

UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES –  
*CAMPUS* DE SANTO ÂNGELO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO

PARLAMENTO DO MERCOSUL: CIDADANIA NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Lívia Dutra Barreto

SANTO ÂNGELO  
2009

LÍVIA DUTRA BARRETO

PARLAMENTO DO MERCOSUL: CIDADANIA NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Dissertação de Mestrado em Direito para obtenção do título de Mestre em Direito, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – *Campus* de Santo Ângelo, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado.

Orientador: Prof. Dr. Florisbal de Souza Del’Olmo

SANTO ÂNGELO  
2009

LÍVIA DUTRA BARRETO

PARLAMENTO DO MERCOSUL: CIDADANIA NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Dissertação de Mestrado submetida à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – *Campus* de Santo Ângelo como parte dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direitos Especiais, Linha de Pesquisa: II – Cidadania e Novas Formas de Solução de Conflitos.

Comissão Julgadora:

---

Prof. Florisbal de Souza Del’Olmo, Doutor em Direito  
Orientador

---

Prof. Silvio Javier Battelo Calderon, Doutor em Direito  
Examinador

---

Prof. William Smith Kaku, Doutor em Direito  
Examinador

Santo Ângelo, 17 de junho de 2009.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho ao meu pai (*in memoriam*) e à minha mãe, por terem me dado incondicional amor e compreensão e proporcionado todas as possibilidades para o meu crescimento.

Ao meu irmão pelo apoio.

Ao meu amor pelo companheirismo.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus.

A toda minha família por sempre acreditarem na minha capacidade.

Ao Professor Doutor Florisbal de Souza Del'Olmo pela sabedoria em conduzir este estudo e estimular meu crescimento com dedicação e esmero.

*A verdadeira integração dos povos da América Latina apenas será atingida quando se operar o estado de integração em seu sentido mais amplo e em todos os níveis.*  
Odete Maria de Oliveira

## RESUMO

A presente dissertação trata do Parlamento do Mercosul e da eficácia de suas manifestações no âmbito regional, especialmente no que diz respeito à solução de conflitos, frente à intergovernamentalidade adotada pelo bloco latino-americano. O método empregado foi o dedutivo. Na pesquisa é realizado um estudo do processo de integração do Mercosul, desde sua criação, passando pelas fases de progresso, estagnação e retrocesso, até a atual etapa de união aduaneira incompleta, baseada na forte ideia do modelo intergovernamental. O Parlamento do Mercosul é apresentado como o representante da sociedade civil do bloco e toda a diversidade nele existente, oportunizando a real participação dos cidadãos no processo de integração no qual estão inseridos. Sua consolidação possibilitará que se torne palco de grandes discussões acerca dos assuntos de relevância, inclusive com relação ao sistema de solução de controvérsias, trazendo a legitimidade social e democrática de que tanto necessita o Mercosul, mesmo sendo o Parlamento um órgão sem poder deliberativo. Os modelos supranacional e intergovernamental tornam-se importantes para este estudo, no qual se analisam suas características, demonstrando que o Mercosul se baseia na intergovernamentalidade e que os Estados Partes não pretendem ceder parcelas de sua soberania a organismos comunitários, dificultando a evolução do processo de integração. Aponta-se a supranacionalidade como a saída para que um real progresso possa acontecer, passando, então, o Parlamento a ser visto como o primeiro passo na direção desse caminho, por apresentar características desse modelo. Nota-se que um mecanismo adequado de solução de conflitos é essencial para dirimir desavenças e garantir que o processo de integração obtenha êxito. Em análise do sistema adotado pelo Mercosul, observa-se que existe certa insegurança jurídica, por ser formado por Tribunais *Ad Hoc* criados para cada caso, já que não se pode assegurar a mesma interpretação em casos semelhantes. No aprimoramento desse sistema é que o Parlamento pode exercer papel importante, mesmo na realidade intergovernamental do Mercosul, devendo ser respeitado como representante dos povos e participar das discussões em relação à solução de conflitos, com a pretensão de democratizar ainda mais os seus procedimentos. Esse respeito faz com que as manifestações do Parlamento sejam reconhecidas por todos, mesmo sendo de caráter consultivo, possibilitando sua participação de forma efetiva na solução de conflitos do bloco, tornando-o mais eficaz e justo, e contribuindo para o sucesso e a evolução do Mercosul.

Palavras-chave: Parlamento do Mercosul – legitimidade democrática – solução de controvérsias.

## RESUMEN

Esta disertación se ocupa del Parlamento del Mercosur y de la eficacia de sus manifestaciones en el alcance regional, especialmente en lo que dice respecto a la solución de conflictos, frente al intergubernamentalismo adoptado para el bloque latinoamericano. Esto se alcanza con un estudio del proceso de integración del Mercosur desde su creación, fases de progreso, de estancamiento y de retrocesos hasta la etapa actual de la unión aduanera incompleta basada en la idea fuerte del modelo intergubernamental. Presentan el Parlamento del Mercosur como el representante de la sociedad civil del bloque y de toda la diversidad existente en ella, oportunizando la participación verdadera de los ciudadanos en el proceso de la integración que en ella se insertan. Su consolidación hará posible que si se convierte en palco de grandes peleas en los temas de la importancia, también con respecto al sistema de la solución de controversias, trayendo la legitimidad social y democrática que tanto necesita el Mercosur, exactamente siendo una agencia sin ser deliberativa capaz. Los modelos supranacionales y intergubernamentales, si tornan importantes para esta investigación, donde si analizan sus características, demostrando que el Mercosur si las bases en el modelo intergubernamental y sus piezas de los estados no se preponen rendir los paquetes de sus soberanías a los organismos comunitarios, haciendo difícil la evolución de su proceso de la integración, la manera de la supranacionalidad está señalado como la salida de modo que un progreso verdadero pueda suceder, siendo el Parlamento demostrado como el primer paso en la dirección a esta manera, para presentar características supranacionales. Uno nota que un buen mecanismo de la solución de conflictos es esencial para anular los desacuerdos y garantizar que un proceso de la integración consiga éxito, en el análisis del sistema de la solución de los conflictos del Mercosur, si observa que existe cierta falta de fiabilidad legal, porque siendo formado por Tribunales *Ad-hoc* creados para cada caso de que eso, donde la misma interpretación en casos similares no está garantizada. En la mejora de este sistema, es que el parlamento puede ejercer el papel importante, exactamente en la realidad intergubernamental del Mercosul, teniendo que ser respetado como representante de la gente y participar de las peleas en lo referente a la solución de conflictos, con el pretension todavía para democratize sus procedimientos más. Este respecto hace exactamente con ése que las manifestaciones del parlamento se reconocen para todos, estando de carácter consultivo, haciendo posible su participación de la forma logra en la solución de los conflictos del bloque, llegando a ser más eficientes y justos, contribuyendo para el éxito y la evolución del Mercosul.

Palabra-llave: Parlamento del Mercosur – legitimidad democrática – solución de controversias.



## **ABREVIATURAS**

- ALADI – Associação Latino-Americana de Integração.
- ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio.
- Art. – Artigo.
- Asean – Associação de Nações do Sudeste Asiático.
- BENELUX – Área de Livre Comércio entre Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.
- CCM – Comissão do Comércio do Mercosul.
- CE – Comunidade Europeia.
- CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.
- CEE – Comunidade Econômica Europeia.
- CEI – Comunidade dos Estados Independentes.
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.
- CMC – Conselho do Mercado Comum.
- CPC – Comissão Parlamentar Conjunta.
- CT – Comitê Técnico.
- DEC – Decisão.
- EP – Estados Partes.
- EURATOM – Comunidade Europeia de Energia Atômica.
- FMI – Fundo Monetário Internacional.
- GATT – Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio.
- GMC – Grupo Mercado Comum.
- Mercosul – Mercado Comum do Sul.
- MSC – Mecanismos de Solução de Controvérsias.
- Nafta – Acordo de Livre Comércio da América do Norte.
- OACI – Organização de Aviação Civil Internacional.
- OEA – Organização dos Estados Americanos.
- OIs – Organizações Internacionais.
- OIT – Organização Internacional do Trabalho.
- OMC – Organização Mundial do Comércio.
- ONU – Organizações das Nações Unidas.
- OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte.
- PB – Protocolo de Brasília para Solução de Controvérsia.
- PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica.

PO – Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias no Mercosul.

POP – Protocolo de Ouro Preto.

RES – Resolução.

RIPM – Regimento Interno do Parlamento do Mercosul.

SADC – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral.

SAM – Secretaria Administrativa do Mercosul.

TA – Tratado de Assunção.

TAHM – Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do Mercosul.

