



ALEXANDRE MAGALHÃES DE MATTOS

ADVOGADO, PÓS-GRADUADO EM DIREITO INTERNACIONAL PELA ESA-OAB/RJ, PÓS-GRADUADO EM DIREITO EMPRESARIAL PELA UNESA, PROFESSOR UNIVERSITÁRIO. PÓS-GRADUADO EM *DESKTOP PUBLISHING* PELA LM UNIVERSITY. PÓS-GRADUADO EM ANÁLISE DE SISTEMAS PELA PUC-RJ E ANALISTA DE SISTEMAS PELA FACULDADE NUNO LISBOA.

QUESTÕES JURÍDICAS DO MERCOSUL

SUMÁRIO

SUMÁRIO	2
1. INTRODUÇÃO	3
2. DESENVOLVIMENTO	3
2.1 HISTÓRICO	3
2.2 NASCIMENTO DO MERCOSUL	4
2.3 A UNIÃO EUROPÉIA	4
2.4 O MERCOSUL EM NÚMEROS	5
2.5 AS QUESTÕES JURÍDICO-LEGISLATIVA DO MERCOSUL	6
2.5.1. Constituição da República Bolivariana da Venezuela	6
2.5.2. Constituição da República Argentina	6
2.5.3. Constituição da República Oriental do Uruguai	6
2.5.4. Constituição da República do Paraguai	7
2.5.5. Constituição da República Federativa do Brasil	7
3. CONCLUSÃO	8
4. BIBLIOGRAFIA	9

1. INTRODUÇÃO

Pretende-se demonstrar neste estudo, a necessidade da integração legislativa na criação de uma norma única que possa gerar métodos de coerção aos Estados membros para que determinada resolução ou decisão seja aceita sem restrições pelos mesmos. A União Européia já atingiu esse patamar legislativo e o Mercosul também precisa alcançar tal desenvolvimento legislativo para que possa crescer não apenas na quantidade de Estados membros, mas também em importância econômico-social diante dos demais países do globo e de outras comunidades de estados.

Não existe um direito único supranacional que regule os litígios e as questões controversas dos integrantes do bloco econômico (Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela), assim como os membros associados da comunidade (Chile e Bolívia). Assim, determinadas decisões e resoluções afirmadas pelos grupos de trabalho do Mercosul podem ou não ser aceitas por um ou mais Estados membros sem que nenhuma advertência ou punição os atinja.

Diversas posições doutrinárias acabam por deixar no ar a seguinte pergunta: “Os conflitos entre os Estados membros do Mercosul poderiam ou não ser resolvidos sem a existência de uma norma supranacional?”

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 HISTÓRICO

Segundo Costa (2006, pp.1-6), durante o período de colonização da América, já existia uma idéia de união da América Latina tendo como base uma integração dos países que a constituíam. Em 1808 Napoleão Bonaparte invadiu a Espanha, depôs a dinastia Bourbon, e nomeou seu irmão José Bonaparte como rei espanhol. Todas as colônias espanholas recusaram-se a reconhecer a autoridade de Bonaparte. Alguns continuaram aderindo à família real espanhola, enquanto outros decidiram perseguir a independência. A revolução contra o domínio espanhol teve início na Venezuela, em 1810, com a deposição do governante espanhol.

Com a libertação do domínio espanhol, as regiões latino-americanas passaram a enfrentar o seguinte dilema: manter uma unidade política e territorial ou transformar-se em diversos estados independentes? Muitos foram os personagens e os interesses em jogo, onde podemos destacar os dos caudilhos, grandes proprietários de terra e os da Inglaterra que tinha um interesse em negociar diretamente com diversos estados e não apenas com uma grande nação.

O maior expositor da idéia de uma América Latina unida foi o General Simon Bolívar. Após realizar seu sonho de libertar seu país e outras nações sul-americanas do controle espanhol, seu objetivo foi o de se tornar um líder e estadista sul-americano.

Bastante impressionado com os Estados Unidos da América, onde diversos estados haviam se unido para formar um único país, Bolívar planejou realizar uma federação das nações da América do Sul. De fato, Venezuela, Colômbia e Equador já constituíam a República da Grande Colômbia, sob a presidência de Bolívar. Mas diferentemente dos Estados Unidos, as tendências de independência nacional no continente não podiam ser ignoradas. Quando Bolívar convocou o Congresso das Nações da América Hispânica, em 1826, apenas quatro países compareceram e sua idéia de integração não se concretizou.

