

# CRÔNICAS DE UMA INTEGRAÇÃO ANUNCIADA: UM DIÁLOGO ENTRE O DIREITO MERCOSULINO E A ORDEM JURÍDICA INTERNA DOS ESTADOS-PARTES.

Gleiby Dornelas Dutra<sup>1</sup>

## **Resumo:**

A história da América Latina é marcada por constantes tentativas de consolidar um projeto de integração regional. Nesse contexto o Mercosul que inicialmente se propôs a constituir um “mercado comum”, ao canalizar essa retórica integracionista, terminou por ampliar o seu horizonte, ao pretender alcançar o status de um projeto de integração a nível político, econômico e sociocultural. Entretanto, a relação de dependência que esse projeto apresenta para com os interesses nacionais de cada Estado-membro, evidencia problemas estruturais que dificultam a sua concreção. O objetivo do presente trabalho é problematizar a natureza intergovernamental e o Direito da Integração produzido no âmbito do Mercosul, a fim de compreender se é possível seguir avançando no processo de integração diante da ausência de instituições de natureza supranacional e de um arcabouço jurídico sólido e autônomo.

## **Palavras-chave:**

Mercosul; Integração Regional; Direito da Integração.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Atualmente, é bolsista do programa PET Conexões de Saberes da UFPE (2016); Foi pesquisador-bolsista do Programa Jovens Talentos para a Ciência - CAPES/CNPQ (2013.2-2014.1); Foi Monitor da Disciplina de Introdução ao Estudo do Direito I, ministrada pelo professor João Mauricio Adeodato (2013.1-2013.2); Integra o Grupo de Estudo sobre o Novo Constitucionalismo Latino-americano. E-mail para contato: Gleiby.dutra@gmail.com

## INTRODUÇÃO.

Desde o processo de ruptura com as metrópoles europeias, a história da América Latina é fortemente marcada por uma narrativa política que almeja consolidar uma integração regional, percorrendo uma trajetória que envolve a defesa de distintos projetos políticos como o Bolivarianismo, o Monroísmo, a Operação Panamericana, a Aliança para Progresso, dentre outros. Nesse sentido o Mercosul, sem dúvidas, representa o estágio atual dessa integração latino-americana, despontando como uma das mais importantes tentativas de concretizar os ideais de integração, ainda que restrita à América do Sul.

Nesse contexto, é fundamental compreendermos que os Países que integram o Mercosul – países da América de Origem Ibérica - foram forjados com base no modelo de Estado Nacional Ocidental. E que, portanto, adotam como elementos estruturantes do seu arcabouço Jurídico os conceitos de pátria, soberania e absoluta independência. Consequentemente, a pretensão de se consolidar enquanto um bloco de integração econômica e política, reverberando diretamente no campo sociocultural encontra nesses elementos basilares, um dos principais entraves a “construção e o efetivo funcionamento do Mercosul como unidade econômica e política, que transcenda nossas fronteiras (formais e mentais)”<sup>2</sup>.

Atualmente o processo de integração do Mercosul demonstra que os maiores desafios no tocante à efetividade das decisões implantadas por seus órgãos deliberativos são, primordialmente, de ordem Jurídica e Institucional.

A falta de mecanismos que possibilitem uma integração efetiva, exterioriza uma crise jurídica e sistêmica que impede o desenvolvimento e a aplicação das medidas que objetivam aprofundar o processo de integração regional, na medida em que submete as suas diretrizes políticas e jurídicas a um processo autônomo de incorporação ao sistema Jurídico de cada Estado-membro.

Assim, o presente trabalho, pretende analisar o referido processo de integração pelo prisma da vertente Jurídica, dada a sua importância estratégica, visto que, os processos de integração que obtiveram maior êxito buscaram estabelecer um diálogo

---

<sup>2</sup>BRAGA ARCURI, Reginaldo Braga; CAPUTO BASTOS, Carlos Eduardo. Introdução. In: Fórum de Cortes Supremas. **Encontro de Cortes Supremas: Desafios e Perspectivas no Processo de Integração do Mercosul**. Brasília, 2007.

entre as suas instituições e as dos países membros, consolidando o fortalecimento do seu arcabouço jurídico e das suas instituições<sup>3</sup>.

