

---

# A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O DIREITO DA INTEGRAÇÃO

---

*Maria Claudia Barbosa de Oliveira Drummond\**

## 1. Introdução

Aprovada em 5 de outubro de 1988, a Constituição brasileira (CF) não contempla normas voltadas para processos de integração regional de que o Brasil seja parte, embora à época já se houvesse iniciado a integração entre Argentina e Brasil que daria origem ao MERCOSUL.

Com efeito, desconhecido da maioria e desacreditado por muitos, o processo de integração iniciado pelos Presidentes Sarney e Alfonsín não logrou, naquele momento, atrair a atenção dos constituintes. Na realidade, em face do insucesso de tentativas integracionistas anteriores, como a fracassada ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio, criada pelo Tratado de Montevideu de 1960), e tendo em vista a estagnação em que se encontrava mergulhada a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração, Tratado de Montevideu, 1980), pouco se esperava do incipiente processo de integração em curso.

Assim, não se pensou em adequar o texto constitucional a eventuais futuros desenvolvimentos da integração, como, por exemplo, a necessidade de conferir tratamento especial aos atos firmados no âmbito daquele processo, de modo a recepcioná-los no direito pátrio de forma ágil e eficiente, como requer a conformação de um bloco econômico.

Caberia citar, nesse contexto, apenas a inserção do parágrafo único do art. 4º no texto constitucional, que, no entanto, possui conteúdo puramente programático, nos seguintes termos:

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. (BRASIL, 2007)

---

\* **Maria Claudia Barbosa de Oliveira Drummond** é Doutora em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), Consultora Legislativa do Senado Federal para as áreas de Mercosul e Relações Exteriores, Professora do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e Pesquisadora Associada do Instituto de Ciência Política da UnB.

## 2. Direito da integração e direito comunitário

O Tratado de Assunção (1991), que criou o MERCOSUL, consagrou a harmonização das legislações, “nas áreas pertinentes”, como um dos instrumentos previstos para a integração (Artigo 1º)<sup>1</sup>.

Tal harmonização se faria por meio de “normas MERCOSUL”, isto é, por regras válidas para os quatro Estados Partes, negociadas e adotadas pelo Grupo Mercado Comum e pelo Conselho do Mercado Comum, órgãos criados pelo Tratado de Assunção. Essa incipiente estrutura institucional seria mais tarde aprofundada por força do Protocolo de Ouro Preto, de 1994 (COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL..., 2005, p. 34 e ss.), adicional ao Tratado de Assunção, para adequar-se à união aduaneira que então se conformava. Aos dois primeiros órgãos, o Protocolo acrescentou a Comissão de Comércio, e definiu-os como “órgãos decisórios” do MERCOSUL.

Criou-se, portanto, para o MERCOSUL, base jurídica semelhante àquela estabelecida pelos tratados fundadores das antigas Comunidades Europeias, hoje União Europeia, isto é, acordos quadros (direito originário) voltados para a construção de uma organização internacional de cooperação, com o objetivo de levar a cabo um processo de integração regional.

Essa semelhança, no entanto, é apenas superficial, porquanto os dois blocos partem de lógicas jurídicas distintas. Enquanto o Tratado de Paris e os dois de Roma recorrem ao modelo comunitário, caracterizado por aspectos de supranacionalidade, o Protocolo de Ouro Preto é bastante claro no que diz respeito à natureza “intergovernamental” dos órgãos decisórios do MERCOSUL. Estipula, assim, que são órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio<sup>2</sup>.

Embora, mais adiante<sup>3</sup>, estipule o Protocolo que as decisões, resoluções e diretrizes adotadas pelo Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio, respectivamente, são obrigatórias para os Estados Partes, todos estes atos – que constituem o direito derivado do MERCOSUL – devem ser incorporados ao ordenamento jurídico dos mesmos Estados Partes, segundo a sistemática constitucional de cada um. É o que determina o Capítulo IV (“Aplicação Interna das Normas Emanadas dos Órgãos do MERCOSUL”) do Protocolo, sendo que o Artigo 40 estabelece procedimento para garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL.

---

<sup>1</sup> Cf., a propósito, COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL E MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *MERCOSUL: Legislação e Textos Básicos* (2005, p. 13 e ss.).

<sup>2</sup> Art. 2 do Protocolo de Ouro Preto.

O Artigo 42, por sua vez, reitera o caráter de obrigatoriedade da norma do MERCOSUL para os Estados Partes, mas prevê a sua incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais, quando necessária<sup>4</sup>, mediante os procedimentos previstos na legislação de cada país.