Com o passar dos anos desenvolveu-se nas Américas do Sul e Central uma idéia de integração não territorial mas uma integração visando a formação de blocos econômicos e de interesses aduaneiros.

Na década de 1950, a partir de estudos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas – CEPAL –, a América Latina adotou um modelo de desenvolvimento baseado na substituição das importações para desenvolver a produção interna dos países. Para complementar essa política, houve ainda um esforço para incrementar o comércio intra-regional entre os países latino-americanos.

Em 1960 foi estabelecida uma zona de livre comércio com a criação da ALALC (Associação Latino Americana de Livre Comércio) e os seus objetivos eram os de ampliação dos mercados nacionais através da eliminação gradual das barreiras de comércio, melhor aproveitamento dos fatores de produção, o incremento do comércio dos países latino-americanos entre si e com o resto do mundo através do fortalecimento das economias nacionais. A ALALC foi substituída pela ALADI (Associação Latino Americana de Integração) que procurava dar ênfase a bilateralidade nas relações dos países membros através de acordos parciais.

2.2 NASCIMENTO DO MERCOSUL

O Mercosul, Mercado Comum do Cone Sul, de acordo com as informações no site do Ministério das Relações Exteriores, é o marco do processo de aproximação entre os países do cone sul; continuação da integração iniciada entre Brasil e Argentina em 1985 e é uma organização que visa principalmente uma integração comercial entre os seus Estados membros e os Estados associados. Brasil e Argentina começaram entendimentos para uma maior cooperação regional, formalizados através da Declaração de Iguazu, em 1985. Em 1988, esses entendimentos concretizaram-se com a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre Brasil e Argentina. No PICE, Brasil e Argentina delinearão como seu objetivo a criação de um espaço econômico comum.

Ainda de acordo com as informações do site do Ministério das Relações Exteriores, o Mercosul foi implantado através do Tratado de Assunção de 1991 e neste Tratado foi criado não só o Organograma do Mercosul mas também um plano de implantação que previa a alíquota zero entre os países signatários até o ano de 1994, o que não aconteceu.

Almeida (2000,p.73) diz que no Tratado de Assunção, os Estados partes firmaram o compromisso de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, com o objetivo de fortalecer o processo de integração. Também na União Européia este compromisso norteou o processo de integração, que estabeleceu o princípio da aproximação das legislações nacionais, pois embora essa medida seja essencial para o bom funcionamento do mercado comum, é um de seus aspectos mais delicados. Neste sentido, há vantagem dos países membros do Mercosul em relação àqueles da União Européia, visto que seus sistemas jurídicos possuem a mesma origem.

Ao se estudar o Protocolo de Ouro Preto, pode-se verificar que, em 1994, o Tratado de Assunção foi complementado por este protocolo, que determinava a natureza jurídica do Mercosul como a de uma organização intergovernamental. O Protocolo de Ouro Preto instituiu a estrutura definitiva, optando-se pela intergovernabilidade e flexibilidade, sem instituições de caráter supranacional. Também iniciou-se uma nova fase do processo de integração, com o início da União Aduaneira.

2.3 A UNIÃO EUROPÉIA

Diferentemente do que ocorre com o Mercosul, sabe-se que a União Européia passou por uma longa evolução. Evolução essa que pode ser compreendida após lê-la no site da Comunidade Européia que informa que, em 1951, através do Tratado de Paris, foi criada a CECA (Comunidade

Européia do Carvão e do Aço) sendo membros a França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. A CECA é considerada a primeira entidade supranacional pois a soberania do controle da produção do aço e do carvão desses países saiu da esfera administrativa estatal e foi entregue a um órgão administrativo dessa Comunidade.

Alguns anos depois nasceu a CEEA (Comunidade Européia de Energia Atômica) e com essas duas entidades a Europa estava setorialmente integrada para assuntos de carvão, aço e energia nuclear. Da mesma maneira que ocorreu com a CECA, o poder de decisão sobre assuntos nucleares saiu da esfera administrativa estatal e foi delegada para um órgão administrativo dessa comunidade.