Inicialmente faremos uma análise sobre a perspectiva moderna da Soberania e a sua relação com a Natureza e características típicas dos sistemas intergovernamental e supranacional. Na sequência, analisaremos a problemática das assimetrias constitucionais observadas nos distintos ordenamentos jurídicos dos Estados Membros, bem como as consequências de ordem prática no processo de criação de um Direito do Mercosul efetivo e autônomo.

## **DIREITO INTERNO E DIREITO INTERNACIONAL: A QUESTÃO DA SOBERANIA.**

O debate envolvendo o Direito emanado do Mercosul perpassa, inicialmente, uma reflexão sobre o relacionamento entre o Direito Interno e o Direito Internacional. As duas principais teorias, no campo do Direito Internacional, que versam sobre a incorporação das normas oriundas de tratados internacionais pelo ordenamento jurídico Nacional são a teoria Dualista e a Monista.

Em linhas gerais, a teoria Dualista defende que o Direito Internacional e o Direito Interno representam dois sistemas distintos e independentes, os quais não se confundem, de modo que, o Direito Nacional regulamenta as relações entre os indivíduos limitando-se ao exercício da vontade unilateral do Estado. Em contrapartida o Direito Internacional limita-se a regulamentar as relações entre os Estados, enquanto manifestação da vontade destes<sup>4</sup>.

A teoria Monista, partindo do pressuposto que tanto o Direito Internacional quanto o Direito Nacional são expressões de um mesmo Direito, problematizam a existência de uma hierarquia entre eles. Aqui, nos deparamos com duas teses opostas: a que defende a primazia do Direito Internacional sobre o Direito Nacional e a que defende a Superioridade do Direito Interno<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup>AMORIM, Celso. Abertura. In: Fórum de Cortes Supremas. **Op Cit.** P.35.

<sup>4</sup>ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 209-211.

<sup>5</sup> Idem, ibidem. P.211.

Por conseguinte, a perspectiva adotada para conduzir as relações internacionais influencia diretamente na dinâmica estabelecida entre o ordenamento jurídico interno e externo, na medida em que possibilita definir se essa relação nortear-se-á pela Horizontalidade ou pela Verticalidade.

Nestes termos, é imprescindível relacionar esse “diálogo entre direito interno e externo” com a concepção político-jurídica de Soberania. É fundamental compreender que o modelo de Estado Moderno encontrou na Soberania o instituto político-jurídico capaz de fundamentar a racionalização e a monopolização do poder num determinado território e sobre uma determinada população como prerrogativa para repelir as eventuais intervenções externas e consolidar a unidade nacional.

Consequentemente, a Soberania dialoga diretamente com a teoria Monista e com a tese que considera a supremacia do Direito Nacional, o que ressalta a ideia de uma Unidade estatal que detém o monopólio das decisões internas, resistindo a uma concepção pluralista de poder<sup>6</sup>. Por conseguinte, modernamente, o conceito de Soberania, como atributo jurídico nacional, significa a supremacia da Constituição no território Nacional<sup>7</sup>. Submetendo toda e qualquer matéria que verse sobre o Direito interno ao crivo da Carta Magna.

O fato de os Estados Membros que compõem o bloco terem total liberdade para definir o status das normas secundárias produzidas, no momento da sua recepção pelo Direito interno combinada à ausência de instituições fortes capazes de garantir a aplicação das referidas normas gera um entrave que neutraliza a implementação das diretrizes políticas traçadas pelo bloco, ademais de dificultar o desenvolvimento do mesmo.

Inobstante a inegável importância dessa perspectiva, e da sua natureza democrática, faz-se necessário analisar se a opção por uma estrutura intergovernamental enquanto um sistema que prima pela intangibilidade da soberania, e pelo sistema horizontal – consenso – como forma de deliberação e consequentemente recorre à “boa vontade política” dos representantes que compõem o Executivo, Legislativo e judiciário de cada Estado Membro no processo de incorporação das normas editadas pelos órgãos

---

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política Volume I**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 1185-1186.

<sup>7</sup> KEGEL, Patrícia Luiza; AMAL, Mohamed. **Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Europeia e do Mercosul**. Revista Brasil Política Internacional Nº 52. P. 59.

do Mercosul, representa a alternativa mais efetiva na consolidação de um bloco independente e autônomo.