Não há, portanto, que se falar em normas com efeito direto e vigência imediata no caso do direito do MERCOSUL, ao contrário do que ocorre no direito comunitário europeu. Assim, pode-se concluir que o direito da integração, de acordo com o sistema constitucional brasileiro, recairia na categoria do *direito internacional geral*.

No direito internacional geral, ou clássico, o indivíduo não poderá invocar, perante um foro interno, obrigação internacional contraída pelo Estado e que este tenha deixado de cumprir, a não ser que tal obrigação tenha, de acordo com os dispositivos constitucionais, passado a integrar o direito interno.

Já no direito comunitário, a doutrina da aplicabilidade direta parte da presunção de que as normas comunitárias, que não demandem outros atos legislativos dos órgãos comunitários ou nacionais, devem ser consideradas como direito pátrio na esfera de competência comunitária.

Essa doutrina possibilitou aos indivíduos, no caso europeu, recorrerem aos tribunais nacionais contra o seu próprio Estado, em caso de não cumprimento de obrigação contraída em virtude dos tratados da integração, transferindo, assim, o *locus* da controvérsia, do plano regional para o nacional. Adicionalmente, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias declarou, em uma série de decisões a partir de 1964, a supremacia da norma comunitária sobre quaisquer normas nacionais que com ela conflitassem nas esferas de competência delegadas à Comunidade pelos Estados Partes<sup>5</sup>.

Nessas esferas, portanto, não prevalece o princípio *lex posteriori derogat lex priori*, que permitiria que as disposições emanadas dos Tratados e outros instrumentos normativos comunitários fossem derogados por força de outras normas adotadas no plano nacional. Nesse caso, é a norma comunitária que prevalece, ocupando até mesmo posição *superior* na hierarquia das leis do país. O paralelismo com a arquitetura constitucional de estados federais parece, assim, evidente.

---

<sup>3</sup> Arts. 9, 15 e 20.

<sup>4</sup> Não necessitam ser incorporadas aquelas normas que tratem de aspectos do funcionamento interno do Mercosul. A esse respeito, ver a Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 22/02 (COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL..., 2005, p. 306).

<sup>5</sup> Segundo Joseph Weiler, a última resistência à doutrina da supremacia da norma comunitária sobre a norma interna nas esferas atribuídas pelos Estados Partes à competência da Comunidade caiu com a decisão do Conselho de Estado francês no caso Raoul Georges Nicolo e outros (1990) CMLR 173 (WEILER, 1999, p. 62).

A originalidade do sistema é que ele comporta, ainda, o *reenvio prejudicial* e a *declaração de nulidade* dos atos emanados dos órgãos comunitários, notadamente do Conselho de Ministros, da Comissão e do Parlamento Europeu (Artigo 177 do Tratado CEE). Tais atos deverão estar em conformidade com as normas e com as políticas comunitárias.

No nível nacional, o instituto do reenvio prejudicial significa que quando uma questão concernente à interpretação dos Tratados é levantada perante um tribunal nacional, este deverá suspender o processo e solicitar ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias uma decisão prejudicial sobre a matéria. O tribunal nacional emitirá, assim, a sua sentença com base na decisão emanada do Tribunal de Justiça da CEE. Dessa maneira, as instâncias nacional e comunitária estão integradas em um único sistema de reenvio prejudicial, assegurando a interpretação uniforme da normativa comunitária nos Estados membros<sup>6</sup>.

O Professor de Direito Constitucional J. H. H. Weiler identifica o importante papel desempenhado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de *constitucionalização* do processo de integração<sup>7</sup>. É possível até mesmo sustentar que a atuação do Tribunal, ao assegurar, por meio de suas decisões, os aspectos de supranacionalidade do processo de integração, abriu caminho também para a sua *parlamentarização*, na direção de um modelo caracterizado por contornos federalistas<sup>8</sup>.

A consequência prática, conforme apontada por Weiler, tende, em um primeiro momento, a reforçar os aspectos supranacionais da construção comunitária, posto que desencoraja os Estados-membros de praticarem a chamada *selective membership*<sup>9</sup>, pela qual o Estado deixaria de cumprir as obrigações assumidas no âmbito da Comunidade que, a seu ver, não correspondessem ao interesse nacional.

Além disso, por força das decisões do Tribunal de Justiça da CEE, é introduzido um elemento subjetivo atinente às opções de comportamento dos países-membros, isto é, tende a triunfar o hábito da obediência às normas comunitárias, que passa então a fazer parte de uma nova *cultura comunitária*.

---

<sup>6</sup> Sobre esse tema, ver MOURA RAMOS (1999, p. 213-237).