Com o Tratado de Roma de 1957 criou-se a CEE (Comunidade Econômica Européia) que é considerado o embrião da União Européia e que era formada por nove estados membros; os seis estados membros da CECA e mais Inglaterra, Irlanda e Dinamarca.

Em 1987 as três entidades existentes CECA, CEEA e CEE se uniram formando a CE (Comunidade Européia) e em 1992 o Tratado de Maastrich estabeleceu as bases da UE (União Européia) como uma entidade européia supranacional que previa a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais.

Hoje, observa-se que a União Européia possui, além de uma moeda única utilizada por mais de 300 milhões de habitantes em 22 dos 25 estados membros (exceção para Reino Unido, Dinamarca e Suécia), uma legislação e órgãos supranacionais tais como o Parlamento Europeu, o Tribunal de Justiça da Comunidade Européia, o Tribunal de Contas Europeu, o Banco Central Europeu e o Banco Europeu de Investimentos, além de órgãos como a Comissão Européia, o Conselho da União Européia, o Comitê Econômico e Social, o Comitê das Regiões e o Provedor de Justiça Europeu.

Finalmente, ao se ler no site da União Européia as informações relativas aos objetivos da comunidade, pode-se afirmar que a União Européia tem, por missão primordial, organizar de forma coerente e solidária as relações entre os Estados Membros e seus povos.

Os outros objetivos a serem atingidos por essa comunidade de estados são a promoção do progresso econômico e social iniciado com a realização do mercado interno a partir de 1993 e o lançamento da moeda única em 1999. A afirmação da identidade européia no cenário internacional com a ajuda humanitária européia a países terceiros e uma política externa e de segurança comum. A instituição de uma cidadania européia que, sem substituir, é complementar à cidadania nacional originária e confere aos cidadãos europeus um certo número de direitos civis e políticos. E, finalmente, a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça associados ao funcionamento do mercado interno e, mais especificamente, à livre circulação de pessoas entre os países membros que são, atualmente, Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa e Suécia.

2.4 O MERCOSUL EM NÚMEROS

De acordo com dados do Mercosul disponibilizados no site do Ministério das Relações Exteriores, o Mercosul, antes da adesão da Venezuela, representava cerca de 70% do território sulamericano, 64% da população do continente e 60% do PIB da América do Sul. Ele também possuía 11,9 milhões de quilômetros quadrados, 225 milhões de habitantes, 5.194,4 trilhão de dólares em PIB somado desde sua criação, exportações que excediam os 80 bilhões de dólares e importações em torno de 95 milhões de dólares.

Com a adesão da Venezuela o PIB do Mercosul aumentará em 7,7%, elevando o PIB total do Mercosul para cerca de 67,7% do PIB de toda a América do Sul. (ALBUQUERQUE, 2006)

De acordo com os dados geográficos da Venezuela, contidos nos Temas da Agenda Internacional do site do Ministério das Relações Exteriores, após a adesão da Venezuela, a população do Mercosul chegará a casa dos 250 milhões de habitantes e a extensão territorial do bloco chegará a casa dos 13 milhões de quilômetros quadrados.

2.5 AS QUESTÕES JURÍDICO-LEGISLATIVA DO MERCOSUL

Uma das grandes questões jurídico-legislativa do Mercosul é a de que o Brasil e o Paraguai privilegiaram em suas Constituições a soberania, já as Constituições da Venezuela, da Argentina e do Uruguai permitem o detrimento da soberania em prol da elevação do Mercosul a uma instituição parecida com a União Européia. Essa questão é um dos pontos de maior controvérsia com relação a União Européia, visto que ela tem por base um sistema institucional único no mundo no qual os Estados membros consentem, com efeito, delegações de soberania a favor de instituições independentes que representam simultaneamente interesses comunitários, nacionais e dos cidadãos.

2.5.1. Constituição da República Bolivariana da Venezuela

Ao se acessar o site do planalto, na parte relativa aos textos constitucionais, pode-se observar que o artigo 153 da Constituição Venezuelana permite o detrimento da soberania em prol de organizações supranacionais.

Artículo 153. La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. 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. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.

2.5.2. Constituição da República Argentina

Ainda no site do planalto, na parte relativa aos textos constitucionais, pode-se observar que o artigo 75 da Constituição Argentina também permite o detrimento da soberania em prol de organizações supranacionais.