Nesse sentido, reconhecendo a importância do fortalecimento das instituições e a consolidação de um arcabouço jurídico próprio, faremos uma análise comparativa entre o Mercosul e a União Europeia, enquanto exemplos de integração que adotaram como pilar um modelo de integração baseado nos sistemas intergovernamental e supranacional, respectivamente. Para tanto, adotaremos a União Europeia como o marco teórico que lança as bases do Direito Comunitário e do Sistema Supranacional, situando-o historicamente.

## **OS CAMINHOS DO DIREITO COMUNITÁRIO E O DIREITO DA INTEGRAÇÃO: ENTRE OS SISTEMAS SUPRANACIONAL E INTERGOVERNAMENTAL.**

No ano de 1951, nascia com a CECA - Comunidade Europeia do Carvão e Aço, uma nova forma de fazer direito, isto é, um direito com uma dimensão Comunitária, marcada pela simbólica limitação da Soberania Nacional, ainda que restrita ao setor carbo-siderúrgico<sup>8</sup>. Na sequência, dando prosseguimento ao processo de integração europeia, em 1957 foram assinados, em Roma, dois tratados: CEE – Comunidade Econômica Europeia e CEEA – Comunidade Europeia de Energia Atômica.

Sendo assim, um processo de integração inicialmente direcionado a implementação de medidas econômicas em comum, paulatinamente, foi expandido as suas pretensões, através do estabelecimento de diversos tratados, aproximando a legislação dos Estados Membros, possibilitando a ampliação das esferas de atuação e, conseqüentemente, da competência político-jurídica da UE. Ademais, outro elemento de extrema importância na consolidação da UE foi a instituição de eleição por Sufrágio Universal, em 1978, para o Parlamento Europeu, assumindo um compromisso com a formação de uma identidade europeia forjada sobre a democracia representativa, legitimando diante da opinião pública a atuação do próprio Parlamento<sup>9</sup>. Esse entendimento que relaciona a sociedade ao êxito de um organismo supranacional é

---

<sup>8</sup> POZOLLI, Lafayette. **Direito Comunitário Europeu – Uma Perspectiva para a América Latina**. São Paulo: Método, 2003, p. 63-66.

<sup>9</sup> POZOLLI, Lafayette. **OP CIT.** P. 67.

amplamente reforçado pela doutrina: “A supranacionalidade é ligada à legitimidade regional e apenas tem sentido quando é instrumento das demandas sociais, notadamente da integração”<sup>10</sup>.

Cabe ressaltar a introdução do princípio da Subsidiariedade, que prevê a atuação da Comunidade Europeia nos limites das suas atribuições e dos seus objetivos, intervindo, pois no âmbito que ultrapasse a sua competência de forma subsidiária, em face da impossibilidade da resolução do entrave, diretamente, pelos Estados-membros. Logo, tal princípio, reafirma o compromisso da UE com a Democracia, estabelecendo de forma objetiva os limites da sua atuação.

Por fim, a constituição do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia já em 1957 representa um elemento central desse processo de integração, na medida em que, trata-se de um tribunal dotado de elevada competência jurisdicional em matéria de Direito Comunitário, garantindo a uniformidade de aplicação e interpretação do mesmo<sup>11</sup>.

O processo de flexibilização da Soberania Nacional e a sistematização de poder empregado nos órgãos da UE, representam fatores substanciais no processo de formação de uma Europa Comunitária. Nesses termos, a transferência de parcela da Soberania Nacional em detrimento da Organização Comunitária, conferindo-lhe, pois, um poder de mando autônomo e superior ao dos Estados-membros, em matéria de Direito Comunitário, como condição ontológica para alcançar os fins da integração, conforma os elementos que definem a Supranacionalidade. Consequentemente, não é característica desse sistema a coordenação das soberanias estatais, mas a Subordinação dos Estados em benefício da Organização criada<sup>12</sup>.