<sup>7</sup> Essa teoria de Weiler está explicitada em seu célebre ensaio “The Transformation of Europe” (WEILER, 1999, p. 19 e seguintes).

<sup>8</sup> Cf. a propósito, DRUMMOND (2005, p. 77 e seguintes).

<sup>9</sup> Trata-se do que Tindemans chama de *Europe à la carte*, em seu famoso relatório de 1975 (Relatório de Leo Tindemans, Primeiro Ministro da Bélgica, ao Conselho Europeu: *L'Union européenne*, Supplément 1/76, s/l).

### 3. O regime constitucional do direito da integração no Brasil e demais países do MERCOSUL

Da leitura dos dispositivos constitucionais que disciplinam os atos internacionais nos quatro Estados Partes, no que se refere ao lugar que ocupam na hierarquia das normas, vemos que apenas a Argentina e o Paraguai utilizaram mecanismos que conferem às normas da integração *status* diferenciado em relação aos demais tratados internacionais.

A Constituição da República da Argentina foi reformada em 1994, portanto três anos após a assinatura do Tratado de Assunção. Em primeiro lugar, a Constituição, em seu Artigo 75, alínea 22, concede aos tratados em geral posição hierarquicamente superior à das leis nacionais. Aos tratados de proteção aos direitos humanos ela confere *status* de norma constitucional<sup>10</sup>. Do ponto de vista do MERCOSUL, a reforma constitucional argentina inovou ao reconhecer a especificidade do direito da integração, distinguindo-o dos demais tratados de direito internacional geral ou clássico (VENTURA, 2003, p. 176). A alínea 24 do Artigo 75 faz referência aos “tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supra-estatais, sob condição de reciprocidade e igualdade, e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos”, estipulando que cabe ao Congresso aprová-los e que as normas ditadas em consequência deles têm hierarquia superior às leis.

Dessa forma, segundo assevera a Professora Deisy Ventura (2003), a Constituição argentina admite a existência de uma fonte de direito exógena em relação à ordem jurídica nacional, desde que sejam preenchidas as condições da reciprocidade, igualdade e respeito pela ordem democrática e pelos direitos humanos, ficando também claro que as normas elaboradas em virtude desses tratados têm posição hierárquica superior à das leis.

No que se refere à Constituição do Paraguai (CONSTITUIÇÕES DOS PAÍSES DO MERCOSUL..., 2001, p. 451 e ss.), reforma constitucional realizada em 1992 inseriu, no Artigo 145, dispositivo que visa a permitir a participação daquele país em uma estrutura supranacional, em “condições de igualdade com outros Estados e que garanta a vigência dos direitos humanos, da paz, da justiça da cooperação e do desenvolvimento nos âmbitos político, econômico, social e cultural”.

Na mesma linha adotada pelo texto constitucional brasileiro – que, na prática, ignora o processo de integração de que o Brasil participa e o direito por ele gerado – encontra-se a Constituição da República Oriental do Uruguai, aprovada em 1967 e com as emendas em

---

<sup>10</sup> A Constituição enumera os textos beneficiados pelo *status* constitucional, além de estabelecer, no mesmo Art. 75, *in fine*, procedimento especial de aprovação que outorgará aos demais acordos relativos aos direitos fundamentais a hierarquia de norma constitucional (CONSTITUIÇÕES DOS PAÍSES DO MERCOSUL..., 2001, p. 83 e seguintes).

vigor desde maio de 1990. Também ela se limita a adotar norma programática referente à integração, porém, diferentemente do texto brasileiro, sem contemplar a possibilidade de integração política. Determina o Artigo 6º da Constituição uruguaia que “(...) La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente em lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas (...)” (CONSTITUIÇÕES DOS PAÍSES DO MERCOSUL..., 2001, p. 503). Excluída a possibilidade de integração política não é de se admirar, portanto, que a instalação do Parlamento do MERCOSUL houvesse atraído a oposição de certos setores políticos uruguaios nacionalistas<sup>11</sup>.

No caso do Brasil, a Constituição de 1988, ademais da norma programática do art. 4º, limita-se a atribuir ao Poder Executivo competência privativa para manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, bem como celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional – CN (art. 84, incisos VII e VIII), cabendo ao Parlamento aprovar os atos internacionais firmados pelo Presidente da República ou seu Plenipotenciário, à luz do art. 49, inciso I<sup>12</sup>. Ao Congresso Nacional cabe também, segundo o inciso II, autorizar o Presidente da República a declarar guerra e celebrar a paz.

