

# A Construção de uma Ordem Supranacional: um Contraponto entre o Mercosul e União Européia

*Rachel Pellizzoni da Cruz*

Aluna do 4º ano da graduação.

## Introdução

○ Mercosul encontra-se num impasse. Não avança porque não sabe em que direção seguir, ou então é mais interessante que continue onde está. Assim, antes de que se discuta os meios para concretizá-lo, faz-se necessário definir seus objetivos e conhecer os empecilhos ao seu desenvolvimento rumo à formação do Mercado Comum.

Aos juristas cabe analisar a utilidade e viabilidade da instituição de uma entidade supranacional e de um tribunal comum. Nesse ínterim, proveitoso é o paralelo com o processo de integração europeu.

Não se propõe aqui a adoção integral da União Européia, ou a suposição de que a integração do Mercosul se desenvolva seguindo as mesmas prerrogativas.<sup>1</sup> Nada impede, porém, que sejam repetidos seus

*"O êxito é filho do trabalho e da organização, mas é neto da integração e do espírito associativo além fronteiras."*

1. GOULENE, Alain. *Supranacionalidade da Justiça*, p. 16. No mesmo sentido: "A comparação entre a Comunidade Européia e o Mercosul...constituem inevitável comparação entre o ser e o dever ser". CASELLA, Paulo Borba. "Direito de Concorrência na CE e no Mercosul". In *Mercosul, das negociações à implantação*. São Paulo: LTr, 1994.



êxitos, no que for adequado à realidade sul-americana.

## 1. As pretensões dos Estados-partes do Mercosul

### 1.1 O Tratado de Assunção: objetivos oficiais

Firmou-se o Tratado de Assunção em 1991 no intuito de reiterar o disposto no Tratado de Montevidéu, de 1980. Ambos objetivam o estabelecimento, a longo prazo, de um mercado comum. Entendem que a integração é um dos principais meios para acelerar o processo de desenvolvimento econômico e social dos Estados-partes. Visam também a adequada inserção internacional de seus membros como reação à formação de blocos econômicos.

O mercado comum, segundo o Tratado de Assunção, implica a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção; a eliminação de tarifas e direitos alfandegários; a coordenação de políticas macroeconômicas – “a fim de assegurar condições adequadas de concorrência”, conforme o art. 1º – e o compromisso de harmonizar as legislações.

Prevê-se também, no art. 2º, a reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-partes, bem como o dever de não afetar os interesses dos locais ou os objetivos do Mercado Comum.

## 1.2 Os objetivos reais

Apesar das regras de cooperação impostas pelo Tratado de Assunção, sabe-se que tal não vem sendo aplicado na prática. Os obstáculos à integração começam pela disparidade de objetivos. São as intenções que estimulam a integração e não os protocolos.

A Argentina deseja, acima de tudo, um mercado garantido, já que o Brasil é o destino de um terço de suas exportações. Necessita assim da garantia de estabilidade de seu maior vizinho. Esta só será obtida através da convergência macroeconômica – prevista pelo Tratado – e, principalmente, de um aparato legal supranacional que limite as ações unilaterais brasileiras.

Este, no entanto, não é o Mercosul que interessa ao Brasil. Aqui, os argumentos econômicos são mais fracos pois o mercado brasileiro atrai suficientes investimentos estrangeiros. O produto interno bruto brasileiro equivale à metade do Mercosul.<sup>2</sup> Dominando o cenário regional, o Brasil não tem incentivos para negociar com seus pares em igualdade de condições.

Neste contexto, o Cone Sul é apenas uma ferramenta geopolítica, um meio de consolidar sua liderança na América do Sul.<sup>3</sup> De um modo geral o Brasil é extremamente inflexível a assinar qualquer tratado que implique a transferência de soberania.<sup>4</sup> Só em 1999 aceitou a jurisdição da Corte

2. FARIA, José Eduardo. *Integração e Política: o Brasil no Mercosul*, p. 485.

3. MEZA, Raul Bernal. “Políticas Exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul”. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 2, ano 42, p. 45.

4. Transferência de soberania, limitação ou delegação de poderes soberanos? Tal questão não será abordada no presente ensaio. O fato é que o conceito de soberania, formado nos séc. XVII e XVIII encontra-se relativizado.



Interamericana de Direitos Humanos, criada em 1969.