Desta feita, é característico do Direito Comunitário a sua autonomia, diante da sua condição de supranacionalidade. Esse sistema preza pela primazia da norma comunitária em face da norma nacional, se sobrepondo inclusive as de natureza constitucional, ou seja, excluindo a norma nacional contrária qualquer que seja o nível

---

<sup>10</sup> FONTOURA, José Augusto Costa. Multiplicidade Jurídica e Integração regional. In: OTÁVIO PIMENTEL, Luiz. **Mercosul no Cenário Internacional Direito e Sociedade – Volume 1**. Curitiba: Juruá, 2005, p. 228.

<sup>11</sup> KLAES, Marianna Izabel Medeiros. Mercosul e Tribunal Supranacional: um dos pressupostos essenciais À efetiva integração. In: OTÁVIO PIMENTEL, Luiz. **OP CIT.** P 365.

<sup>12</sup> STELZER, Joana. **Integração Europeia: dimensão supranacional**. Florianópolis: Dissertação em Mestrado em Direito UFSC, 1998, p. 67-68.

hierárquico que ela ocupa no ordenamento pátrio, além de sua aplicabilidade imediata. Nesse sentido é imprescindível uma dinâmica uniforme para a integração desse Direito Comunitário, padronizando a interpretação e apreciação de validade dos atos normativos emanados das autoridades comunitárias<sup>13</sup>.

O Direito da Integração, por sua vez, caracteriza-se pelo inter-relacionamento entre a estrutura institucional dos Estados Membros e da Organização Internacional, sem incorporar os distintos ordenamentos jurídicos. Trata-se de integrá-los, estabelecer um dialogo entre os ordenamentos. Vera Lúcia Viegas<sup>14</sup> defende, ainda, que se trata de um Direito Público Internacional Hodierno, reflexo direito da evolução de uma nova ordem internacional, formada no pós 2º guerra mundial, que demanda a formação das Organizações Internacionais Comunitárias, inicialmente com caráter supranacional (União Europeia), e posteriormente, intergovernamental, justificando a criação de um Direito da Integração como um desdobramento do Direito Internacional, sem, contudo, desconsidera-lo enquanto um ramo autônomo do Direito. Nesse momento, cabe ressaltar que o mesmo não se confunde com o Direito Comunitário, em razão da formação de um sistema jurídico diferenciado, que respeita e coordena a soberania interna dos Estados na consecução do projeto de integração.

O sistema sobre o qual o Mercosul se edifica é expressamente o Intergovernamental. O protocolo de Ouro Preto determina, claramente, em seu artigo 2º que os órgãos com capacidade decisória do Bloco possuem Natureza Intergovernamental. Assim sendo, os referidos órgãos não são dotados de autonomia e coercibilidade no ato de produção das normas que objetivam aprofundar o processo de integração regional. Optou-se nitidamente por priorizar a Soberania e a Identidade Nacional dos Estados-partes<sup>15</sup>, não concedendo ao Mercosul supremacia jurídica, mas

---

<sup>13</sup>LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas. **Direito da Integração – Direito Internacional Público e Direito da Integração: Desafios Atuais**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 63.

<sup>14</sup>Idem, ibidem. P.64-74.

<sup>15</sup> BORGES, Antonio Carlos Pontes. [Método intergovernamental no Mercosul](https://jus.com.br/artigos/24433). **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, número 3603, 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24433>. Acesso em: 31 maio 2016.

uma atuação conjunta entre os seus órgãos e os demais representativos dos poderes nacionais - Legislativo, Judiciário e o Executivo – de cada Estado-membro<sup>16</sup>.

Além disto, o artigo 37º do Protocolo de Ouro Preto estipula que as decisões dos órgãos serão tomadas de forma Consensual na presença de todos os membros e prossegue afirmando, já no artigo 38º, que os Estados-partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias a incorporação das normas emanadas do Mercosul.

É válido salientar que não é motivo de questionamento, o dever de obediência que os Estados devem ter com relação aos Tratados, posto que os mesmos refletem o exercício do poder soberano dos Estados que devem aprova-los e ratifica-los em consonância com as diretrizes do Direito Internacional, respeitando a máxima da *pacta sunt servanda*<sup>17</sup>. Mas, os efeitos de ordem prática decorrentes do Direito Comunitário e do Direito da Integração.