TCE – Tratado da Comunidade Europeia.

TEC – Tarifa Externa Comum.

TEPI – Tribunal Europeu de Primeira Instância.

TJCE – Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

TPR – Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul.

TUE – Tratado da União Europeia.

UE – União Europeia.

Unasul – União das Nações Sul-Americanas.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

## SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	11
1 PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO E O MERCOSUL.....	15
1.1 CONCEITOS DE INTEGRAÇÃO.....	15
1.2 UNIÃO EUROPEIA COMO MODELO DE INTEGRAÇÃO.....	24
1.3 O MERCOSUL.....	34
2 O PARLAMENTO DO MERCOSUL.....	49
2.1 A INSTITUIÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL.....	49
2.2 APORTES DO PARLAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA.....	64
2.3 SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNAMENTALIDADE.....	70
2.4 A SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA UNIÃO EUROPEIA E A PARTICIPAÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	80
3 O PARLAMENTO DO MERCOSUL NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO BLOCO.....	86
3.1 A SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO MERCOSUL.....	86
3.2 O PARLAMENTO CONSOLIDADO E O PROCESSO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS AINDA MAIS DEMOCRÁTICO.....	97
3.3 SOBRE A RECEPÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES DO PARLAMENTO DO MERCOSUL PELOS PODERES PÚBLICOS NACIONAIS.....	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
REFERÊNCIAS.....	119
ANEXOS.....	126

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Esta dissertação se insere no conteúdo *Cidadania e Novas Formas de Solução de Conflitos*, uma das linhas de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – *Campus* de Santo Ângelo, e foi realizada entre 2007 e 2009.

O trabalho tem por meta estudar a integração latino-americana em seu modelo de intergovernamentalidade, analisando a eficácia que as manifestações do Parlamento do Mercosul terão, no intuito de verificar se ele pode vir a ser um órgão que efetivamente atue para discutir e procurar soluções para os conflitos existentes no bloco, oferecendo a legitimidade social e o avanço ao processo de integração.

O Mercosul é um bloco econômico dotado de órgãos que representam totalmente a vontade político-governamental de cada Estado Parte. O problema estudado é qual será a eficácia das manifestações do Parlamento para que se resolvam conflitos que envolvem o pluralismo e as diversidades da região, como um órgão que representará e instituirá a identidade política regional de forma direta, contribuindo, assim, para o fortalecimento da democracia, da representatividade, da transparência e da legitimidade social no processo de integração.

A hipótese de trabalho é de que o Parlamento do Mercosul seja encarado como espaço para ampla discussão das diversidades entre os Estados Partes, agindo como órgão consultivo e contribuindo com recomendações e declarações que deverão ser cumpridas tanto pelos membros em litígio como pelas instituições diretamente responsáveis em intermediar as controvérsias, tornando-se palco para que a democracia legitime e fortaleça o processo de integração, construindo uma consciência de cidadania do Mercosul.

A pesquisa se concentrará na bibliografia referente às teorias de integração, bem como à legislação e à doutrina no que tange ao Direito Internacional Público, Direito Comunitário e Direito de Integração, sem deixar de lado os aspectos políticos e culturais que envolvem a

integração de blocos regionais. Também será abordada bibliografia sobre a integração na América Latina, com análise das fontes jurídicas originárias e derivadas do Mercosul, além da doutrina específica referente à temática. A metodologia empregada é a dedutiva.

No primeiro capítulo, serão estudadas expressões que envolvem os processos de integração, conceituando-se desde termos mais clássicos, como o do Direito Internacional, até os mais modernos, inseridos na Globalização, visando, assim, ao melhor entendimento do processo que ocorre atualmente no Mercosul.

A União Europeia – tendo percorrido um longo caminho para chegar ao que é hoje, com fases de retrocesso e estagnação em seu processo, mas sempre procurando avançar rumo ao objetivo final, que é uma integração mais que econômica, envolvendo o político, o social e o cultural – é identificada como portadora de um verdadeiro Direito Comunitário de modelo supranacional. Daí ser apresentada como um bem-sucedido bloco de integração e exemplo para os demais processos no mundo, inclusive para o Mercosul.

Em relação ao processo de integração latino-americano, ele será analisado a partir do contexto inicial de sua criação até o estágio atual. É sabido que o Mercosul adota o modelo intergovernamental e tem como objetivo principal criar um mercado comum entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Para alcançá-lo, é necessário que o bloco saia da estagnação em que se encontra e realmente evolua em seu processo de integração, com o estabelecimento das quatro liberdades, essenciais para o desejado mercado comum, a criação de órgãos com maior poder sobre os Estados Partes e o desenvolvimento de um direito verdadeiramente comunitário. No entanto, tais fatores ficam na dependência da vontade política dos envolvidos. Um passo rumo a essa evolução e que mostra a intenção positiva dos Estados Partes em investir na integração regional já foi dado com a criação do Parlamento do Mercosul.

No segundo capítulo, será realizada uma análise do Parlamento do Mercosul, face ao instituto da intergovernamentalidade, com a possibilidade de ele possuir características supranacionais, e também sua real função no âmbito regional. Serão desenvolvidos estudos sobre a criação do Parlamento do Mercosul, especificando seus princípios, objetivos e competências, apresentando-o como órgão que representa diretamente a sociedade civil e de cunho essencialmente regional, que pode trazer um caráter mais democrático ao bloco, conferindo às suas decisões maior legitimidade social e democrática, devido à credibilidade proveniente de sua representatividade, que significa a participação efetiva dos cidadãos do bloco, com a escolha de seus representantes em nível regional. A legitimidade democrática é expressa pela inclusão de toda a sociedade no processo de integração, discutindo os assuntos

de relevância ao bloco dentro de uma instituição de caráter realmente regional, fazendo com que todos reconheçam e respeitem as determinações como suas.

Essa nova instituição, no entanto, não exerce poder decisório em âmbito regional, diferentemente do Parlamento Europeu, que é apresentado como exemplo de instituição que representa os cidadãos europeus no âmbito decisório comunitário, oferecendo maior grau democrático ao processo de integração da Europa. Esse é um dos fatores que torna possível tal atuação do Parlamento Europeu, uma vez que esse bloco adota o modelo supranacional.

Será procedida uma análise dos modelos da supranacionalidade e da intergovernamentalidade, para que se possa observar as características supranacionais do Parlamento do Mercosul e verificar a forma que irá funcionar frente ao arraigado modelo intergovernamental do bloco latino-americano e influenciar os órgãos decisórios, mesmo sendo uma instituição de caráter consultivo.

Ao final desse capítulo, será feita referência ao sistema jurisdicional para solução de controvérsias, adotado pela União Europeia, considerado o mais eficiente e justo mecanismo para resolver conflitos comunitários, composto por dois Tribunais de nível comunitário com poderes autônomos para julgar e fazer cumprir qualquer tipo de pendência entre os Estados membros ou entre estes e os particulares do bloco. Analisar-se-á a forma de participação do Parlamento Europeu e a sua colaboração para tornar o sistema mais legítimo e democrático.

No terceiro capítulo, se procurará demonstrar a forma pela qual o Parlamento do Mercosul pode contribuir para solucionar conflitos regionais. Será apresentado um estudo sobre o sistema de solução de conflitos adotado pelo Mercosul, composto por Tribunais *Ad Hoc* formados para avaliar cada caso de divergência que surja no âmbito do bloco latino-americano, que conta, ainda, com um recente Tribunal Permanente de Revisão de uso opcional pelas partes em conflito. Mostrar-se-á que é no aprimoramento desse sistema que o Parlamento pode ter fundamental importância por trazer legitimidade social e democrática à solução dos conflitos.

Com o Parlamento do Mercosul em pleno funcionamento, serão apresentadas as maneiras como ele pode contribuir para levar um grau maior de democracia também para o sistema de solução de conflitos, mesmo na atual realidade intergovernamental do bloco. Outro importante aspecto a ser abordado é a forma como as manifestações do Parlamento serão recepcionadas pelos Poderes Públicos nacionais.

No mundo globalizado, atualmente torna-se importante analisar e desenvolver estudos com relação aos novos espaços públicos transnacionais, que são, muitas vezes, impulsores do desenvolvimento econômico regional e, conseqüentemente, mundial. Relevante é também a

busca de maneiras cada vez mais democráticas para se resolverem os conflitos resultantes dessas novas formas de relações entre os Estados.