No entanto, a integração não visa fortalecer os fracos mas fortalecer a união entre fortes e fracos no seu resultado final, estimulando os pontos positivos e equilibrando as dificuldades. Assim entende-se porque países prósperos na Europa, deixando de lado conflitos passados, buscaram na união o impulso para o êxito coletivo comunitário que é também o de cada das partícipes.

É evidente que o Mercosul nasceu com uma vocação clara de reforço de competitividade de seus membros frente à mundialização crescente. Alguns resultados concretos já foram atingidos como os acordos sobre tarifa aduaneira comum, exploração de zonas francas. Cada Estado-parte está em diferente estágio de desenvolvimento, mas todos caminham na mesma direção, utilizando estratégias semelhantes.

Nesse ínterim observou-se o desenvolvimento do mercado regional ao mesmo tempo em que se tornaram comuns os protestos pedindo maior coordenação entre as economias. Atualmente, neste ponto, Paraguai, Uruguai e Argentina desejam que se crie um mecanismo comum para os quatro, visando à discussão de medidas macroeconômicas. Para os representantes brasileiros, no entanto, basta a análise dos desequilíbrios comerciais, caso a caso.<sup>5</sup> Ademais, a adoção unilateral de medidas inter-

nas que violam obrigações estabelecidas no Tratado tem sido freqüente.

Os benefícios do Mercosul são para o conjunto e não para as partes individualmente. Daí seu caráter não excludente. Por outro lado, as dificuldades jurídicas decorrentes da diferença entre as legislações, em especial no tocante à legislação trabalhista impedem que haja maior intercâmbio entre as partes.

Se o combustível do processo integracionista é o lucro,<sup>6</sup> o que justificaria a falta de motivação brasileira no estímulo à integração, suas finalidades vão além do econômico. O Mercosul fortalece a democracia, uma vez que pressupõe a livre circulação de bens e pessoas (recorde-se a recente intervenção no Paraguai), estimula a competitividade, a desburocratização e a desestatização.

Partindo do pressuposto de que a integração é inevitável, apesar da imediata divergência de finalidades, resta delinear quais os instrumentos a viabilizam. Como obrigar o Brasil a cumprir o Tratado de Assunção quando o Poder Executivo pode opor-se à sua execução?

Neste sentido, a análise de como se deu a integração europeia é interessante. Esboça-se assim em que medida os mecanismos que consolidaram a CEE poderão ser utilizados aqui numa fase posterior da integração.

5. SARAIVA, Miriam G. *A integração Brasil – Argentina no final dos anos 90*, p. 27.

6. CHIARELLI, Carlos. *Integração: direito e dever*, p. 41.



## 2. A experiência europeia: a supremacia do direito comunitário e a transferência da soberania

### 2.1 Gênese do direito comunitário na UE: a força da Corte de Luxemburgo

Na Europa pensou-se, nos primórdios do processo integracionista, em adotar a solução oferecida pelo direito internacional pelo qual caberia à Constituição de cada Estado determinar o papel do Direito Comunitário frente ao Direito interno.

No entanto, tal sistema não se adequava ao abandono do conceito de soberania indivisível, necessário ao processo integracionista. Impunha-se uma concepção dualista através da qual o exercício da soberania seria em parte delegado a uma organização.

Assim, o Direito Comunitário surgiu da necessidade, percebida pela Corte de Justiça Europeia, de criar mecanismos que assegurassem o cumprimento das obrigações assumidas nos tratados. A dogmática comunitária decorre da consciência de que a integração dependia da vontade política dos Estados. Tornou-se vital a adoção de certos princípios que garantissem a independência das instituições comunitárias.

Apesar da jurisprudência da Corte de Justiça ter consagrado a ordem jurídica co-

munitária, os tribunais nacionais continuavam a aplicar os princípios de direito internacional às normas supranacionais. Só com o tempo, passaram a adotar as soluções propostas pela Corte, numa atitude de colaboração.

Conforme a jurisprudência do tribunal de justiça, os Tratados Comunitários criaram um novo ordenamento jurídico o qual tem limitado de forma cada vez mais ampla a soberania. A própria Corte de Justiça destaca as seguintes características do Direito Comunitário:<sup>7</sup>

– a especificidade desta nova ordem jurídica: conforme os acórdãos Van Gend en Loos e Costa c/ Enel, a UE é organização interestatal autônoma, dotada de ordem jurídica em favor da qual os Estados-membros renunciaram aos seus direitos soberanos.<sup>8</sup>

A integração fundamenta-se na solidariedade e no conceito de supranacionalidade, isto é, presume a divisibilidade da soberania. Vai-se além do sistema de cooperação e coordenação entre os Estados. Estes participam do processo de elaboração das regras comunitárias que, uma vez adotadas, se impõe a todos.