Terminada a negociação de um tratado, tem o Presidente da República, que a iniciou, a faculdade de dar ou não prosseguimento ao processo de sua incorporação ao direito interno. Com exceção das convenções internacionais do trabalho, que, por sua natureza, obrigam a sua submissão à aprovação do Congresso Nacional, nos demais casos tanto pode o chefe do governo mandar arquivar o produto de uma negociação bilateral ou coletiva, se o julgar insatisfatório, quanto determinar estudos mais aprofundados na área do Executivo, e submeter, quando melhor lhe parecer, o texto à aprovação congressional (REZEK, 1991, p. 68).

<sup>11</sup> Ver Notas Taquigráficas da Sessão da Câmara dos Senadores do Uruguai de 19 de julho de 2004, quando o Chanceler Didier Operti foi interpelado pela Câmara Alta sobre a possível criação do Parlamento do Mercosul; também o então pré-candidato à Presidência da República pelo Partido Nacional (*Blanco*), Luiz Alberto Lacalle Herrera, posicionou-se fortemente contra o Parlamento. Conferir, por exemplo, “*Lacalle rechaza um Mercosur político*” (entrevista de Luiz Alberto Lacalle à Rádio El Espectador, Montevideu, 23/06/2003. Disponível em <http://www.espectador.com/perspectiva/per2003-06-23-1.htm>. Acesso em: 21 ago. 2008). Também manifesta posição contrária ao Parlamento o Senador Alfonso González Núñez, Presidente da Seção Paraguaia da Comissão Parlamentar Conjunta, em entrevista ao jornal *La Nación*, em 06/01/2005, em que rechaça a posição do Brasil favorável à proporcionalidade – embora simbólica – no seio do Parlamento do MERCOSUL (disponível em: <<http://anteriores.lanacion.com.py/noticia-95263-2005/01/06.htm>>. Acesso em: 21 de ago. 2008).

<sup>12</sup> “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;  
II – autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; (...)”.

Os recentes esquemas de integração regional, como o MERCOSUL, representam, entretanto, casos especialíssimos, uma vez que seus instrumentos jurídicos emergem de um Acordo-Quadro anterior, como é o Tratado de Assunção, o qual proclama a intenção inequívoca dos Estados-membros de procederem a um processo de integração para o qual se faz necessária a celebração de vários protocolos adicionais ao Acordo inicial. Assim sendo, a presunção é a de que é do interesse dos Estados signatários a célere aprovação congressional dos atos internacionais firmados no âmbito do processo integracionista.

Na prática, entretanto, isso nem sempre ocorre. Por vezes, o instrumento negociado acaba por sofrer restrições de setores interessados, ou pode conter imperfeições técnicas, o que leva o governo a sustar a sua tramitação no Congresso Nacional. Exemplo disso é o Código Aduaneiro do MERCOSUL, que, aprovado pela Câmara dos Deputados, aguardou durante aproximadamente dois anos o seu exame pela Comissão de Relações Exteriores do Senado, enquanto certos detalhes técnicos eram renegociados no âmbito do MERCOSUL, tendo finalmente, o Governo brasileiro, optado por retirar a Mensagem que o encaminhara.

Se, em nenhum caso, poderá o Presidente da República manifestar o consentimento definitivo em relação ao tratado sem a aprovação do Congresso Nacional, por outro lado tal aprovação não o obriga à ratificação.

A decisão do Congresso Nacional é formalizada por meio de um decreto legislativo, promulgado pelo Presidente do Senado Federal, e publicado no Diário Oficial da União. O decreto legislativo não rejeita e nem altera o tratado. Exemplos de rejeição são raríssimos<sup>13</sup>, mas em tal caso caberia apenas uma comunicação, mediante mensagem, ao Presidente da República.

Mais uma vez, faz-se necessário distinguir, nesse contexto, os atos internacionais advindos do processo de integração dos demais. Concordam os teóricos da integração quanto ao *status* especialíssimo que assumem os Estados participantes de tal processo, em relação a terceiros países (DEUTSCH, 1978).

Alguns acordos, que se destinam a executar tratado previamente aprovado pelo Congresso, dispensam aprovação legislativa desde que não impliquem encargos gravosos ao patrimônio nacional e não versem sobre matéria sob reserva de lei. São os chamados “acordos executivos”, a exemplo dos Acordos de Complementação Econômica previstos nos Artigos 7º a 14 do Tratado de Montevideú, de 1980. Em muitos casos, esses instrumentos têm sido incorporados ao direito pátrio por meio de decreto, prescindindo de aprovação congressional.

Os tratados, uma vez inseridos no direito brasileiro, passam a ter força de lei ordinária e a exercer efeitos sobre as demais leis. Estão em nível hierárquico inferior ao da Constituição e sujeitos ao controle de constitucionalidade (BAPTISTA, 1996, p. 75). Uma lei posterior suspende, portanto, os efeitos de um tratado internacional se suas disposições conflitam com aquela.