A presente pesquisa visa estudar o Mercosul e discutir esse processo de integração não só no âmbito político-econômico, mas também entre os cidadãos de cada Estado Parte. Verificará a efetividade das manifestações do seu Parlamento, como instituição que não representa exclusivamente os governos nacionais, mas sim a sociedade civil e os Estados Partes como um todo, em relação à resolução de suas controvérsias e divergências regionais. Com isso, se busca apresentar maneiras para democratizar ainda mais o mecanismo de solução de conflitos do bloco latino-americano, trazendo a legitimidade social necessária para que se torne mais eficiente e justo.

## 1 PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO E O MERCOSUL

### 1.1 CONCEITOS DE INTEGRAÇÃO

Os processos de integração envolvem vários termos que são necessários para sua explicação, desde os conceitos mais clássicos, como o Direito Internacional, até os mais modernos, como a globalização e o Direito de Integração.

O Direito Internacional teve início em 1648, com a denominada Paz de Vestfália, quando criou-se o Estado moderno ficando acordado que deveriam respeitar-se mutuamente, reconhecendo-se como reciprocamente soberanos, do que derivaria o princípio da não-intervenção em tempos de paz, além de motivar “o incentivo dos povos à defesa de suas liberdades políticas, à origem de uma sociedade de direito entre os Estados e à criação das legislações permanentes, oportunizando às nações europeias a possibilidade primeira de deliberação conjunta”.<sup>1</sup> Tem, no Tratado de Utrecht, em 1713, e no Congresso de Viena, em 1815, grandes passos em direção à sua consolidação, mas foi a instituição da Sociedade das Nações, em 1919, substituída pela Organização das Nações Unidas, em 1945, que consolidou, de vez, o Direito Internacional no cenário mundial.<sup>2</sup>

Para Del’Olmo, o Direito Internacional Público é o “conjunto de normas e princípios jurídicos, acordados entre os Estados para regular as relações entre si e com terceiros entes, as organizações internacionais por ele criadas, visando a coordenar os comportamentos e a facilitar a busca de objetos comuns”.<sup>3</sup>

Essas diversas organizações internacionais tinham o intuito de auxiliar e dar apoio não só econômico, aos países a elas filiados e vice versa, propiciando a conclusão de acordos bi e multilaterais entre os Estados. No primeiro caso, são dois Estados que celebram acordos internacionais específicos (normalmente de preferência tarifária, com redução de alíquotas) e no segundo, um número maior de países envolvidos em espaços econômicos de diferentes níveis (áreas de livre comércio, uniões aduaneiras etc.), não se excluindo também o estabelecimento de preferências tarifárias recíprocas.<sup>4</sup> Foi o advento desses tipos de acordos que causou, segundo Garcia Júnior, a superação do direito internacional: “esses recíprocos

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Odete Maria. Relações Internacionais: breves apontamentos e contextualização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (coord.). **Relações Internacionais & Globalização**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1998. p. 22.

<sup>2</sup> DEL’OLMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Público**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006. p. 06.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 23.

<sup>4</sup> GARCIA JÚNIOR, Armando Álvares. **Direito Internacional: Questões Atuais**. São Paulo: Aduaneiras, 2000. p. 21.



auxílios se delinearão na expressão mais moderna do direito internacional público, ainda pouquíssimo estudado na doutrina: o direito cooperativo internacional ou direito da cooperação internacional”.<sup>5</sup>

Desde sua fundação, em 24 de outubro de 1945, até hoje, a Organização das Nações Unidas (ONU) exerce papel importante no estímulo ao fortalecimento dos laços entre todos os Estados soberanos, na promoção do desenvolvimento econômico e social das nações, na proteção dos direitos humanos e na manutenção da paz mundial. Além disso, manifestou expressamente, desde seu surgimento, que o regionalismo e suas instituições poderiam desempenhar função relevante para o sistema universal de paz e segurança coletiva. Na mesma época, as organizações internacionais de caráter continental e regional, com objetivos econômicos, proliferam na América, servindo, junto com as demais organizações internacionais espalhadas pelo mundo, como instrumento para reconstrução da ordem econômica mundial, formando uma nova ordem econômica internacional.<sup>6</sup>

Antes de entrar nesse novo direito, pode-se perceber que os processos de integração, que acontecem entre os países atualmente são um reflexo a mais do fenômeno da globalização, no qual barreiras e fronteiras sociais, políticas e culturais vão ficando cada vez mais difíceis de serem conservadas, mais onerosas e mais artificiais. Isso se justifica pelo avanço tecnológico e da comunicação, que se torna gradativamente mais rápida e dinâmica, e pela globalização econômica, ordenada pelo consumismo mundial, em um processo irreversível.

Acentua Seitenfus que a globalização

busca unificar os espaços, diminuir as distâncias, eliminar os entraves à circulação, integrar os mercados, desregulamentar e uniformizar as regras, impor valores, tornar homogêneos os gastos dos consumidores, fazer com que o capital se transforme em objetivo, e não meio de troca, tornar a comunicação permanente e sem controle do Estado, criar estruturas de produção empresarial de forma transnacional.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> GARCIA JÚNIOR, op.cit., p. 15.

<sup>6</sup> JAEGER JÚNIOR, Augusto. **Liberdade de Concorrência na União Européia e no Mercosul**. São Paulo: LTr, 2006. p. 48.

<sup>7</sup> SEITENFUS, Ricardo. VENTURA, Deisy. Globalização: significado e conseqüência. In: ILHA, Adair da Silva; VENTURA, Deisy (org.). **O Mercosul em Movimento**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 176.

Não se trata, nesse contexto, de ser contra ou a favor da globalização, mas de encará-la como imperativo decorrente da realidade e preparar-se para enfrentar os fatos e atuar nesse mundo que se altera muito rápido.<sup>8</sup>

Na realidade, não há atividades que possam escapar dos efeitos da globalização do capitalismo, pois o mundo, atualmente, se apresenta sem fronteiras, sob o comando do poderoso processo global. Com sua economia e cultura mundializadas e onde as corporações transnacionais, cosmopolitas, descentralizadas e independentes dos Estados operam sem nacionalidades.<sup>9</sup>

O acelerado fenômeno da economia globalizada torna os países cada vez mais dependentes, desequilibrados e instáveis, quando buscam nas economias regionais alternativa para se fortalecerem, unindo-se em blocos através de zonas de mercado comum, com relativa estabilidade, apresentando fatores históricos, geopolíticos e culturais diversificados criando uma nova visão do trabalho em cada bloco, proporcionando um crescimento sustentável.<sup>10</sup>

Nesse contexto, observa Ricardo Gama:

Na política, o amadurecimento nas relações internacionais gera estabilidade interna e externa. Internamente, solidificam-se a organização e a estrutura estatal, e a democracia evolui sem que o Estado perca a sua estabilidade. Na área econômica, partindo do seu período rudimentar até à sofisticação, o Estado deve buscar investimentos externos para dar sustentação ao seu crescimento.<sup>11</sup>

Consiste a integração econômica “numa reunião de esforços para promover o desenvolvimento regional, intensificando o comércio e reduzindo ou eliminando as tarifas alfandegárias”.<sup>12</sup> Pode-se notar dois aspectos da integração, onde se tem a integração internacional, que é um processo comandado pelo mercado mundializado e pelos fenômenos da globalização e transnacionalização, sem controle da instância estatal, enquanto que a integração regional é marcada pelo objetivo político comum de Estados, no sentido de criar e manter seus mercados econômicos protegidos.<sup>13</sup>

Lembra Gilberto Kerber que

os Estados apresentam-se cada vez mais dependentes, instáveis e desequilibrados. Como medida sustentável, buscam fortalecimento junto à integração regional,

---

<sup>8</sup> CASELLA, Paulo Borba. **Direito Internacional**: vertente jurídica da globalização. Porto Alegre: Síntese, 2000. p. 112.

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia**: processo de integração e mutação. Curitiba: Juruá, 1999. p. 23.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>11</sup> GAMA, Ricardo Rodrigues. **Introdução ao Direito Internacional**. Campinas-SP: Bookseller, 2002. p. 184.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 183.