É interessante notar que os tratados europeus calam-se sobre a possibilidade de denúncia unilateral ou de exclusão de um Estado-membro, ao contrário dos arts. 21 e 22 do Tratado de Assunção. Isto implica,

7. JIMENEZ, Maria Lucía. *La comprensión de la noción de derecho comunitario para una verdadera integración del Mercosul*, p. 36.

8. GOULENE, *opus cit.*, p. 324.



considerando a duração ilimitada dos tratados de Roma, no reconhecimento de que não há retorno na união. Já em 1963 era clara a intenção de estabelecer um mercado comum através da criação de uma nova ordem jurídica internacional.

A legitimidade desta ordem repousa na limitação voluntária dos direitos soberanos que transferiram parte de sua competência aos órgãos comunitários. Trata-se de uma limitação definitiva de certos poderes. A expressão maior desta limitação é a capacidade dos órgãos comunitários emitirem normas obrigatórias.

Outra novidade reside no fato de que os sujeitos deste novo ordenamento não são só os Estados, mas também os indivíduos. A Corte de Justiça Europeia entende que as normas supranacionais devem fundir-se ao ordenamento jurídico dos Estados-membros, o que, a princípio, encontrou resistência.

– *sua primazia em relação ao Direito interno*: caso o direito supranacional não fosse hierarquicamente superior, as obrigações assumidas pelos Estados seriam eventuais, já que poderiam ser afetadas por atos legislativos posteriores.

Em 1978, a Corte de Luxemburgo enumerou as seguintes consequências práticas decorrentes da primazia do Direito Comunitário: as disposições dos tratados tornam inaplicáveis de pleno direito toda norma de legislação interna que seja incompatível; frente ao direito interno posterior

as normas comunitárias surtem um efeito de bloqueio.

Diz-se ademais que o juiz nacional pode deixar de aplicar lei interna contrária sem necessidade de esperar que seja declarada inconstitucional. Esta resolução deu-se em 1975, pois a Itália exigia a declaração de inconstitucionalidade a fim de tornar inválida uma norma.

– *a aplicabilidade direta e o efeito direto de certas normas*: ao contrário dos tratados de Direito Internacional, a norma não precisa ser incorporada ao direito interno para tornar-se aplicável.

O efeito direto faz menção à capacidade da norma gerar efeitos e obrigações, isto é, à possibilidade de ser invocada diante dos tribunais nacionais pelos indivíduos seja contra uma norma nacional, seja para garantir seu direito. Vai muito além da auto-executariedade dos tratados internacionais, que vinculam apenas os Estados.

Porém, cada Estado possui liberdade para determinar as sanções relativas a estes direitos. Essas sanções nunca podem ser menos favoráveis que os recursos similares relativos a normas internas.

Logo, o direito comum da UE é aceito como efetivamente instituído, a partir de determinações dos tratados e do Direito Constitucional interno.<sup>9</sup> Um dos fundamentos de validade do direito comunitário é o direito interno, assim como nos tratados. Porém, as Constituições não asseguram autonomia e unidade ao ordenamento comu-

9. FONTOURA, Jorge. *Aplicabilidade Direta do Direito Supranacional*, p. 152.



nitário, apenas geram direitos regulados uniformemente. Tampouco o direito internacional pode ser fonte de validade pois pode ser barrado pelo ordenamento interno.

Para FONTOURA<sup>10</sup> o efeito direto decorre de uma nova instituição internacional que se organiza em torno das instituições comuns. Entende ainda que o direito supranacional europeu não deriva da transferência de soberania, de competências ou de obrigações internacionais. A ordem comunitária emerge do consenso, o que pressupõe compromisso.

Em decorrência, pode a ordem supranacional carecer de legitimidade em determinados aspectos. Como exemplo, a obrigação dos Estados-membros de vigiar a aplicação do direito comunitário não vem sendo cumprida. Argumentam os Estados que é difícil impor comportamentos aos Estados internos.