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no que se refere à natureza das normas que compõem o conjunto do direito da integração. O caso “Porto de Belém” ilustra essa posição, no sentido de rejeitar qualquer tratamento específico para as normas emanadas dos órgãos decisórios do MERCOSUL, isto é, do Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio do MERCOSUL.

Com efeito, naquela ocasião<sup>14</sup> a Corte dispôs que

(...) embora desejável a adoção de mecanismos constitucionais diferenciados, cuja instituição privilegie o processo de recepção dos atos, acordos, protocolos ou tratados celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL, este é um tema que depende, essencialmente, quanto à sua solução, de reforma do texto da Constituição brasileira reclamando, em consequência, modificações de *jure constituendo*. Enquanto não sobrevier essa necessária reforma constitucional, a questão da vigência doméstica dos acordos celebrados sob a égide do MERCOSUL continuará sujeita ao mesmo tratamento normativo que a Constituição brasileira dispensa aos tratos internacionais em geral (VENTURA, 2003, p. 162).

Comenta a Professora Deisy Ventura (VENTURA, 2003, p. 167) que

(...) o caso Porto de Belém apenas confirma o processo de incorporação dos tratados previsto pela Constituição Brasileira, a despeito de sua complexidade e de seu arcaísmo, excluindo qualquer possibilidade de reconhecer uma exceção em benefício do processo de integração.

Fica, portanto, patente que, na visão da nossa Corte Suprema, não cabe qualquer tratamento especial e diferenciado dos demais atos internacionais para as normas do chamado “direito da integração”.

Tal postura, que pretende ignorar a nova dinâmica do cenário mundial, contribui para que o Brasil se mantenha muito aquém de outros países no que se refere à sua capacidade de atração de investimentos e de modernização de seu arcabouço jurídico.

---

<sup>13</sup> Entre os raros casos de desaprovação pode-se destacar, a título de exemplo, o tratado argentino-brasileiro de 25 de janeiro de 1890, sobre a fronteira das Missões, rejeitado pelo plenário do Congresso em 18 de agosto de 1891, por cento e quarenta e dois votos contra cinco.

<sup>14</sup> Agravo Regimental em Carta Rogatória nº 8.274/República Argentina, 17 de junho de 1998, p. 42.



#### 4. A questão da segurança jurídica e a incorporação das normas MERCOSUL

Vários autores vêm chamando a atenção para o fato de que, no processo de negociações do MERCOSUL, ocorre curioso fato no que diz respeito a determinadas matérias de âmbito interno. Decisões vêm sendo tomadas pelos negociadores em nível quadripartite e internalizadas, seja por via de portarias ministeriais, seja por meio da aprovação congressional, de tal forma que o centro decisório é transferido, por vezes, para um foro intergovernamental, com prejuízo da competência legislativa do Parlamento brasileiro. Este, sem poder proceder a emendas quando da tramitação congressional do ato internacional, a rigor sequer tem a possibilidade de acompanhar todos os processos decisórios que se desenrolam nos múltiplos foros negociadores do MERCOSUL. Trata-se, aqui, de uma situação *sui generis*, porém própria dos processos de integração. É interessante ressaltar, nesse contexto, que a existência de uma Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPC) no seio do Congresso Nacional, prevista pelos Tratados de Assunção e pelo Protocolo de Ouro Preto e posteriormente substituída pela Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, nunca chegou a sanar esta falha, uma vez que a CPC não dispunha de real poder de controle sobre o processo negociador.

Foi apenas depois de transcorridos alguns anos desde a assinatura da Ata de Buenos Aires (1985), e já na vigência do Tratado de Assunção, que os estudiosos do processo de integração iniciado pelos Presidentes Sarney e Alfonsín se deram conta das dificuldades geradas pela lentidão com que as normas, adotadas pelos órgãos decisórios do bloco, iam sendo incorporadas aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados Partes.

Com efeito, levantamento relativo à incorporação das chamadas “normas MERCOSUL” ao ordenamento jurídico interno dos Estados Membros do Bloco, realizado pela Secretaria Parlamentar Permanente da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (SAPP), verificou que das 77 normas e 52 acordos internacionais firmados entre o MERCOSUL e terceiros países ou blocos, um alto percentual jamais ingressou nos respectivos Parlamntos. Das normas MERCOSUL que exigem aprovação congressional, 23% não ingressaram no Parlamento argentino; 24% não foram encaminhadas ao Congresso Nacional brasileiro; 41% não ingressaram no Parlamento paraguaio; e 36% deixaram de ser encaminhadas ao Congresso uruguaio. Quanto aos acordos internacionais, os números são ainda mais expressivos: 50% não ingressaram no Parlamento argentino; 55% no Congresso Nacional brasileiro; 63% deixaram de ser encaminhados ao Parlamento paraguaio; e 57% não foram enviados ao Congresso uruguaio.

