órgãos do MERCOSUL.

Ocampo (2007, p. 114, tradução nossa) analisa que:

No tema da integração, a Constituição da República Federativa do Brasil, conforme a reforma constitucional de 1988, se afasta claramente das mais modernas políticas legislativas consagradas pela Argentina e Paraguai e se inscreve nitidamente na linha de política legislativa consagrada sobre o tema pela Constituição do Uruguai. Nesse sentido, além da ausência expressa de qualquer norma que outorgue preeminência aos tratados sobre as leis e/ou que autorize a



delegação de competências e jurisdição em favor de órgãos supranacionais, alguns autores ressaltaram que a situação é ainda menos favorável do que no caso uruguaio, já que, além disso, a Constituição brasileira adota uma orientação protecionista, nacionalista ou estatista (...)

Observa-se, contudo, que a Constituição brasileira não pode ficar à mercê de concepções ultrapassadas, que clamam por uma soberania absoluta, em meio às revoluções e às inovações, ocasionadas pelos processos de globalização e mundialização, pois na medida em que continuar com conceito ultrapassado, há a possibilidade de se subjugar aos interesses de potências que podem aproveitar da sua fragilidade. Verifica-se que, a Constituição brasileira não vislumbrou que, na medida em que o Estado suprime parte do seu poder de independência soberana, cresce a sua posição estratégica em relação à comunidade internacional e que não haverá perda, mas delegações ao seu exercício, visando ao benefício comum. (NOGUEIRA, 2006, p. 44)

Por tais razões, a Carta Magna de 1988, em que pese a existência do seu parágrafo único do artigo quarto, não permite atualmente que o Brasil se compatibilize ou faça parte de um Mercosul, como entidade de características supranacionais. Resta ao poder constituinte derivado realizar a reforma necessária na constituição, introduzindo normas viabilizadoras e harmonizadoras na relação entre o ordenamento supranacional e nacional.

5 CONCLUSÃO

A soberania cujo conceito foi melhor definido com o surgimento e a evolução histórica do Estado Moderno leva à ideia, dentro da acepção de Bodin, de um poder supremo, perpétuo e indivisível, reconhecido em grande parte da doutrina, não só como característica e poder de Estado e, sim, como seu elemento essencial.

A crise no Estado Moderno, com as mudanças políticas, econômicas e sociais ocasionadas no século XX, principalmente, pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial, provocaram a crise no conceito de soberania, que foi levado à reformulação diante das novas formas de poder e instituições, decorrente da necessidade de integração econômica e política dos países em verdadeiros blocos regionais, visando assegurar a sua hegemonia (prejudicada pelos anos de conflito) e própria sobrevivência no campo internacional.

Sob tal realidade surge, segundo a experiência da União Europeia, o direito comunitário com objeto, regras e características próprias, que permitem, mediante autorização constitucional nos países-membros, a existência de entidade supranacional, com a relativização e compartilhamento da soberania, sem implicar na sua renúncia.

Diante da ideia de subordinação voluntária dos Estados, analisadas as fases de integração econômica e política, conclui-se que a União Europeia, considerados os fatos históricos e propósitos pelo qual foi construída, pode ser identificada como União Política e Monetária imperfeita. De outro lado, o MERCOSUL, do qual o Brasil é um dos integrantes, tem como finalidade a instituição de um Mercado Comum, mas que ainda se encontra em fase de União Aduaneira imperfeita.

Todavia, à luz da Constituição Federal Brasileira e seus dispositivos, ainda que o país seja integrante do MERCOSUL, o instituto da supranacionalidade mostra-se inviável, ao menos até que sejam promovidas alterações no texto constitucional, para que se permita a atuação de entidade supranacional no ordenamento jurídico brasileiro e seja estabelecida a hierarquia das normas internacionais em relação ao direito interno e às competências decorrentes do direito comunitário.

Assim, como conclui Badr (2011, p.121):

A experiência constitucional brasileira revela ser indesejável permitir que as tensões entre as necessidades impostas pela realidade concreta e a realidade



normativa constitucional sejam levadas às últimas consequências, pois, sob o olhar atente do “fantasma” das forças reais de poder de Lassalle, uma coisa é certa: independente da omissão do constituinte brasileiro, o sol continuará a nascer todos os dias.

Desta forma, identifica-se a necessidade de se amoldar a realidade constitucional brasileira sob as teorias, aparentemente divergentes, mas complementares, de Lassalle e Hesse, para que o modelo pretendido pelo Mercosul seja viabilizado, com a possibilidade de compartilhamento de funções soberanas, tal qual concretizado na União Europeia.

REFERÊNCIAS

BADR, Eid. **O direito comunitário e o MERCOSUL à luz da Constituição Federal brasileira**. 1ed. Curitiba, PR: CRV, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. *Câmara dos Deputados. O que é o Mercosul*. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/oqueeomercosul.html/mercopolitico>. Acesso em: 01 ago. 2021.

BRUM, Argemiro Luis et al. **A Globalização, o declínio da soberania do Estado e crise econômica de 2007/2008**. 2012. Disponível em: <https://comunicata.ufpi.br/index.php/conexaopolitica/article/view/963/1386>. Acesso em 06 ago. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

DALLARI, Dalmo. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer **A Constituição Federal brasileira e o Mercosul**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2192/a-constituicao-federal-brasileira-e-o-mercopolitico/2001>. Acesso em: 01 ago. 2021.

GOMES, José Fiorin. Harmonização jurídica na União Europeia e no MERCOSUL: a dialética construção da integração regional. *In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI*, v. 21, 2012.

HESSE, Konrad; MENDES, Gilmar Ferreira. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1991.

LASSALLE, Ferdinand. **Que é Uma Constituição?** (1825-1864). Tradução Walter Stöner. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Direito comunitário e soberania: algumas reflexões. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 92, p. 231-242, 1997.

MACHADO, Dênis. Dilemas do estado moderno: soberania, globalização e direitos humanos. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 12, n. 1, p. 11-24, 2011.



- MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2018.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- NOGUEIRA, Rândala. Soberania e supranacionalidade. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 7, n. 76, p. 42-46, 2006.
- NOVO, Benigno Núñez. Diferenças entre o direito comunitário e o direito de integração. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 24, n. 5894, 21 ago. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/75737>. Acesso em: 11 ago. 2021.
- OCAMPO, Raul Granillo. **Derecho público de la integración**. Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo Depalma, 2007.
- PEDROSO, Joseane Ceolin Mariani de Andrade et al. **Mercosul e supranacionalidade: um estudo à luz das constituições**. 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/9728>. Acesso em: 01 ago. 2021.
- REIS, Márcio Monteiro. **Mercosul, União Européia e constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- SANTIAGO, Marcus Fabiano Praciano. A soberania estatal e experiência da União Europeia com o compartilhamento de funções soberanas: a falácia do fim ou da excessiva relativização da soberania estatal. In: BADR, Eid (org.). **Hermenêutica constitucional**. Temas polêmicos. Manaus: Valer, 2020.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