<sup>13</sup> OLIVEIRA, op. cit., 1999. p. 35.

unindo-se em blocos econômicos, na tentativa de assegurar um mercado próprio e protegido das concorrências transnacionais.<sup>14</sup>

As organizações internacionais de caráter continental ou regional manifestam uma tendência política em favor do regionalismo, tornando-se importante para a manutenção da paz e da segurança coletiva em nível universal.<sup>15</sup> Isso porque, conforme Cervo,

a partir da Segunda Guerra Mundial, os países se deram conta de que isolados não eram auto-suficientes e que, para um desenvolvimento equilibrado e sustentável, se tornava imperativo o alargamento de suas relações, principalmente no campo econômico, o que culminou com uma reorganização do capital mundial mediante dois fatores: a globalização/internacionalização das economias e a formação dos blocos regionais.<sup>16</sup>

O fenômeno da integração de Estados em blocos regionais acabou por criar um novo Direito, chamado, por vezes, de Comunitário e de Integração. O Direito da Integração em sentido amplo é o conjunto de normas que regula processo de integração de qualquer tipo, natureza ou profundidade. Direito de Integração em sentido estrito é destinado a regular os processos de integração de baixa ou média intensidade que apresentem características econômicas e de incentivo ao comércio internacional e ao desenvolvimento. Já o Direito Comunitário é o conjunto de normas que regula os processos de integração profunda, com instituições e funções supranacionais.<sup>17</sup>

Alguns autores preferem usar a expressão *Direito Comunitário* para se referirem ao Direito da União Europeia, restando a expressão *Direito de Integração*, hoje, para abranger as demais experiências integrativas.<sup>18</sup>

Esclarece Jaeger Júnior:

O Direito Comunitário é um direito autônomo, *sui generis*, que difere tanto do Direito Internacional como dos direitos nacionais dos Estados-membros. Mas, neste último, fundamenta as cessões de soberanias por parte dos Estados-membros e encontra respaldo. A diferença entre Direito Comunitário e o Internacional clássico é que aquele conta com instituições próprias, às quais o Tratado encarrega de

<sup>14</sup> KERBER, Gilberto. **MERCOSUL e a Supranacionalidade**. São Paulo: Editora LTr, 2001. p. 65.

<sup>15</sup> PANEBIANCO, Massimo. A Integração Européia e Latino-Americana entre Internacionalismo e Constitucionalismo (Séc. XX). In: **Direito e Integração: experiência latino-americana e européia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 67.

<sup>16</sup> CERVO, Fernando Antonio Sacchetim. Mecanismo de solução de controvérsias no âmbito da ALADI. In.: JO, Hee Moon (coord.). **Sistemas de Solução de Controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. Curitiba: Juruá Editora, 2007. p. 53.

<sup>17</sup> ARBUET-VIGNALI, Heber. **Las claves jurídicas de La integración: em los sistemas Del Mercosur y La Unión Europea**. Santa Fe: Rubinzal-Culzonni, 2004. p. 218.

<sup>18</sup> LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas. Direito Internacional Público e Direito da Integração: desafios atuais. In.: CASELLA, Paulo Borba; LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas. **Direito da Integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 60.

promover os objetivos nele disciplinados, e este encarrega o ordenamento dos Estados-membros para tal.<sup>19</sup>

Não se pode classificar o Direito de Integração como um sub-ramo do Direito Internacional Público Clássico, pois entre um e outro existe o que se pode chamar de Direito Internacional Público Hodierno (Direito Internacional da Idade Contemporânea).<sup>20</sup> Ou seja, existem Organizações Internacionais, intergovernamentais, nas quais ainda não se pode falar em Direito da Integração, mas também não se pode continuar falando em Direito Internacional Público Clássico, pois se apresentam mudanças significativas com relação aos sujeitos e às fontes do Direito, assim como uma nova interpretação da soberania dos Estados.

Recorda Vera Liquidato que “o Direito de Integração é um ramo novo do Direito, um desdobramento do Direito Internacional, regulador das organizações internacionais comunitárias, em princípio com órgãos supranacionais”.<sup>21</sup>

Para determinar uma integração de maior ou menor intensidade, observa-se o modelo adotado por suas instituições, se são supranacionais ou intergovernamentais.

Foi com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), de 18 de abril de 1951, em seu art. 9º, no qual se especifica a independência das funções dos membros da Comissão (Alta Autoridade) em relação aos Estados e proíbe que qualquer governo ou outra entidade os influencie<sup>22</sup>, que a supranacionalidade se materializou como instituto jurídico. Surgia assim, lembra Wagner D’Angelis, “uma nova figura no contexto das organizações internacionais que o mundo então não conhecia – a de uma entidade supranacional, com esfera de jurisdição, gestão, e principiologia diferenciadas das ordens nacionais”.<sup>23</sup>

São oportunas estas observações:

O Direito Comunitário, fundado em normas supranacionais, caracteriza-se por ser assimilado pelo Direito Interno dos Estados convencionantes. Neste Direito Comunitário, cuida-se da atribuição de funções, pela aptidão dos Estados em ter direitos e obrigações na ordem internacional. Não há renúncia à soberania, mas transferência de parte de seu exercício a um novo organismo institucional com personalidade jurídica própria, desde que se assenta na liberdade de convenção dos Estados que o constitui, conceito que substitui, na órbita externa, a noção de soberania incontrastável.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> JAEGER JÚNIOR. Augusto. **Temas de Direito da Integração e Comunitário**. São Paulo: LTr, 2002. p. 185/186.

<sup>20</sup> LIQUIDATO, op. cit., p. 67.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 61.

<sup>22</sup> UNIÃO EUROPEIA: **Tratado que Institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço**, 1951. Disponível em: [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm). Acesso em 12 mai. 2008.

<sup>23</sup> D’ANGELIS, Wagner Rocha. **Mercosul da Intergovernabilidade à Supranacionalidade?** Perspectivas jurídicas para a efetivação do mercado comum. Curitiba: Juruá Editora, 2001. p. 103.

<sup>24</sup> KERBER, op. cit., p. 56.

A soberania absoluta em sua concepção clássica significa “o poder que, no plano interno, está legalmente acima de todos os outros e na esfera internacional se encontra em condições de igualdade com os demais Estados, não se subordinando a nenhum deles”.<sup>25</sup> Com essa nova realidade, percebe-se que a concepção tradicional de soberania se tornou inadequada para resolver os problemas, que vão da economia à circulação da informação como da circulação internacional de pessoas, da poluição ao crime organizado, resultante de todas as necessidades e os desafios internacionalizados do mundo atual, este que se apresenta em constante mudança substancial.<sup>26</sup> A nova concepção de soberania tem hoje um sentido relativo, assim refere Del’Olmo:

O Estado considerado soberano é aquele que detém o poder de legislar, criando seu próprio ordenamento jurídico, e tem competência e jurisdição plenas sobre o território e sua população. Dispõe, outrossim, de autonomia no concerto dos demais Estados, caracterizada pela igualdade jurídica e pelo respeito mútuo, com estabelecimento de relações admitidas pelo Direito Internacional, de que são consecutórias a celebração de tratados e a troca de legações.<sup>27</sup>

O modelo da supranacionalidade visa ao bem comum, criando órgãos com poderes efetivos, que possuem uma estrutura institucional a serviço de objetivos comuns, com plena autonomia para tomar decisões em relação aos Países-membros, independentes dos governos nacionais, chamados organismos supranacionais. Esse modelo tem uma organização com ordenamento jurídico próprio e as diretivas e os regulamentos emanados por eles são automaticamente tomados como norma interna nos Países-membros, que deixam de lado a soberania absoluta, cedendo sua autoridade individual aos organismos supranacionais.

Possui a supranacionalidade “como mola propulsora a economia e, como desdobramentos, a política e o direito, estes campos que precisam estar afinados. Indiferente se nos esportes ou assuntos de caráter eminentemente culturais apresentamos diferenças”.<sup>28</sup>

Para Odete Oliveira, a noção de supranacionalidade reside na acumulação de determinadas características, como

a transferência do exercício da soberania, em forma permanente, por parte dos Estados-membros à organização das Comunidades. Tal instituto implica, por consequência, a criação de um poder efetivo, em virtude de força jurídica de suas decisões, incidência material de suas intervenções tanto em relação ao âmbito de

---

<sup>25</sup> DEL’OLMO, op. cit., 2006. p. 93.

<sup>26</sup> CASELLA, op. cit., p. 176.

<sup>27</sup> DEL’OLMO, op. cit., 2006. p. 96.

<sup>28</sup> GUSSI, Evandro Herrera Bertone. Soberania e supranacionalidade. In.: CASELLA, Paulo Borba. LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas. **Direito da Integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 125.

atividades como de destinatários das decisões e, finalmente, face às relações diretas entre os órgãos da Comunidade e os particulares.<sup>29</sup>

O intergovernamentalismo consiste na relação entre países sem que estes percam o seu poder e autonomia individual nem tampouco sua soberania, sendo composto por órgãos intergovernamentais, que dependem e representam totalmente a vontade política dos Estados membros, e as decisões e normas emanadas por eles dependem de sua internalização na ordem jurídica de cada Estado, para que ganhe vigência, seguindo estritamente as regras do Direito Internacional.

As diferenças entre os modelos de integração supracitados mostram a existência de dois tipos de organizações internacionais: as de cooperação e as de integração.