No tocante ao percentual de normas MERCOSUL aprovadas pelos Paramentos, por país, na Argentina aprovou-se 40%; no Brasil, 51%; no Paraguai, 32%; e no Uruguai, 35%<sup>15</sup>.

A falta de certeza quanto à eficácia dos instrumentos da integração vem se traduzindo em ausência de segurança jurídica, sentida, sobretudo, pelos agentes econômicos interessados em realizar investimentos no espaço econômico integrado. A falta de previsibilidade quanto ao momento em que as normas adotadas no contexto da integração do MERCOSUL passarão a vigorar no ordenamento jurídico dos Estados Partes produz efeito nefasto, ao afastar o interesse daqueles agentes econômicos que delas dependem para efetuar o planejamento de suas empresas. Realmente, as normas da integração, que configuram o direito do MERCOSUL, não oferecem segurança jurídica nem aos investidores nem aos cidadãos por elas afetados, faltando-lhes estabilidade e, até mesmo, em alguns casos, publicidade, o que mina a confiança dos indivíduos no próprio processo de integração (TRINDADE, 2006, p.3).

## **5. Especificidade do direito da integração**

A Constituição é silente no que diz respeito à processualística a ser adotada para a aprovação dos tratados e demais atos internacionais pelo Parlamento brasileiro. Assim sendo, é lícito supor que normas infraconstitucionais – regimentais e outras – possam estipular tratamento específico para o direito da integração. Conforme aludido, por *direito da integração* entende-se os tratados fundadores do MERCOSUL, assim como as normas negociadas e adotadas por meio dos órgãos decisórios estabelecidos inicialmente pelo Tratado de Assunção (1991) e, posteriormente, pelo Protocolo de Ouro Preto (1994), adicional ao Tratado de Assunção.

Já registramos, no âmbito deste estudo, que o Protocolo de Ouro Preto confere às Decisões do Conselho, às Resoluções do GMC e às Diretrizes da Comissão de Comércio caráter obrigatório. Mas estabelece também que a sua implementação se fará de acordo com a legislação interna dos Estados Partes.

As normas MERCOSUL serão ou não submetidas ao crivo do Congresso Nacional de acordo com a sua natureza. As que tratam de matéria com natureza de lei serão introduzidas após os trâmites previstos no direito interno; já as de natureza meramente regulamentar, incluídas entre as competências do Poder Executivo, serão introduzidas na normativa brasileira pela via de decretos e portarias.

---

<sup>15</sup> Cf. a propósito, SECRETARÍA ADMINISTRATIVA PARLAMENTARIA PERMANENTE (SAPP). Estado de Incorporación de Normas MERCOSUL con Trámite Parlamentario y Acuerdos Internacionales del MERCOSUR. Montevideo: 9 de noviembre de 2006 (circulação interna).

Ao contrário da Constituição argentina, cujo Artigo 75 confere hierarquia superior à das leis às normas aprovadas como consequência dos tratados de integração, entre nós o direito derivado do MERCOSUL não desfruta de posição hierárquica superior às leis ordinárias, recebendo tratamento idêntico àquele outorgado aos demais tratados internacionais.

A única especificidade que distingue a normativa MERCOSUL dos tratados de direito internacional geral diz respeito à sua incorporação ao direito interno, e refere-se àquelas normas que requerem aprovação congressual. Reside no procedimento diferenciado que lhes foi outorgado, primeiramente, por força da Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 1996, que, em cumprimento ao Protocolo de Ouro Preto, veio a inserir, no seio do Parlamento, a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, e mais tarde pela Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2007. Nos termos do art. 2º da Resolução nº 1 – CN, de 1996, deverá a Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL “emitir parecer preliminar sobre toda matéria de interesse para o Mercosul que venha a tramitar no Congresso Nacional”.

Esse dispositivo pretendeu atender ao que estabelece o Artigo 25 do Protocolo de Ouro Preto, segundo o qual “a Comissão Parlamentar Conjunta procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados-Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo” (COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL..., 2005, p. 40). Embora impedida de atuar no sentido propriamente de acelerar os procedimentos de aprovação das normas MERCOSUL pelo Congresso Nacional, como quer o Protocolo, o que equivaleria a transformá-la em um grupo de pressão no seio do Parlamento, a Comissão busca, mediante a emissão de parecer preliminar, fornecer subsídios às demais Comissões temáticas quanto à importância e aos impactos da normativa em exame para o processo de integração.