Decisões recentes da Corte têm reafirmado a possibilidade de juízes nacionais sancionarem o Estado quando este não toma as medidas devidas de transposição que gerem prejuízo aos particulares. Deste modo, o particular passa a gozar de uma dupla garantia: a da aplicação direta da norma e a da consagração da responsabilidade do Estado por descumprimento do Direito Comunitário. Esta já seria a segunda geração do Direito Comunitário.

Destaque-se também a uniformidade de aplicação e interpretação do Direito Comum europeu. Os juízes nacionais po-

dem consultar a Corte de Luxemburgo para que esta se pronuncie sobre a correta aplicação da norma, de modo a tornar a decisão vinculante.

## 2.2 A reação dos Estados-membros frente à ordem supranacional européia

De fato, a existência de um tribunal supranacional tem sido determinante para a integração européia principalmente por procurar utilizar os instrumentos jurídicos a favor dos tratados constitutivos. Apesar disso, há ainda uma grande polêmica entre as autoridades nacionais, responsáveis pela sua aplicação interna. Gradativamente os juízes foram adotando as soluções preconizadas pela Corte. Chegou-se mesmo a modificar normas constitucionais que dificultavam a integração.

Em 1992, a aprovação do Tratado de Schengen levou a França, Espanha, Portugal, Irlanda e Alemanha a modificarem as respectivas Cartas, já que algumas de suas disposições eram contrárias ao exercício da soberania nacional. Esta foi a verdadeira consagração da primazia das normas comunitárias e a descaracterização do conceito de soberania.

A Constituição alemã permite à Federação transferir direitos soberanos à instituições internacionais por meio de lei ordinária. Os atos comunitários dispensam, desde 1967, a aprovação estatal, como também não podem ser anulados pelo Estado. Para a Corte Constitucional alemã o direi-

10. FONTOURA, *opus cit.*, p. 158.



to comunitário é uma ordem independente do direito nacional e corresponde ao juiz ordinário apreciar a legalidade das normas nacionais frente às comunitárias.

Na Itália, a oposição inicial mais tarde tornou-se adesão. Em 1984 a Corte Constitucional passa a permitir aos juízes ordinários a não-aplicação da lei nacional em confronto com a comunitária. Tal decisão foi fundamental para que o Direito Comunitário adquirisse segurança jurídica.

O processo de integração europeu está longe de terminar pois ainda há reserva e desconfiança. Os avanços se devem principalmente à vontade política de seus integrantes e à autonomia da Corte de Luxemburgo.

### 3. A inexistência de um direito comum Mercosul

O Tratado de Assunção previu a implantação de um mercado comum para fins de 1994. Porém, não estabeleceu os mecanismos para alcançar este objetivo. Sequer criou uma estrutura institucional definitiva. Logo, o Tratado de Assunção “aparece com uma natureza mais pragmática e... muito mais simplista”.<sup>11</sup>

Para CHIARELLI trata-se apenas de um documento diplomático, “não apresenta sequer uma visão macroeconômica”.<sup>12</sup> Apenas enuncia seus propósitos: liberação

comercial, coordenação das políticas macroeconômicas e acordos setoriais que otimizem a mobilidade dos fatores de produção.

O processo de integração do Mercosul se diferencia em muito da integração européia. Esta sempre teve sentido supranacional, com a intenção de construir um espaço interno sem fronteiras, de acordo com o princípio da subsidiariedade. Por ele a competência primária é do Estado, cabendo ao ente supranacional harmonizar os interesses. Um Estado pode então ser obrigado a agir contra sua vontade. Há, no entender do supracitado jurista uma limitação dinâmica na soberania do Estado.<sup>13</sup>

Enquanto a União Européia possui um Parlamento, que não tem força legiferante, é mero fórum de discussões; um Conselho dos Chefes de Estados e um Tribunal de Justiça, os órgãos com capacidade decisória no Mercosul restringem-se a um Conselho de Mercado Comum, formado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia, ao Grupo do Mercado Comum, órgão executivo, e a Comissão de Comércio do Mercosul, de acordo com o art. 2º do Protocolo de Ouro Preto.

Nota-se que os órgãos instituídos são de natureza intergovernamental e não há uma clara divisão de funções. Também não há um órgão que represente a população dos Estados, como o Parlamento europeu.

11. JIMENEZ, *opus cit.*, p.64.

12. CHIARELLI, *opus cit.*, p. 12.

13. *Idem, ibidem*, p. 11.



Talvez porque preferiu deixar que a própria evolução impusesse a criação dos instrumentos necessários à integração uma vez que os princípios que a inspiram são a flexibilidade, a gradualidade, o equilíbrio e reciprocidade.