Em outras palavras, o “direito” produzido no Mercosul não é um direito autônomo e unitário com aplicação uniforme e imediata aos Estados-membros, assumindo muitas vezes a natureza de recomendação. Sujeitando, pois, o desenvolvimento do bloco aos ditames da política e dos interesses nacionais.

Conclui-se, portanto, que o Mercosul diferentemente da UE, fundamenta-se num sistema Intergovernamental, configurando o que a Doutrina, por seu turno, vem definindo enquanto Direito da Integração. Tese esta corroborada pelo professor Hugo Llanos: “El derecho del MERCOSUR emanado del tratado de Asunción es Derecho de la Integración y no Derecho Comunitario. No hay supranacionalidad en el MERCOSUR”<sup>18</sup>.

## **A INTERNALIZAÇÃO DO DIREITO MERCOSULINO EM FACE DA ASSIMETRIA CONSTITUCIONAL.**

---

<sup>16</sup> ANDRADE, Mayra Thaís Silvia. **O retrato da integração pela via normativa no Mercosul: leis para o bloco ou para os estados?** Cadernos Prolam/USP (Ano 1Vol. 1- 2012), p.118. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/82495>. Acesso em: 04 de junho de 2016.

<sup>17</sup> MOURA RAMOS, Ru Manoel. Ordenamento Jurídico da União Europeia e do Mercosul. In: ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Europeia Estrutura Jurídico-Institucional**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 115.

<sup>18</sup> MANSILLA, Hugo Llanos. El Derecho de la Integración en el Ordenamiento Jurídico Interno. In: OTÁVIO PIMENTEL, Luiz. **OP CIT**. P. 228.

A maior parte das constituições dos Estados-membros expressou de forma objetiva a importância da Integração Regional<sup>19</sup> e a formação de uma comunidade latino-americana de nações, a exemplo do artigo 4º da Constituição Federal brasileira de 1988. Nesse sentido o Mercosul encontra respaldo constitucional quanto as suas pretensões integracionistas, todavia, o grande celeuma jurídico que perpassa essa integração é justamente o alcance das normas produzidas pelo Mercosul, ou seja, a sua aplicação aos ordenamentos pátrios.

De maneira objetiva o protocolo de Ouro Preto, estabelece no seu artigo 41º quais são as Fontes Jurídicas do Mercosul: I. o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; II. os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; III. as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.

De acordo com esse artigo é possível identificarmos que das referidas fontes emanam dois tipos de Direito: Primeiramente o Direito Originário que “compreende todos os instrumentos jurídicos firmados diretamente entre os Estados-partes”<sup>20</sup>, ou seja, os tratados constitutivos, os acordos e protocolos firmados na esfera do Mercosul que correspondem aos incisos primeiro e segundo; Na sequência, observa-se um Direito de natureza Derivada que abarca todas as normas emitidas pelos órgãos deliberativos previstos no inciso terceiro. Essa distinção é importante para compreendermos que as normas oriundas do Direito Originário assumem, em certa medida, o caráter de norma fundamental do Mercosul, de modo a condicionar todos os atos posteriores e consequentemente o Direito Derivado que deverá ser produzido em harmonia com os preceitos estipulados pelos referidos instrumentos<sup>21</sup>.

A dinâmica da aprovação dos tratados internacionais<sup>22</sup>, em regra, abrange tanto o procedimento internacional de celebração, quanto o processo de incorporação desse tratado, através de um sistema interno de integração. Geralmente esse processo de

---

<sup>19</sup> ANDRADE, Mayra Thaís. S. O caráter supranacional do Conselho Mercado Comum uma perspectiva de integração pelo Direito Comunitário. In: ANDRADE, Mayra Thaís. S. **OP CIT.** P.118.

<sup>20</sup> PAULO PEREIRA, Ana Cristina. **Direito Institucional e Material do Mercosul.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p.52.

<sup>21</sup> Idem, ibidem.

<sup>22</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito dos Tratados.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 341-344.

incorporação no ordenamento jurídico dos Estados Membros vem disciplinado por uma lei ou regulamentado no seu texto constitucional.