Art. 75 - Corresponde al Congreso:

24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

2.5.3. Constituição da República Oriental do Uruguai

De acordo com Garcia Júnior (1997,p.130) inexistente na Constituição uruguaia qualquer artigo que aluda à delegação de poderes a organizações internacionais. A carta também não contempla expressamente a hierarquia de normas e, de acordo com o Artigo 239, inciso I, os tratados internacionais são submetidos ao controle constitucional exercido pela Suprema Corte de Justiça.

A carta constitucional uruguaia e o referido artigo 239 podem ser vistos no site do Poder Legislativo uruguaio:

Artículo 239.

A la Suprema Corte de Justicia corresponde:

1º) Juzgar a todos los infractores de la Constitución, sin excepción alguna; sobre delitos contra Derecho de Gentes y causas de Almirantazgo; en las Cuestiones relativas a tratados, pactos y convenciones con otros Estados; conocer en las causas de los diplomáticos acreditados en la República, en los casos previstos por el Derecho Internacional.

2.5.4. Constituição da República do Paraguai

Novamente no site do planalto, na parte relativa aos textos constitucionais, pode-se observar que o artigo 137 da Constituição paraguaia não permite o detrimento da soberania em favor de organizações supranacionais.

Artículo 137 - De la supremacía de la constitucion

La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.

2.5.5. Constituição da República Federativa do Brasil

Finalmente, no site do planalto, na parte relativa aos textos constitucionais, pode-se observar que os artigos 84 e 49 de nossa Carta Magna não permitem o detrimento da soberania em favor de organizações supranacionais.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

A criação do Mercosul suscita várias questões atinentes aos estudos do Direito Internacional, nas suas vertentes do Direito Internacional Público, Direito Internacional Privado e Direito do Comércio Internacional. Notadamente o tema da harmonização legislativa é um fator imprescindível à consecução dos objetivos de integração.

As decisões no Mercosul são tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados membros. Essas decisões são de natureza obrigatória, embora não tenham aplicação direta, pois precisam ser internacionalizadas. O Protocolo de Ouro Preto estabeleceu o compromisso dos Estados membros de adotar todas as medidas necessárias para assegurar o cumprimento das normas Mercosul em seus respectivos territórios. Na medida em que o sistema de tomada de decisões do Mercosul é intergovernamental, e não supranacional como no caso da União Européia, torna-se necessária a incorporação das normas aprovadas no ordenamento jurídico de seus Estados membros sendo que o ato de incorporação dessas normas deverá ser comunicado sempre à Secretaria Administrativa do Mercosul.

Como o Mercosul ainda se encontra na etapa de uma União Aduaneira pode-se dizer que ele ainda se encontra no patamar do livre comércio entre os membros do grupo e existe a aplicação de uma TEC (Tarifa Externa Comum) ao comércio com terceiros países.

Garcia Júnior (1997,p.128) entende que para o Mercosul alcançar um patamar de supranacionalidade, é necessário o reconhecimento de valores comuns dos Estados e a submissão de poderes efetivos a serviço dos objetivos perseguidos pelos Estados, abrangendo a adoção de decisões que vinculem os Estados membros, o estabelecimento de regras de direito que os Estados devem respeitar e o proferimento de decisões por parte da Justiça que fixem esse direito.

O Tratado de Assunção dispunha no artigo nove que “durante o período de transição as decisões do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estado”. A adoção do Protocolo de Ouro Preto em nada modificou esta situação pois seu artigo 37 diz que “as decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados membros”. Ou seja, pode-se observar que a tomada de decisões no âmbito do Mercosul não é suficientemente independente da própria vontade dos Estados membros.

O mesmo acontece quando se pensa em adoção de decisões judiciais que fixem o direito no Mercosul, como ocorre no Pacto Andino ou na União Européia. Ocorre sempre um temor dos Estados membros quanto a possibilidade da criação de um órgão jurisdicional supranacional tanto é assim que as soluções de controvérsias são de natureza arbitral e não jurisdicional.