O essencial no processo de integração é a "criação de um único e novo centro de decisão..., com força subordinante sobre os Estados que cederam estes poderes".<sup>14</sup> CHIARELLI<sup>15</sup> defende o mesmo ponto de vista ao afirmar que o direito comunitário é condição *sine qua non* do processo de integração.

Ora, tanto no Tratado de Assunção quanto no Protocolo de Ouro Preto constatou-se a inexistência de uma vontade autônoma à dos Estados, embora este último, no seu art. 34, tenha-lhe conferido personalidade jurídica.

A diferença essencial entre a integração e a simples cooperação é a supranacionalidade. Esta pressupõe reconhecimento de valores comuns aos Estados; submissão de poderes a serviço de tais objetivos; o estabelecimento de regras de direito, e também a emissão de decisões que fixem este direito e a autonomia destes poderes em relação aos poderes dos Estados.<sup>16</sup>

Ademais, o Protocolo de Brasília consagrou o sistema arbitral para a solução de controvérsias, que é o método típico das

relações de cooperação. A arbitragem não oferece uniformidade e segurança jurídica, além de não ser um meio firme para sancionar os descumprimentos dos Estados.<sup>17</sup>

Pelas normas que regem o Cone Sul o indivíduo não é nem indiretamente vinculado ao direito que promove a integração, ao contrário do que sucede na União Europeia onde tanto o particular quanto o juiz nacional são instrumentos do Direito Comunitário.

Observa-se que o Tratado de Assunção restringiu-se ao primeiro aspecto da supranacionalidade ao declarar, no seu art. 16, que durante o período de transição as decisões serão tomadas por consenso dos Estados-partes. Caracteriza-se assim um mecanismo de cooperação pois, embora em pé de igualdade, podem exercer o direito de veto.

Em sendo assim, as normas do Mercosul tem natureza internacional uma vez que as decisões do Conselho de Mercado comum, em sua maioria, devem ser incorporadas pelo direito interno, o que não ocorre na União Europeia.

Também seria impossível pensar na uniformidade da aplicação das normas através de decisões vinculantes, como se passa na UE. Isto porque predominam aqui os princípios da livre convicção e independência do juiz.

14. JIMENEZ, *opus cit.*, p. 66.

15. CHIARELLI, *opus cit.*, p. 13.

16. JIMENEZ, *opus cit.*, 67.

17. GOULENE, *opus cit.*, p. 332 e GLEBER, Eduardo. "A solução de controvérsias no Tratado do Mercosul". In *Contratos Internacionais e direito econômico no Mercosul*, p. 361: "O caráter episódico do tribunal arbitral retira-lhe a natureza de postestas. A eficácia de suas decisões resulta tolhida... não podem formar uma jurisprudência uniforme".



Acrescente-se que nenhum dos Tratados previu sanções aos Estados-partes que adotem medidas contrárias às normas do Mercosul. Tal previsão implicaria a primazia do direito comum. Resta evidente que os “mecanismos previstos para a efetivação do Mercosul estão longe de serem eficazes e destacam a desconfiança dos Estados na adoção de instrumentos que possam comprometer a soberania absoluta”.<sup>18</sup>

### 3.1 Resistência à transferência de soberania

As Constituições dos quatro países que compõe o Mercosul são similares quanto à vontade do Estado em obrigar-se internacionalmente. Todas consagram o controle constitucional, fragilizando o processo de integração.

A questão do relacionamento entre as ordens jurídicas provavelmente será solucionada como na Europa: as soluções tradicionais vão dando espaço a mecanismos novos e mais ágeis.

A Argentina é a mais aberta à instauração do Mercado Comum. Desde a década de noventa reconhece a aplicabilidade imediata dos tratados internacionais, sensível à tendência atual de tutelar os direitos individuais. Mais que isso: o Congresso não pode derrogar o tratado através de lei, o que seria uma ofensa ao

Executivo, e os tratados devem ser obrigatoriamente aplicados.

A Constituição Platina de 1994 consagra a distinção entre o Direito Internacional e o de Integração, cujas normas tem primazia sobre o Direito nacional de maneira autônoma. Ademais, o art. 75 de sua Carta permite a delegação de poderes soberanos e jurisdicionais a órgãos supranacionais.