As Organizações Internacionais de Cooperação possuem órgãos decisórios compostos por representantes dos Estados membros. Identificam-se como OIs de Cooperação intergovernamentais, suas decisões são tomadas por consenso e, para a sua entrada em vigor, há a necessidade da incorporação das mesmas aos ordenamentos internos nacionais.<sup>30</sup> Delas deriva o chamado Direito de Cooperação, que existe nas relações derivadas da integração, mas pertence ao campo do Direito Internacional Público, como ocorre no Mercosul, que não tem direito supranacional autoaplicável, como é o comunitário, podendo alcançar, no máximo, um direito uniforme.<sup>31</sup>

As Organizações Internacionais de Integração “têm alguns de seus órgãos decisórios compostos por integrantes que não representam os interesses dos Estados membros individualmente, e sim os interesses da Organização. Para tanto, há de ter havido a delegação de competência para esses órgãos, que são supranacionais”.<sup>32</sup> Odete de Oliveira aduz,

destaca-se nítida diferença entre os fenômenos de cooperação e integração econômicas, apesar de intimamente relacionados: a) a cooperação, um conceito mais amplo, implica a adoção de medidas objetivando reduzir os níveis de discriminação entre Estados envolvidos com tal processo; b) a integração pretende suprimir algumas formas específicas de discriminação entre os Estados envolvidos, podendo, ainda, implicar cessão significativa de suas soberanias ou a adoção ou reforço de políticas frente a terceiros países.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> OLIVEIRA, op. cit., 1999. p. 68.

<sup>30</sup> LIQUIDATO, op. cit., p. 74.

<sup>31</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Mercosul: alguns conceitos básicos necessários á sua compreensão. In.: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). **Solução de Controvérsias no MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 31.

<sup>32</sup> *Ibidem*, 75/76.

<sup>33</sup> OLIVEIRA, op. cit., 1999. p. 33.

Pode-se observar que a cooperação verificada nos acordos internacionais de políticas comerciais abrange ações destinadas a diminuir a discriminação, já o processo de integração econômica implica medidas direcionadas a acabar com algumas formas de discriminação, de que é exemplo a eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias. “Além do que, a integração econômica não é um fim em si mesma, mas sempre um meio – para ampliação de mercados, incremento comercial, geração de emprego, aumento da competitividade e do poder de negociação, qualidade de vida e bem-estar social”.<sup>34</sup>

Qualquer processo de integração é realizado pela passagem de uma etapa para outra, fenômeno “explicado através do efeito *spill over*, ou efeito de transbordamento progressivo, implícito em cada processo, provocado sobre a base dos fenômenos de interdependência e de interpenetração entre os Estados-membros, na colaboração interestatal de alguns setores ou na intensificação de outros”.<sup>35</sup>

As etapas pertencentes a esse fenômeno são a Zona de Livre Comércio, a União Aduaneira, o Mercado Comum, a União Econômica e a União Total (econômica e política).

A Zona de Livre Comércio consiste na eliminação de obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio internacional de mercadorias praticado entre os Estados membros envolvidos. Se caracteriza pela formação de uma área entre dois ou mais países onde se suprime gradativamente as taxas aduaneiras e de outra índole, mas de efeito equivalente ao comércio recíproco, com os Estados mantendo sua própria política comercial e tarifas aduaneiras frente a terceiros países.<sup>36</sup>

A União Aduaneira é uma Zona de Livre Comércio com adoção de um sistema de tarifas externas em relação a terceiros países. A tarifa externa comum entre Estados, significa que as mercadorias originárias e provenientes de terceiros países paguem o mesmo, independente de por onde entrem, além disso deve-se estruturar uma política externa comum.<sup>37</sup>

Essas duas primeiras etapas são bem menos complexas, sendo o início de um longo caminho em direção a uma genuína integração econômica.

No Mercado Comum ocorre, além da eliminação de tarifas entre os países participantes e da determinação de tarifas externas comuns para terceiros, a livre circulação

---

<sup>34</sup> D' ANGELIS, op. cit., p. 28/29.

<sup>35</sup> Ibidem, p. 46.

<sup>36</sup> RUIZ DIAZ LABRANO, Roberto. **Mercosur**: integracion y derecho. Buenos Aires: Intercontinental Editora, 1998. p. 60.

<sup>37</sup> ARBUET-VIGNALI, op.cit., p. 154.

dos fatores de produção, bens, capitais, serviços e mão de obra e também políticas de convergência entre todos os Estados envolvidos.

Observa Garcia Júnior:

No Mercado Comum, é necessária a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais. Essas políticas visam reduzir diferenças que possam instabilizar demasiadamente o processo de integração.<sup>38</sup>

A União Econômica é um maior aprofundamento da integração que exige instituições supranacionais, consistindo em um Mercado Comum em que são introduzidas políticas comuns, e não puramente comerciais, como, por exemplo, política agrícola, ambiental, regional, industrial e outras, além da implementação de uma moeda única entre os envolvidos, com o objetivo de criar um sistema monetário comum, “a circulação da moeda comum (ou comunitária), que é precedida por uma fase em que se estabelecem câmbios fixos e convertibilidade obrigatória das moedas dos Estados participantes”.<sup>39</sup>

A última etapa, o grau mais elevado de integração, é a União Total ou União Política e Econômica, que consiste, além da unificação e coordenação da economia dos Estados membros e um parlamento comum, na existência de uma política exterior de defesa e segurança, de interior e de justiça também comuns.<sup>40</sup> Para alguns autores, como Garcia Júnior, esta última etapa chama-se Confederação e nela se tem as características de todas as demais etapas, e mais “a constituição confederativa, com legislação parcialmente unificada – normas de âmbito espacial de incidência abrangente de todos os Estados independentes reunidos/ Estados confederados – e um sistema de defesa e de política externa comum”.<sup>41</sup>

Para alguns autores, existe, ainda, uma etapa anterior à primeira, Zona de Livre Comércio, chamada de Zona de Preferência Tarifária “onde se oferecem condições privilegiadas de comercialização, de forma que as tarifas incidentes sobre certos produtos dos países consorciados sejam menores que aquelas cobradas de terceiros países”.<sup>42</sup>

Acrescenta João Bosco Machado:

Zona Preferencial de Comércio: (ou acordos de cooperação comercial) caracteriza-se pela eliminação parcial das barreiras alfandegárias em geral, sob a

---

<sup>38</sup> GARCIA JÚNIOR, op.cit., p. 24.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 25.

<sup>40</sup> OLIVEIRA, op.cit., 1999. p. 39.

<sup>41</sup> GARCIA JÚNIOR, op.cit., p. 25.

<sup>42</sup> D'ANGELIS, op.cit., p. 29.



forma de concessões mútuas (ou não) de redução de alíquota, com ou sem fixação de cotas de importação, abarcando parte do universo tarifário sem que se tenha necessariamente de reduzir ou eliminar outras restrições ao comércio.<sup>43</sup>

Em análise a esses conceitos, pode-se notar, com relativa clareza, que o Mercosul optou pelo modelo de integração da intergovernamentalidade e se encontra na etapa de união aduaneira. Já a União Europeia adota o modelo da supranacionalidade e está na etapa de união econômica. Esses aspectos serão expostos, com maior aprofundamento, no próximo item.

## 1.2 UNIÃO EUROPEIA COMO MODELO DE INTEGRAÇÃO

Após a II Guerra Mundial, período em que os problemas econômicos, sociais e políticos se evidenciaram, os Estados entenderam que entidades como as Organizações Internacionais poderiam, com grande competência, auxiliar na solução desses problemas. Foi a partir daí que se intensificou a criação desses organismos, destinando-se aos mais diversos setores: a) quanto aos *fins* em gerais (ONU) e especiais (*políticos* – Conselho da Europa; *econômicos* – FMI; *militares* – OTAN; *científicos* – UNESCO; *sociais* OIT; *técnicos* – OACI); b) quanto à *abrangência territorial* em para-universais (sem limitação geográfica para os membros – ONU), regionais (OEA), e quase-regionais (OTAN); c) quanto à *natureza dos poderes exercidos* em intergovernamentais (ONU) e supranacionais (União Europeia); e d) quanto aos *poderes recebidos*, de cooperação (ONU) e de integração (UE).<sup>44</sup>

A ideia da aproximação de países geograficamente próximos, no intuito de dirimir conflitos e propiciar o desenvolvimento e fortalecimento das economias regionais, tornando-se blocos competitivos no âmbito do comércio internacional, é base para a integração de Estados Soberanos.