Historicamente, a processualística de incorporação desses tratados internacionais, almejando romper com a lógica absolutista de concentração do poder democratizando-o e descentralizando-o passou a prever a chancela do Poder Legislativo, condicionando a validade de certos atos, referentes à política internacional, orquestrados pelo poder Executivo. Trata-se de um modelo que visa equilibrar as relações de poder no âmbito interno do Estado, conferindo ao Chefe do Executivo a função de articulador político no cenário internacional e cabendo ao Parlamento o exercício do controle desses atos<sup>23</sup>.

Portanto, para que as normas que formam o Direito Originário Mercosulino tenham vigência no Ordenamento Jurídico dos Estados-membros é imprescindível que sejam recepcionados pelo mesmo, através dos mecanismos e procedimentos próprios de cada Estado, seguindo a mesma dinâmica de aprovação dos tratados internacionais. Entretanto, no tocante ao Direito Derivado vislumbramos dois caminhos:

De modo geral, constata-se que as normas que versam matéria de competência do Executivo são implementadas internamente mediante decreto presidencial, resolução ministerial, portaria ou circular, editadas pelos órgãos da administração; quanto às demais normas, essas precisam ser transformadas em lei, o que implica a participação do Congresso Nacional, o qual seguirá o mesmo trâmite previsto para a adoção de uma lei originariamente interna<sup>24</sup>.

Por fim, quando todos os Estados-partes concluírem o processo de incorporação das referidas normas ao ordenamento nacional, a Secretaria Administrativa do Mercosul deverá ser comunicada, a fim de que - uma vez incorporadas por todos os Estados - a secretaria notifique-os de que em 30 dias as normas entrarão em vigor.

Em suma, compete a cada Estado Membro assegurar a aplicação interna das normas derivadas, emanadas dos órgãos deliberativos do Mercosul. O Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção não estabelece um procedimento uniforme e obrigatório a ser observado. Limita-se, pois a apostar no compromisso dos Estados-partes em concretizar as diretrizes político-jurídicas do processo de integração.

A problemática da ausência de uniformidade normativa e procedimental entre os diferentes mecanismos adotados pelos Estados-partes não é uma novidade. Desde o 2º

---

<sup>23</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>24</sup> PEREIRA, Ana Cristina Paulo. **OP CIT.** P.69.

encontro do Fórum Permanente de Cortes Supremas do Mercosul, realizado em Brasília em Novembro de 2004, que a indispensabilidade da uniformização legislativa em direito material e processual é pauta de um amplo debate, conforme as palavras da Ministra da Corte Suprema da Argentina, Elena Highton:

Es una verdad conocida en el ámbito jurídico de los países miembros del Mercosur que la estructura constitucional, que sustenta el proceso de integración no es uniforme (...)

La jerarquía normativa en el Mercosur también es discrepante en cada Estado Parte, por lo que se derivan, en una misma cuestión, derechos y obligaciones disímiles para los particulares de cada Estado, fragmentando el principio de la igualdad y conspirando contra la expansión continua y equilibrada de un mercado ampliado que ofrezca condiciones consonantes a las que deben regir en el espacio nacional. De allí que tal circunstancia haga decir a un prestigioso constitucionalista argentino que la pirámide del Mercosur es una para un país y otra para otro<sup>25</sup>.

Aqui nos deparamos com a controvérsia relativa à assimetria constitucional que envolve as Constituições dos Estados-membros no tocante a incorporação do Direito Derivado ao seu ordenamento jurídico. Para melhor compreendermos a complexidade do sistema em questão, é fundamental analisar, em linhas gerais, qual é o tratamento que o ordenamento jurídico nacional de cada Estado-membro confere as normas Mercosulinas e consequentemente a posição hierárquica que elas ocupam no território nacional.

Consideremos o Brasil como ponto de partida. A constituição brasileira de 1988 não nos apresenta uma resposta clara e precisa para essa questão, cabendo à doutrina e a jurisprudência a resolução desse problema. Por conseguinte, recorreremos ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal que ao analisar a questão determinou que uma vez formalizado, o tratado adquire status de lei ordinária, portanto tratando-se de normas de tratados internacionais comuns, a exceção do tratado de Direitos Humanos, o STF concluiu que não há supremacia hierárquica para com as leis ordinárias, consequentemente nos casos de conflitos de normas, aplica-se o critério da *lex posterior derogat priori*<sup>26</sup>.