Falta aos Estados membros do Mercosul a visão de que o engajamento em um processo de integração ao nível de uma comunidade não faz com que esses Estados deixem de ser entes políticos soberanos. Eles acordam entre si que, em relação a determinadas competências, eles renunciarão ao seu exercício individual, transferindo-as à entidade criada pela comunidade. Assim sendo, uma vez criada a comunidade através de um Tratado de Constituição, as relações entre elas e os Estados membros não mais são reguladas pelo direito internacional público, mas sim pelo direito comunitário. Frise-se bem que, somente em relação àquelas matérias em que ocorreu a transferência, porque com essa transferência todos concordaram expressamente.

3. CONCLUSÃO

É interessante salientar que, por não haver uma integração do direito dos Estados membros, estes podem não internalizar determinadas decisões tomadas pelos grupos de trabalho do Mercosul. Tanto é assim que, desde a sua criação, o Brasil não internalizou mais de 15 decisões e mais de 30 resoluções tomadas pelos grupos do Mercosul. Dentre as decisões pode-se destacar as que não aprovaram o “Plano de Educação” no contexto do Mercosul, de instrução aos órgãos competentes visando à adoção de medidas para implementar controles integrados de fronteiras, de aprovação das pautas básicas sobre defesa da concorrência no Mercosul e de autorização para início de negociações com a União Européia para a subscrição de Acordo-Marco inter-regional com vistas à integração entre a União Européia e o Mercosul. Dentre as resoluções destacam-se a não aprovação da harmonização dos aspectos relacionados à Segurança Física dos Sistemas de Telecomunicações, o regulamento técnico Mercosul de identidade e qualidade da cafeína alimentícia, a não criação do âmbito do Grupo Mercado Comum do grupo de relações exteriores que trataria do relacionamento do Mercosul com o exterior e a elaboração de propostas de normas que definiriam os delitos e penalidades em matéria aduaneira com o objetivo de contar com uma legislação penal harmonizada.

Com isso, pode-se afirmar que falta ao Mercosul uma supranacionalidade, que é imprescindível em um verdadeiro mercado comum pois neste as normas ingressam na órbita jurídica interna dos Estados membros sem qualquer necessidade de intervenção por parte dos órgãos estatais, incluindo os parlamentos.

Ocorrerá assim a extinção dos conflitos jurídico-legislativos a partir da criação de uma norma única a todos os Estados membros do Mercosul. Como as decisões e resoluções tomadas pelos grupos de trabalho do Mercosul não são internalizadas cria-se uma sensação de anomia entre os estados parte visto que uma norma, resolução pode ou não ser aceita por um ou mais Estados membros sem que nenhuma advertência ou punição os atinja.

Se Mercosul tornar-se uma comunidade de estados, além da TEC e do livre comércio de bens que existentes hoje, existirá a livre circulação de fatores de produção tais como capital e trabalho, uma provável moeda única assim como uma coordenação macro-econômica das economias dos países membros.

4. BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, Vinicius. *Venezuela trará novo impulso ao Mercosul, diz “El País”*. Folha online, 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u105699.shtml>. Acesso em: 24/03/2006.
- ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosul e União Européia: Estrutura Jurídico-Institucional*. Curitiba: Juruá, 2000.
- ARIOSI, Mariângela. *Conflitos entre Tratado Internacional e Leis Internas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- Constituição Argentina. Disponível em <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 23/03/2006
- Constituição Brasileira. Disponível em <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 23/03/2006
- Constituição Paraguaia. Disponível em <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 23/03/2006
- Constituição Uruguaia. Disponível em <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-1.6.htm>. Acesso em: 23/03/2006
- Constituição Venezuelana. Disponível em <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 23/03/2006
- COSTA, Ariovaldo. *Simon Bolívar o pai da independência sul americana*. Disponível em http://www.10emtudo.com.br/artigos_1.asp?CodigoArtigo=40&Pagina=1. Acesso em: 17/03/2006.
- Dados do Mercosul. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/mercosul/mercosul.xls. Acesso em: 27/11/2005
- Europa, o portal da União Europeia. Disponível em www.europa.eu.int. Acesso em: 26/11/2005.
- FRAGA, Mirtô. *O conflito entre tratado internacional e norma de direito interno*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- GARCIA JÚNIOR, Armando Álvares. *Conflito entre Normas do Mercosul e Direito Interno*. São Paulo: LTr, 1997.
- Política Externa do Mercosul. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/mercosul/. Acesso em: 27/11/2005
- Temas da Agenda Internacional. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/temas_agenda/narco_trafico/venezuela.asp. Acesso em 20/03/2005