Observa Elizabeth Accioly:

As Organizações Internacionais que aparecem no período pós-guerra, atentas a dar segurança aos povos, através do reforço para a paz, o respeito aos direitos humanos, ao trabalho e também ao meio ambiente, formas fundamentais para o êxito da Europa Comunitária. Foi na esteira dessas Organizações Internacionais que surgiram os blocos econômicos regionais, os quais, movidos pela economia, e com o importante apoio e confiança do setor privado, vão integrando não só o comércio, mas também os cidadãos.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> MACHADO, João Bosco M. **Mercosul: Processo de Integração**: Origem, evolução e crise. São Paulo: Aduaneiras, 2000. p. 21.

<sup>44</sup> DEL'OLMO, op. cit., 2006. p. 106

<sup>45</sup> ACCIOLY, Elizabeth. A proteção do meio ambiente na União Européia. In: FARIA, Werter R. (org.). **Estudos Sobre Integração**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 15.

No mundo, existem vários blocos de países que criaram formas para obter vantagens econômicas, sendo que a ideia desse tipo de economia só se fortaleceu mesmo nos anos 90, com o fim da Guerra Fria. Na América, os principais blocos econômicos são o Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte), o Mercosul e, em menor importância, o Pacto Andino; na Europa, existem a União Europeia e a Comunidade dos Estados Independentes (CEI); na África, há a SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral); e na Ásia, o Asean (Associação de Nações do Sudeste Asiático).<sup>46</sup> Em 2008, é criada a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), integrada por dez países da região da América do Sul.

O primeiro bloco surgiu na Europa, onde a aproximação dos países europeus teve início já em 1922, quando a Bélgica e Luxemburgo constituíram uma união econômica na qual os problemas eram resolvidos por ambas as partes, em sistema de negociações intergovernamentais. A aproximação desses países rendeu bons frutos, pois duas décadas depois, Bélgica, Luxemburgo e os Países Baixos firmaram acordos monetários e aduaneiros, estabelecendo a Convenção BENELUX, em 5 de setembro de 1944, que foi complementada pelo Protocolo de Haia que entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 1948.<sup>47</sup> O BENELUX apresentou resultados positivos e, com certeza, serviu de modelo à posterior integração europeia.

Após a criação desse organismo internacional, foram ocorrendo outros acontecimentos importantes para a realização da unificação na Europa, como o Congresso da Europa realizado em Haia (Holanda) entre 7 e 11 de maio de 1948. Esse Congresso foi convocado pelo Comitê de Coordenação dos Movimentos para a Unidade Europeia, e nele se tornou nítida a existência de duas correntes distintas: de um lado, os adeptos da cooperação intergovernamental; e do outro, aqueles que preferiam a integração federal. Os últimos, com apoio francês, iniciaram o processo de integração econômica europeia, ao envolver-se na criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.<sup>48</sup>

A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) foi instituída pelo Tratado de Paris, de 18 de abril de 1951, composta pela Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, sendo considerada a primeira das três Comunidades Europeias. Ela teve, desde o início, objetivo supranacional, visando frisar a natureza específica do Direito Comunitário. Embora, na origem, fosse um tratado internacional, semelhante a tantos outros celebrados entre Estados soberanos, os seus signatários tinham consciência de que estavam criando algo

---

<sup>46</sup> CAMÂRA DOS DEPUTADOS: Disponível em: <http://www.plenarinho.gov.br>. Acesso 20 nov. 2007.

<sup>47</sup> OLIVEIRA, op.cit., 1999. p. 85.

<sup>48</sup> Ibidem, p. 91.

diferente do Direito Internacional, isto é, do direito das nações soberanas ou do direito das gentes. Um novo e importante direito estava surgindo: o emergente Direito Comunitário, o qual iria normatizar uma nova era, a era da integração dos blocos econômicos.<sup>49</sup>

Para efetivar uma união econômica europeia, foi estudada a criação de uma comunidade de energia atômica e outra de cunho econômico. Desta forma, em 25 de março de 1957, foram firmados os tratados que instituíram a Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEA) ou EURATOM e a Comunidade Econômica Europeia (CEE), designadas por Tratados de Roma. Essas três Comunidades estabeleceram a Europa da integração supranacional.<sup>50</sup>

Em 1965, com o Tratado de Bruxelas, que entrou em vigor em 1º de julho de 1967, as instituições das três Comunidades foram unificadas e o Tratado de Luxemburgo de 1970 unificou também os efeitos orçamentários das Comunidades Europeias. Uma resolução do Parlamento Europeu de 1978 estabeleceu a designação das três Comunidades Europeias pela expressão *Comunidade Europeia*. Em 1986, o Tratado do Ato Único Europeu foi instituído, trazendo importantes reformas e inovações aos Tratados de Roma, como estabelecimento de mercado interno único e a implementação de uma política monetária, conduzindo o processo de integração a uma nova etapa, a união econômica e monetária, concretizada pelo Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1º de novembro de 1993, criando a União Europeia.<sup>51</sup>

O Tratado de Amsterdã de 1997 vem consolidar ainda mais esta nova fase, voltando-se para as questões social e democrática e a livre circulação dos cidadãos, bem como o fortalecimento da política exterior e a luta contra o crime organizado.<sup>52</sup> Continua Jaeger:

O Tratado não objetivava nenhuma fundamental modificação na arquitetura do TUE. Contudo, previu competências adicionais no âmbito da política interna, como as de visto, asilo e imigração. Ainda agregou inúmeras outras alterações, especialmente nos aspectos sociais, como na questão do desemprego. No que tange especialmente aos trabalhadores, ele assegurou uma completa proteção da saúde e segurança em seus locais de trabalho, a supressão dos obstáculos à livre circulação das pessoas, aplicando as normas comuns em matérias de vistos, asilo e controle de fronteiras exteriores, além de manter avanços até então conquistados.<sup>53</sup>

O Tratado de Nice, que entrou em vigor em 1º de fevereiro de 2003, possibilitou a reforma institucional necessária para a realização do alargamento do bloco, apresentando

<sup>49</sup> KERBER, op. cit., p. 36.

<sup>50</sup> ARAÚJO, Erival; SILVA, Giuliano Rodrigo Gonçalves. A solução de controvérsias na União Européia. In.: JO, Hee Moon (coord.). **Sistemas de Solução de Controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. Curitiba: Juruá Editora, 2007. p. 299.

<sup>51</sup> OLIVEIRA, op. cit., 1999. p. 101.

<sup>52</sup> JAEGER JÚNIOR. op. cit., 2002. p. 75.

<sup>53</sup> Idem, op. cit., 2006. p. 56/57.

como principais mudanças a limitação da dimensão e a composição da Comissão, a extensão da votação por maioria qualificada, uma nova ponderação dos votos no Conselho e a flexibilização do dispositivo de cooperação reforçada.<sup>54</sup> Já em abril de 2003, o Tratado de Atenas efetivou a adesão dos dez novos Estados membros do leste e do sul da Europa. O Tratado de Luxemburgo, de abril de 2005, tratou da adesão da Romênia e da Bulgária, que se tornaram Estados membros em 1º de janeiro de 2007.

Nesse contexto, observa Jorge Mialhe:

Nasceu, então, a necessidade de aprovação de um texto único, cujo conteúdo seja simplificado e melhor estruturado, separando as questões essenciais das secundárias. Este foi um dos objetos da proposta de redação de um Tratado para o estabelecimento de uma Constituição Europeia. Mesmo provocando acaloradas discussões sobre a improbabilidade de um tratado aprovar uma constituição, o texto apresentado tentou sistematizar, num único instrumento, os fundamentos do Direito Comunitário. Todavia, o esforço empreendido pela Comissão e pelos governos dos países-membros do bloco não impediu que aquela proposta fosse reprovada pelos franceses e neerlandeses, nos referendos organizados pelos governos de seus países – ambos Estados fundadores das Comunidades Europeias – no primeiro semestre de 2005. Diante dos fatos, a União Europeia resolveu suspender e adiar *sine die* a ratificação da Constituição Europeia.<sup>55</sup>

O Tratado de Lisboa, assinado pelos Chefes de Estado e de Governo dos vinte e sete Estados membros na capital portuguesa em 13 de dezembro de 2007, que foi criado em substituição à polêmica Constituição Europeia, é o mais novo documento com objetivo de modificar as bases institucionais da União Europeia. Segundo Lorentz, “com o tratado, a Europa tornar-se-ia mais democrática e transparente, mais eficiente, com ênfase nos direitos e valores, liberdade, solidariedade e segurança; e seria um ator mais visível no cenário mundial”.<sup>56</sup>

Esse Tratado já foi ratificado por todos os Estados membros da União Europeia. E a previsão é que entre em vigor em 1º de dezembro de 2009.<sup>57</sup>

Atualmente, então, as bases jurídicas da União são os tratados da União Europeia (UE) e da Comunidade Europeia (CE), com as últimas alterações introduzidas pelos tratados de Nice, de Atenas e do Luxemburgo. Contando com vinte e sete Estados membros (Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia,

---

<sup>54</sup> AMIRANTE, Carlo. **Uniões Supranacionais e Reorganização Constitucional do Estado**. Trad.: Luisa Rabolini. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

<sup>55</sup> MIALHE, Jorge Luís. O direito comunitário europeu, a solução de controvérsias pela Corte de Justiça e a proposta de diretiva para a resolução de litígios pela mediação. In.: JO, Hee Moon (coord.). **Sistemas de Solução de Controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. Curitiba: Juruá Editora, 2007. p. 342/343.