Com a substituição da Comissão Parlamentar Conjunta pelo Parlamento do MERCOSUL, em virtude da Decisão nº 23 de 2005 do Conselho do Mercado Comum, que aprovou o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, a Resolução CN nº 1, de 2006, foi derogada pela Resolução CN nº 1, de 2007. Esta foi emitida em cumprimento ao Artigo 4º, inciso 12, do mencionado Protocolo, que estabelece mecanismo de “consulta parlamentar” pelo qual o órgão decisório do MERCOSUL encaminhará ao Parlamento do MERCOSUL, para parecer, todos os projetos de normas do Bloco que requeiram aprovação legislativa em um ou mais Estados Partes. Se o projeto de norma MERCOSUL for adotado pelo órgão decisório de acordo com os termos do parecer emitido pelo Parlamento, a norma cumprirá tramitação específica e mais rápida nos Parlametos nacionais. Dispõe o Artigo 4º

que cada Congresso Nacional deverá “(...) adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de procedimento preferencial para a consideração das normas do MERCOSUL que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento do MERCOSUL (...)” (CONGRESSO NACIONAL, PARLAMENTO DO MERCOSUL, REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA, 2008, p. 12).

A Resolução nº 1, de 2007, do Congresso Nacional cumpriu o mandado do Protocolo e estipulou, efetivamente, procedimento preferencial para aquelas normas. Seu art. 4º determina que, no exame das normas emanadas dos órgãos decisórios do MERCOSUL, a Representação Brasileira apreciará, preliminarmente, se a norma do MERCOSUL foi adotada de acordo com os termos do parecer do Parlamento do MERCOSUL. Em caso afirmativo, ela obedecerá ao disposto no § 1º do art. 4º, que determina que as normas sujeitas a procedimento preferencial serão apreciadas apenas pela Representação Brasileira e pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Pode-se dizer, portanto, que no que se refere à sua incorporação ao direito brasileiro as normas do direito da integração que requerem aprovação congressional – se adotadas nos termos do parecer emitido pelo Parlamento do MERCOSUL – recebem tratamento específico e mais ágil no que diz respeito à sua tramitação.

## **6. Considerações finais**

A Constituição Federal de 1988 não outorga tratamento diferenciado aos instrumentos do direito da integração. A única especificidade que, em certos casos, os distingue dos demais atos internacionais, verifica-se no momento da sua tramitação no Congresso Nacional.

A ausência da cláusula habilitante para a integração do *direito MERCOSUL* na Constituição brasileira gera falta de segurança jurídica: em primeiro lugar, pela lenta incorporação de suas normas ao direito nacional, e por outro lado, pela postura adotada pelo Supremo Tribunal Federal, ao recusar-se a conferir tratamento específico às normas da integração, diferenciando-as dos tratados do direito internacional geral, com base em omissão do texto constitucional.

Como bem observa a Professora Patrícia Luíza Kegel (2005),

No caso constitucional brasileiro, torna-se urgente a previsão de instrumentos constitucionais relacionados ao Direito da Integração diversos dos de Direito Internacional Público. Os esforços na consolidação do Direito do Mercosul como um Direito da Integração, passam, necessariamente, por um dispositivo constitucional que o distinga dos Tratados Internacionais usuais, conduzindo à estabilidade e à segurança jurídicas necessárias, não permitindo alterações unilaterais provenientes de leis nacionais.

Conforme já observamos, tanto a Carta Magna argentina como a paraguaia possuem cláusulas de habilitação constitucional para a integração, porém condicionadas pelo princípio da reciprocidade.

Caberia ao Brasil e ao Uruguai promover a reforma de seus textos constitucionais com vistas à adoção de normas que contemplem o direito da integração<sup>16</sup>.

Tentativa no sentido de emendar a Constituição, com base em interpretação extensiva do parágrafo único do art. 4º, a fim de tomar aquele dispositivo como permissivo constitucional para que pudesse ser contemplado o direito da integração, não logrou êxito. Por ocasião da revisão constitucional de 1993, que se completou apenas em 1995, o Deputado Adroaldo Streck, do PSDB do Rio Grande do Sul, elaborou proposta de emenda<sup>17</sup> ao art. 4º da CF, de modo que as decisões tomadas por órgãos supranacionais de organismos internacionais de que o Brasil fosse parte passassem a ter vigência imediata, independentemente de qualquer mecanismo de recepção no direito nacional. A proposta reconhecia, mediante novo § 1º adicionado ao art. 4º, a aplicabilidade do direito internacional como parte integrante do direito brasileiro; o § 2º repetia o atual parágrafo único do art. 4º, mas de forma sintética, e o § 3º, por fim, concedia vigência imediata, na ordem interna brasileira, às normas emanadas das organizações internacionais das quais o Brasil fosse parte, desde que estas últimas tivessem sido estabelecidas em tratado devidamente aprovado pelo Congresso Nacional. Acolhida pelo relator, Deputado Nelson Jobim (PMDB/RS), e submetida à votação, a proposta recebeu 168 votos a favor e 144 contrários, com 7 abstenções. Contudo, por não haver sido atingido o quórum mínimo exigido, de 293 votos (maioria absoluta), a proposta foi rejeitada.