Já o Brasil, Uruguai e Paraguai mantêm reservas. Relegaram o Mercosul a cargo do Executivo de cada país. Aqui, a matéria é regulada de modo obscuro e impreciso pelo art. 4º da Constituição Federal Brasileira.<sup>19</sup> Afirma JIMENEZ<sup>20</sup> que tal dispositivo permite a transferência de competências a favor de órgãos supranacionais. Para outros o art. 4º é meramente norma geral, não estabelece os meios para concretizar a união latino-americana.

Como nossa Carta silencia no tocante à relação entre as ordens jurídicas, o problema recai sobre o STF que controla a constitucionalidade dos tratados via recurso extraordinário.

Já o Paraguai, no art. 145 de sua Constituição, admite uma ordem jurídica supranacional, desde que aprovada por maioria absoluta no Congresso. Todavia, não prevê a possibilidade da delegação de poderes soberanos aos organismos comunitários. Entretanto, a essência da

18. JIMENEZ, *opus cit.*, p. 76.

19. “Art. 4º, parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” CF/88

20. JIMENEZ, *opus cit.*, p. 82.



supranacionalidade é a imposição de suas decisões sobre os Estados, sem necessidade de aprovação dos órgãos estatais.

O Uruguai, por seu turno, também alude à ordem supranacional no seu art. 6º, mas não prevê a hierarquia de normas expressamente. O art. 293 da Constituição uruguaia deixa a entender que a primazia é da Constituição. A Corte uruguaia mantém o entendimento de que uma lei posterior pode derrogar um tratado. Em suma, como o Brasil, ressalta o poder soberano em sua plenitude.

Desta forma o Mercosul pode agir no plano internacional, mas sem independência, pois dependerá sempre do consenso entre os presidentes dos Estados integrantes. A diversidade dos posicionamentos, destacando-se a polaridade entre Brasil e Argentina, impedem o desenvolvimento do processo integracionista.

Defende GOULENE que o princípio da primazia e da aplicabilidade direta acabará vencendo. "As reticências do Mercosul podem ser compreendidas, mas não legitimadas. Várias modificações são necessárias nas ordens jurídicas desses quatro Estados".<sup>21</sup>

### 3.2 Um caminho à integração do Mercosul

A constituição do Direito Comunitário europeu deu-se menos pela negociação soberana e expressa e mais pela força da Corte de Luxemburgo. Esta trouxe uniformidade e obrigatoriedade às decisões. Portanto, segurança jurídica.

No diâmetro oposto, o Mercosul prescinde de compromisso político e confiança recíproca. Carece de instituições com autonomia e força política para impor as normas comuns. BERTOLOTTI defende tese similar: "...al actual marco institucional no es suficiente para encarar un proceso de integración que concluya con la conformación del Mercado Comum del Sur".<sup>22</sup>

Impõe-se assim a instituição de um Tribunal Supranacional<sup>23</sup> que obrigue o cumprimento dos Tratados e sancione os países que tão descaradamente ignoram o compromisso. Para tanto devem os Estados-membros dispor-se a ceder atribuições a um órgão de cúpula, transferindo parte de sua soberania.

A jurista platina BERTOLOTTI aporta tese semelhante: "*la constitución de un Mercado Común exige la presencia de un*

21. GOULENE, *opus cit.*, p. 336.

22. BERTOLOTTI, Silvina Barón. *Administración y Gobierno del Mercosur*, p. 151.

23. E controvertida a opinião doutrinária. GOULENE, *opus cit.*, p. 315: "Embora se possa defender a tese de que um tribunal de arbitragem eficiente, cujas decisões pudessem ser executáveis no sistema jurídico interno, não há como se comparar a um tribunal imparcial e com poderes para fazer respeitar seus julgamentos". No mesmo sentido GREBER, *opus cit.*, p. 362: "A ausência de órgão judicante poderá, então, fazer-se sentir, e acarretar o enfraquecimento da instituição".



*Tribunal de Justicia que garantise el respeto del Derecho en la aplicación e interpretación del Tratado, pues al ser el Derecho un efectivo factor integrador, "sólo queda con la creación de um órgano jurisdiccional al que se le reconozca al menos, la competencia prejudicial y el control de legalidad".*<sup>24</sup> Tal Tribunal deveria ter uma jurisdição universal, obrigatória e exclusiva.

Então, o ato que funda uma ordem supranacional é o reconhecimento das normas comuns como hierarquicamente superiores. Tais regras devem surtir efeitos diretamente dentro dos Estados-membros, sem necessidade de incorporação formal através de mecanismos constitucionais.