No Uruguai, os tratados uma vez aprovados pela Assembleia Geral, assumem uma posição inferior a normas Constitucionais, conforme os ditames do artigo 256 da Constituição da República. No que se refere ao status dessas normas com relação à lei

---

<sup>25</sup> HIGHTON DE NOLASCO, Elena. Assimetrias Constitucionais. In: Fórum de Cortes Suprema. **OP CIT.** P. 38.

<sup>26</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **OP CIT.** P 389-398.

Ordinária, na ausência de dispositivo que o determine, caso semelhante ao brasileiro, depreende-se que ambas se equiparam.

Já a Carta Constitucional Argentina no seu artigo 75, incisos 22 e 24, dispõe como regra geral, a supremacia do “Direito de Integração” em face de leis ordinárias, entretanto essa superioridade está condicionada a votação por quórum qualificado nas casas do poder legislativo e a existência de reciprocidade dos Estados-partes destinatários desse Direito de Integração. A Constituição prezou pelo princípio da Igualdade entre as pessoas físicas e jurídicas que sofrem diretamente os efeitos dessas normas.

A constituição Paraguaia no mesmo sentido da Argentina prevê a possibilidade de mediante a aprovação do congresso nacional, incorporar as normas advindas dos tratados internacionais numa posição hierárquica abaixo da constituição, porém superior à lei ordinária, abrindo espaço para a formação de uma ordem jurídica supranacional, desde que haja reciprocidade<sup>27</sup>.

Por fim, a constituição Venezuelana<sup>28</sup>, prevê no seu artigo 153 a recepção das normas adotadas nos acordos de integração como parte integrante do ordenamento legal vigente com aplicação direta, devendo a mesma ser privilegiada em face da legislação interna, sem, contudo conferir um status de norma constitucional.

As constituições Argentina, paraguaia e venezuelana são as mais abertas à possibilidade de incorporar o direito Mercosulino com um status de Direito Supralegal, permanecendo em nível hierárquico inferior à Constituição, porém, superior às demais leis. Embora, siga submetendo o direito Mercosulino a supremacia das suas Constituições, consequentemente abrindo espaço para o exercício do controle difuso de constitucionalidade, o status de supralegalidade impede que, eventualmente uma lei ordinária posterior possa revoga-lo. Ademais, a inserção da norma de tratado com o status normativo supralegal já é o tratamento aplicado às Normas dos Tratados de Direitos Humanos pelos países que compõem o Mercosul.

Em síntese, é possível compreender a fragilidade do Direito produzido pelos órgãos deliberativos do Mercosul. Dessa forma, é insustentável a manutenção de um

---

<sup>27</sup>PEREIRA, Ana Cristina Paulo. **OP CIT.** P. 66.

<sup>28</sup>DE OLIVEIRA, María Fátima Pinho. **Los Tratados Internacionales y sus posibles conflictos en el orden interno a la luz de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela.** Disponível em: <http://conhisremi.iuttol.edu.ve/pdf/ARTI000136.pdf>. Acesso em: 06 de Junho de 2016.

sistema no qual uma norma originária de um bloco com pretensões de integração REGIONAL siga submetendo-se as vicissitudes do ordenamento jurídico interno e da “boa vontade política” das instâncias de poder de cada Estado-membro.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

É válido ressaltar que o presente trabalho não se propões a esgotar o debate sobre a integração jurídica no âmbito do Mercosul.

Consideramos que o “realismo seletivo e gradualista do Mercosul”<sup>29</sup> que permeia o seu processo de formação representou uma opção coerente com a conjuntura política da América do Sul o que de certa forma viabilizou a sua formação.

Entretanto, a natureza intergovernamental do Bloco e a dificuldade em romper com a lógica de uma “Soberania intocável”( retoricamente usada como sinônimo de independência nacional) são incompatíveis com os ideais do Mercosul no seu atual estágio. O ordenamento jurídico do Tratado de Assunção ao submeter o desenvolvimento da integração aos ditames dos interesses nacionais, conduzidos pela dinâmica política de cada membro, impossibilitou a criação de um ordenamento jurídico autônomo e eficaz que represente os interesses próprios da comunidade de Estados<sup>30</sup>, restringindo e engessando a atuação do dos seus órgãos deliberativos.