Apresentada em um contexto histórico bastante diverso do de hoje, não é de se admirar que a tentativa de emenda constitucional no âmbito da Revisão de 1993 não tenha obtido êxito. Não havia no Congresso Nacional, à época, massa crítica suficiente para dar o necessário suporte à proposta. É de se assinalar, contudo, que os efeitos da integração já se faziam sentir na Região Sul do País, porquanto é sintomático que tanto o autor da proposta quanto o relator que a acatara representavam o Rio Grande do Sul.

---

<sup>16</sup> O Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados e constitucionalista João Ricardo Carvalho de Souza sugere emenda ao art. 59 da Constituição para nele inserir o processo legislativo de tratados dos organismos regionais de integração econômica dos quais o País faz parte. Seria um art. 60, *a*, em que se criariam regras próprias para a tramitação desses tratados com base no art. 4º, parágrafo único, e em uma leitura sistêmica da Constituição (SOUZA, 2004).

<sup>17</sup> Proposta Revisional nº 001079 – 1, de 2/12/93. Cf. FEITOSA, Maria Luíza Pereira de Alencar Mayer. *A Constituição Federal brasileira e o Mercosul*. In: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2198p=1>>. Acesso em: 21 ago. 2008.

Hoje, passados quinze anos, o impulso em direção à integração vem ganhando ânimo e vigor à medida que se expande para os demais países da América do Sul e que a opção representada pela conformação de blocos de países apresenta-se, com o insucesso da Rodada de Doha, mais promissora e eficaz do que o multilateralismo global. Cumpre retomar a reflexão sobre como adequar a Constituição brasileira à nova dinâmica já consolidada nos planos internacional e regional.

### **Referências bibliográficas**

BAPTISTA, Luiz Olavo. Inserção dos Tratados no Direito Brasileiro. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, out.-dez., 1996.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL E MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *MERCOSUL: Legislação e textos básicos*. Senado Federal, 2005.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL E PARCUM. *Constituições dos países do MERCOSUL: 1996-2000: textos constitucionais Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

CONGRESSO NACIONAL, PARLAMENTO DO MERCOSUL, REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA. *Legislação do Parlamento do MERCOSUL e da Representação Brasileira*. Brasília, 2008.

DEUTSCH, Karl. *Análise das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1978.

DRUMMOND, Maria Cláudia. *A democracia desconstruída. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração* Brasília: UnB, 2005. (Tese de Doutorado).

FEITOSA, Maria Luíza Pereira de Alencar Mayer. *A Constituição Federal brasileira e o Mercosul*. *In: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2198p=1>>*. Acesso: em 21 ago. 2008.

FONTOURA, Jorge. O avanço constitucional argentino e o Brasil. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, abr.-jun., 2000.

KEGEL, Patrícia Luíza. *Aspectos jurídicos e institucionais do Mercosul: pontos para discussão*. S/l: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 2005. (mimeo).

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *O poder de celebrar tratados*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1995.

MOURA RAMOS, Rui Manuel Gens de. *Das comunidades à União Europeia: estudos de direito comunitário*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.

REZEK, Francisco. *Direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 1991.

SECRETARÍA ADMINISTRATIVA PARLAMENTARIA PERMANENTE (SAPP). *Estado de Incorporación de Normas MERCOSUL con Trámite Parlamentario y Acuerdos Internacionales del MERCOSUR*. Montevideo: 9 de noviembre de 2006 (circulação interna).

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. O avanço constitucional para a recepção imediata das normas do MERCOSUL. In: *Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. Internalização de normas do MERCOSUL*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. *O MERCOSUL no direito brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia*. Barueri: Manole, 2003.

WEILER, Joseph H. H. *The constitution of Europe: "Do the New Clothes Have An Emperor?" and other essays on european integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

TINDEMANS, Leo. L'Union européenne. *Bulletin des Communautés européennes, Supplément 1/76*. S/l, Communautés Européennes, Commission.