FONTOURA ressalta que pode ser inócuo criar um direito supranacional para estabelecer uma fonte de poder que não existe ou que possa ser desprezada. Defende que não cabe ao jurista definir os rumos da integração, os quais seriam exclusivamente políticos.<sup>25</sup>

Ora, se o Tratado que propõe o Mercado Comum é desconsiderado, cabe ao operador jurídico analisar as causas e buscar soluções pois só ele detém os instrumentos que podem conduzir à efetivação das normas. Ressalte-se que na Europa direito e política estão cada vez mais interligados de modo que as garantias individuais do cidadão estão a cargo da Corte de Luxemburgo.

Sabe-se que a ausência de um órgão supranacional tem, inclusive, dificultado a

harmonização das legislações, o que aceleraria o desenvolvimento do mercado comum. Mesmo harmonizadas, as legislações dependem de um órgão de cúpula que as efetive sob pena de não gozarem de eficácia imediata. Também resta inviabilizado um sistema de soluções de controvérsias que assegure uniformidade.

Uma medida eficiente seria a adoção pelo Brasil, Uruguai e Paraguai de dispositivos constitucionais que reconhecessem a supremacia dos tratados internacionais e sua aplicabilidade imediata, como já foi feito na Argentina.

A continuidade da integração está a depender da posição tomada pelo Brasil. A ausência de interesse imediato na implantação do Mercado Comum gerou o impasse atual, o que não significa que o processo de integração deva ser interrompido, pois os benefícios serão obtidos a longo prazo. É inegável a conveniência das parcerias mesmo para os mais fortes. Recorde-se que a UE foi idealizada em 1957, pelo Tratado de Roma e somente quatro décadas depois consolidou-se.

Também, urge que os Estados-partes assumam a irreversibilidade dos tratados para que o Mercosul seja reconhecido como uma entidade coesa no cenário internacional e passe a negociar com outros blocos econômicos em pé de igualdade.

Sim, há que se respeitar os princípios da gradualidade e flexibilidade. Estes não justificam, no entanto, que se possa voltar

24. BERTOLLOTTI, *opus cit.*, p. 160.

25. FONTOURA, *opus cit.*, p. 160.



atrás e descumprir o tratado no seu pilar: a cooperação. A exemplo da União Européia, não se pode concretizar objetivos econômicos sem uma ação política coerente.

Nesse sentido, faz-se necessária uma reforma constitucional que defina a relação entre as normas jurídicas internas e comuns. A partir daí se poderá vislumbrar a instituição de um Tribunal Comum, num futuro próximo, o qual trará estabilidade e segurança ao processo de integração.

## Bibliografia

- ATTINA, Fulvio. *Introducción al sistema político de la comunidad europea*. Trad. A. Elvira, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- BERTOLOTI, Silvina Barón K. *Administración y Gobierno del Mercosur*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1997.
- CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes; CHIARELLI, Matheo Rota. *Integração: direito e dever*. São Paulo: LTr, 1992.
- DROMI, Roberto; POZO, Carlos Molina del. *Acuerdo Mercosul – Union Europea*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- FARIA, José Eduardo. "Integração e Política: o Brasil no Mercosul". In CASELLA, Paulo Borba. *Direito e Comércio Internacional: tendências e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1994.
- FONTOURA, Jorge. "A construção jurisprudencial do Direito Comunitário Europeu". In BASSO, Maristela (org.). *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. 2. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- \_\_\_\_\_. "Aplicabilidade Direta do Direito Supranacional". In CASELLA, Paulo Borba. *Contratos Internacionais e Direito Econômico no Mercosul*. São Paulo: LTr, 1996.
- GOULENE, Alain. "Supranacionalidade da Justiça: efetividade da integração econômica regional e proteção dos direitos subjetivos". In CASELLA, Paulo Borba. *Contratos Internacionais e Direito Econômico no Mercosul*. São Paulo: LTr, 1996.
- JIMENEZ, Martha Lucia Olivar. "La comprensión de la noción de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur". In BASSO, Maristela (org.). *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. 2. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997.
- SARAIVA, Mirian Gomes; ALMEIDA, Fernando Roberto de Freitas. "A integração Brasil – Argentina no final dos anos 90". In *Revista Brasileira de Política Internacional* nº 2, ano 42, 1999.