<sup>56</sup> LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. **O Tratado de Lisboa: e as reformas nos Tratados da União Europeia**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2008. p. 43.

<sup>57</sup> UNIÃO EUROPEIA: Disponível em <http://europa.eu/generalreport/pt/2008/rg13.htm>. Acesso 22 nov. 2009.

França, Finlândia, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia e Suécia), com moeda única, o *euro*, e possuindo instituições supranacionais que caracterizam a sua fase de união econômica.<sup>58</sup>

A União Europeia se fundamenta em três “pilares”. As três Comunidades formam o primeiro (e efetivo) pilar. A política externa e de segurança comum constituem o segundo pilar, enquanto o trabalho policial, judicial e penal firmam-se como terceiro pilar da União Européia. O direito das comunidades europeias e as normas sobre os novos modos de trabalho comum, no espaço da União Europeia, compõem o direito europeu no sentido estrito.<sup>59</sup>

A Organização Comunitária da União Europeia tem como objetivos fundamentais promover a unidade da Europa, melhorar as condições de vida e de trabalho dos cidadãos, dar impulso ao desenvolvimento econômico, equilibrar o comércio e a livre concorrência, reduzir as desigualdades econômicas entre as regiões, auxiliar os países em vias de desenvolvimento e defender a paz e a liberdade.<sup>60</sup> Sobre a organização institucional comunitária, esclarece Odete de Oliveira que ela

está estruturada em três grandes blocos: a) Instituições Fundamentais, compreendendo o Parlamento Europeu, Conselho, Comissão, Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas; b) Instituições de Funções Consultivas, compreendendo o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões; c) Instituições Monetárias e Financeiras, compreendendo o Instituto Monetário Europeu (IME), Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), Banco Central Europeu (BCE), Banco Europeu de Investimentos (BEI) e o Fundo Europeu de Investimentos (FEI).<sup>61</sup>

Para alguns autores, como Jaeger Júnior, “na União Européia, quatro órgãos podem ser designados de instituições: a Comissão, o Conselho, o Parlamento e o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias. São estas as estruturas institucionais às quais compete zelar pela efetivação dos princípios acordados”.<sup>62</sup> Esse autor assim se refere, pois adota a ideia de que somente é instituição da União Europeia o órgão comunitário que tiver o poder de tomar decisões obrigatórias em relação aos Estados membros.

O Conselho da União Europeia é a principal instância de decisão do bloco europeu. As reuniões são a nível ministerial e ele expressa e representa a vontade dos Estados membros,

<sup>58</sup> UNIÃO EUROPEIA: Disponível em <http://europa.eu> // Acesso 15 mai. 2008.

<sup>59</sup> BORGES, José Souto Maior. **Curso de Direito Comunitário**: Instituições de Direito Comunitário Comparado: União Européia e MERCOSUL. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 60.

<sup>60</sup> ARAÚJO; SILVA, op. cit. p. 311.

<sup>61</sup> OLIVEIRA, op.cit., 1999. p. 127.

<sup>62</sup> JAEGER JÚNIOR, op. cit., 2002. p. 191.

ressalta-se, sem deixar de ser supranacional. Esse Conselho, anteriormente denominado *Conselho de Ministros*, segundo Odete de Oliveira,

é a instituição comunitária supranacional que concentra autêntico poder de decisão política, representando o interesse dos Estados-membros como dos seus governos. Entretanto, trata-se de um órgão comunitário autônomo e independente dos Estados-membros que os representa. Além de constituir um importante foro de discussão, política entre os Estados- membros, o Conselho exerce também o poder legislativo, aprovando, modificando ou rechaçando as propostas da Comissão; ditando regulamentos, diretivas, decisões, pareceres, recomendações, enfim, emanando disposições sobre as matérias que os Tratados lhes atribuem competências.<sup>63</sup>

O Tratado de Maastricht foi o primeiro a determinar que o Conselho partilhasse com o Parlamento Europeu a função legislativa em algumas matérias (art. 189 a 191) e mais tarde o Tratado de Amsterdã tornou o procedimento uma regra geral.

Em termos formais, o Conselho da União Europeia e o Conselho Europeu são duas instituições distintas que não podem ser confundidas. O Conselho Europeu é composto pelos Chefes de Estado e de Governo dos países da União, sendo considerado o seu mais alto órgão político, palco de debates que envolvem assuntos importantes referentes ao bloco e, mesmo não tendo poder legislativo, tem grande influência política interna e externamente como representante da União Europeia. De acordo com Lorentz, “o Conselho Europeu tem por missão dar os impulsos necessários ao desenvolvimento da União, definindo as suas orientações e as prioridades políticas gerais, não exerce função legislativa, reúne-se duas vezes por semestre, pronunciando-se por consenso, como regra”.<sup>64</sup>

Para alguns, o “Conselho Europeu é organismo intergovernamental, não comunitário, e não previsto nos Tratados originários, mas de essencial importância ao desenvolvimento da União Européia”.<sup>65</sup>

O atual *status* do Conselho Europeu muda com a ratificação do Tratado de Lisboa e, com sua entrada em vigor, ele se torna uma instituição da União e passará a ter a presidência estável, situações que não aconteciam. O Tratado traz modificação significativa com relação à presidência do órgão, decretando o fim do sistema de Presidência rotativa semestral e adotando uma presidência estável.<sup>66</sup>

A Comissão Europeia foi criada em decorrência da unificação da Alta Autoridade da CECA, da Comissão da CEE e da Comissão do Euratom. Ela materializa e defende o interesse

<sup>63</sup> OLIVEIRA, op. cit., 1999. p. 143.

<sup>64</sup> LORENTZ, op. cit., p. 60.

<sup>65</sup> Ibidem, p. 127.

<sup>66</sup> Ibidem, p. 59.

geral da União, sendo considerada o motor do sistema institucional comunitário e tem como função, dentre outras, a possibilidade de iniciativa legislativa propondo textos legislativos ao Parlamento.<sup>67</sup> A Comissão está regulada pelos artigos 155 a 163 do TCE. Inicialmente denominada de Alta Autoridade, ela é órgão integrado por nacionais dos Estados membros, que têm personalidades independentes e não se reportam aos seus governos. Tem como missão garantir o respeito das regras comunitárias e dos princípios do mercado comum.<sup>68</sup>

O Parlamento Europeu é o órgão de representação dos cidadãos europeus, o que torna o processo comunitário mais democrático. Tem como uma de suas principais funções o poder de codecisão legislativa juntamente com o Conselho, fornecendo a legitimidade democrática ao bloco. Essa Instituição será abordada adiante com mais detalhes.

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) tem a missão de manter o equilíbrio entre as atribuições de cada uma das instituições da Comunidade e as atribuições que estão reservadas aos Estados: “no exercício do seu controle jurisdicional, o Tribunal de Justiça é freqüentemente chamado para resolver questões de natureza constitucional ou de grande importância econômica”.<sup>69</sup> Dessa forma, o TJCE desempenha importante papel para a consolidação do direito supranacional europeu.

O Direito Comunitário da União Europeia é formado por seus Tratados Constitutivos (normas originárias) e pelos regulamentos e diretrizes emanados de seus órgãos institucionais (normas derivadas). Esse direito europeu determina a prevalência do Direito Comunitário frente às normas nacionais dos Estados membros, ou seja, os Tratados são diretamente aplicáveis, vinculam as instituições comunitárias e os Estados membros. Assim, o sistema jurisdicional permanente e legalista da Comunidade Europeia é superior.<sup>70</sup> Mas foi através da jurisprudência do TJCE que essa primazia se consolidou no bloco, já que não constou dos Tratados, assim é possível reiterar que a supremacia do direito comunitário na Comunidade Europeia foi buscada e construída de forma lenta, progressiva e jurisdicional.<sup>71</sup>

A União Europeia percorreu um longo caminho até alcançar o *status* de organização supranacional com órgãos que efetivamente desempenham esse tipo de função. Dentro de limites conceituais, de acordo com Patrícia Kegel, pode qualificar-se a supranacionalidade como existindo

---

<sup>67</sup> ARAÚJO; SILVA, op. cit., p. 309.