A análise conjuntural é um fato essencial na compreensão do por que a União Europeia obteve êxito ao optar, desde os primórdios do seu processo de integração, pela limitação da soberania dos Estados-membros em detrimento da criação de instituições supranacionais fortes e autônomas. A legitimidade popular e o reconhecimento da importância da formação de uma identidade europeia na vida do cidadão nacional possibilitou a concreção desse projeto e nesse aspecto o Mercosul segue inibido diante do alto grau de dificuldade em dialogar com a população que integra os seus Estados-membros.

É fundamental estabelecer uma ponte entre o cidadão comum e o Mercosul superando os limites da identidade nacional, conscientizando os cidadãos da

---

<sup>29</sup>SARAIVA, José Flávio Sombra. **O Brasil e a Integração Hemisférica: vertente histórica.** P.42. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/download/4273/3631>. Acesso em 05 de Junho de 2016.

<sup>30</sup>MANSILLA, Hugo Lllanos. **OP CIT.** P.230.

importância desse projeto de integração, criando uma verdadeira identidade regional. Nesse sentido é preciso que o mesmo dialogue com a sociedade, através de suas instâncias de poder. Ademais é necessário criar um ordenamento jurídico autônomo e eficaz de natureza supranacional, que tenha como destinatários não apenas os Estados-membros, mas também os nacionais. De forma objetiva essa natureza Supranacional só será possível em face da inevitável, limitação da Soberania Nacional.

Conclui-se, pois que o desenvolvimento da integração regional por meio do Mercosul deve considerar os fatores de ordem política jurídica e sociocultural. Por conseguinte, de forma mais propositiva vislumbramos como medidas primordiais ao avanço desse processo a reestruturação das instituições com poder deliberativo dentro do Mercosul e a implementação de eleições com sufrágio universal, assumindo pois, um compromisso com o ideal democrático, além de fazer com que os cidadãos se sintam verdadeiramente representados.

A criação de um Tribunal aos moldes do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia, com elevada competência jurisdicional no tocante ao Direito Comunitário garantindo o equilíbrio e uniformidade na aplicação do Direito Mercosulino é fundamental à consolidação de um ordenamento jurídico próprio e autônomo. Ressaltamos que a União Europeia é um modelo de integração que tem obtido êxito, e, portanto, deve ser analisado e criticado. Qualquer medida que se proponha a fazer referencia a União Europeia deve reconhecer que se trata uma realidade, totalmente distinta, da realidade latino-americana.

Por fim, reiteramos a importância das questões levantadas como condição para o sucesso dessa árdua tarefa que é ultrapassar as nossas fronteiras em direção a uma integração política, econômica, jurídica, cultura e, sobretudo social.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Europeia Estrutura Jurídico-Institucional**. Curitiba: Juruá, 2010.

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política Volume I**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BORGES, Antonio Carlos **Pontes**. [Método intergovernamental no Mercosul](#). Revista **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, número 3603, 2013.

Fórum de Cortes Supremas. **Encontro de Cortes Supremas: Desafios e Perspectivas no Processo de Integração do Mercosul**. Brasília, 2007.

KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. **Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Europeia e do Mercosul**. Revista Brasil Política Internacional Nº 52.

ANDRADE, Mayra Thaís Silvia. **O retrato da integração pela via normativa no Mercosul: leis para o bloco ou para os estados?** Cadernos Prolam/USP (Ano 1Vol. 1- 2012).

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito dos Tratados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PIMENTEL, Luiz Otávio. **Mercosul no Cenário Internacional Direito e Sociedade – Volume 1**. Curitiba: Juruá, 2005.

PEREIRA, Ana Cristina Paulo. **Direito Institucional e Material do Mercosul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DE OLIVEIRA, María Fátima Pinho. **Los Tratados Internacionales y sus posibles conflictos en el orden interno a la luz de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela**.

POZOLLI, Lafayette. **Direito Comunitário Europeu – Uma Perspectiva para a América Latina**. São Paulo: Método, 2003.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **O Brasil e a Integração Hemisférica: vertente histórica**.

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

LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas. **Direito da Integração – Direito Internacional Público e Direito da Integração: Desafios Atuais**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.