<sup>68</sup> JAEGER JÚNIOR, op. cit., 2002. p. 191.

<sup>69</sup> ARAÚJO; SILVA, op. cit., p. 321.

<sup>70</sup> JAEGER JÚNIOR, op. cit., 2006. p. 61.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 84.

apenas no âmbito das Comunidades Européias, e designando um novo tipo de organização internacional, em que os Estados membros não se encontram mais em situação de absoluta igualdade, é permitida a ingerência em seus assuntos internos, a relação entre a organização e os Estados deixa de ser de coordenação e passa a ser de subordinação destes àquela, implicando assim uma transferência substancial de competências legislativas, executivas e judiciárias por parte dos Estados em favor da organização.<sup>72</sup>

A consolidação de real Direito Comunitário, de caráter supranacional, portanto, é exemplo de processo de integração bem-sucedido e mostra que sua obtenção não acontece de repente, sendo fruto de um longo processo evolutivo. Isso, não significa a ausência de retrocessos, mas a busca de superar cada etapa e proporcionar estabilidade ao sistema, criando novas formas de relacionamentos entre os Estados membros e destes com os cidadãos envolvidos na integração.

Para Araújo e Silva,

a grande inovação das Comunidades Européias relativamente aos anteriores projetos de unificação da Europa reside no fato de a Comunidade utilizar para esse fim, exclusivamente, o poder do direito. Efetivamente, conscientes de que só uma unificação preservada e realizada através do direito teria possibilidades de perdurar, foi apoiando-se numa base jurídica (os Tratados de Paris e de Roma) que os seis Estados fundadores quiseram consagrar o nascimento das Comunidades Européias.<sup>73</sup>

E completa o autor:

A lenta e gradual afirmação das instâncias jurídicas supranacionais na Europa demonstra que esse processo não é isento de dificuldades políticas, ao contrário, a normatividade supranacional obrigatória depende das vontades das comunidades políticas em operar pacificamente a transferência de soberania.<sup>74</sup>

O Tratado da União Europeia em 1992, que ultrapassou o mero objetivo econômico do bloco, definiu regras e foi o marco inicial para a união econômica e monetária, mas, além disso, trouxe em seu texto a expressão *cidadania da União Europeia*, que consiste na participação ativa e passiva dos cidadãos em eleições comunitárias, ou seja, cada cidadão envolvido no processo de integração tem o direito e, talvez mais do que isso, tem o dever de participar das atividades comunitárias, através de manifestações populares e principalmente pelo voto.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> KEGEL, Patrícia Luíza. A jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e a competência internacional da Comunidade Européia. In: FARIA, Werter R. (org.). **Estudos Sobre Integração**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 182.

<sup>73</sup> ARAÚJO; SILVA, op. cit., p. 311.

<sup>74</sup> Ibidem, p. 312.

<sup>75</sup> JAEGER JÚNIOR, op. cit., 2002. p. 72.



Complementa Jaeger Júnior:

O primeiro que se pode indicar como mecanismo comunitário incentivador da participação da sociedade civil nos rumos do processo foi a instituição da figura de um passaporte único na UE. Esta experiência, entre outras, como a queda das fronteiras internas, a exteriorização dos controles alfandegários, a efetiva possibilidade de circulação de pessoas, já não lhes sendo exigido que fosse agentes econômicos, podendo ser somente pessoas, novamente na pura acepção da palavra, fez com que o legislador comunitário aproveitasse o momento deste sentimento evoluído de participação civil e positivasse no Tratado de Maastricht, de 1992, em seu artigo 8º, a cidadania da União.<sup>76</sup>

Os cidadãos elegem diretamente seus representantes em nível comunitário no Parlamento Europeu, órgão que compartilha com o Conselho o poder de tomar as decisões que afetarão diretamente a vida dos cidadãos do bloco. Tal participação efetiva a democracia no processo de integração e legitima as decisões tomadas no âmbito comunitário.

Aduzem Araújo e Silva:

Até agora, o cotidiano de vida dos cidadãos dos vários Estados-membros tem se modificado, em alguns domínios, de forma quase radical, porém, sempre sem grandes perturbações, sem que tais alterações de hábitos, comportamentos, modos de construir, de contratar sejam como uma “revolução”. Os efeitos da integração europeia têm sido assimilados de uma forma quase natural; verificando-se uma gradual e progressiva presença da União e do Mercado Interno na vida quotidiana dos cidadãos.<sup>77</sup>

A cidadania da União oferece ao ser humano alguns direitos além daqueles que já possui por ser nacional de seu país, como foi dito acima, o direito de votar e ser votado em nível comunitário, a proteção consular e diplomática em terceiros Estados, mesmo que seu país de origem não esteja representado e a liberdade de circulação e permanência em todo o território da União Europeia.<sup>78</sup>

Esse último direito remete ao conceito de mercado comum. Baseado na ideia de que o direito comunitário surgiu com o bloco europeu, pode-se afirmar que o mercado comum também teve base na experiência europeia, onde se determinou que para alcançar tal etapa de integração seria preciso que estivessem funcionando efetivamente no território do bloco quatro liberdades, a livre circulação de mercadorias, a livre circulação de capitais, a livre prestação de serviços e a livre circulação de pessoas.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> JAEGER JÚNIOR, op. cit., 2002. p. 111.

<sup>77</sup> ARAÚJO; SILVA, op. cit., p. 311.

<sup>78</sup> JAEGER JÚNIOR, op. cit., 2002. p. 74/75.

<sup>79</sup> FARIA, Guiomar T. Estella. Contratos internacionais e mercados integrados. In: FARIA, Werter R. (org.). **Estudos Sobre Integração**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 38.

A União Europeia superou esta etapa com eficiência, pois procurou efetivar não só a livre circulação dos fatores de produção visando à integração exclusivamente econômica, mas também à livre circulação das pessoas, prerrogativa para que se tornassem cidadãos do bloco envolvidos efetivamente com o processo de integração europeu. Há de se ressaltar o importante papel do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e sua jurisprudência na consolidação da livre circulação de pessoas e eliminação de suas restrições.<sup>80</sup>

Além disso, o direito comunitário supranacional tem o poder de instituir regulamentos, atos jurídicos que criam direitos e deveres diretos aos cidadãos dos Estados membros. Para Jaeger, “eles não são mais exclusivamente sujeitos de direito dos Estados, mas, paralelamente, sujeitos do direito comunitário, isto é, cidadãos comunitários”.<sup>81</sup>

O Mercosul ainda não alcançou essa etapa, que é seu maior objetivo, e uma das dificuldades enfrentadas é exatamente a dificuldade de se estabelecer a livre circulação de pessoas, a não ser como trabalhadores, tendo como meta uma integração exclusivamente econômica que impossibilita as pessoas envolvidas no processo de se tornarem efetivamente cidadãos do Mercosul. Embora passos neste sentido tenham começado a ser dados, com a criação do Parlamento do Mercosul onde os cidadãos de cada Estado Parte terão a oportunidade de escolher seus representantes em nível regional.

Casella observa:

Integração econômica, como mostra o esforço de construção da Comunidade Européia – exige o firme compromisso de toda uma geração, ressaltando a importância dos elos culturais, não necessária ou meramente jurídicos e econômicos, impulsionados pela visão política de seus líderes ou gestores, no sentido de superar diferenças menores, em busca de algo mais amplo e mais completo, em termos de sistema político e institucional, como ilustraria o modelo de um “mercado comum”, nos moldes europeus.<sup>82</sup>

O bloco latino-americano tem um longo caminho a percorrer, a exemplo da União Europeia, procurando sempre evoluir em busca de seu objetivo de mercado comum, dando especial atenção a assuntos como o não-reconhecimento do cidadão do Mercosul e a impossibilidade de existirem órgãos que emitam normas imediatamente obrigatórias aos Estados Partes, que podem dificultar ou até impedir que o bloco alcance sua meta. A evolução do processo de integração na América Latina até chegar ao que é hoje será o assunto a seguir.

---

<sup>80</sup> RUIZ DIAZ LABRANO, op. cit., p. 300.

<sup>81</sup> JAEGER JÚNIOR, op. cit., 2006. p. 69.

<sup>82</sup> CASELLA, op. cit., p. 189.

### 1.3 O MERCOSUL

A integração dos países da América Latina foi concretizada recentemente, mas tem seu esboço iniciado há muito tempo, em duas épocas distintas: a primeira consistia num movimento mais regionalizado com os índios guaranis; e a segunda, numa proposta mais abrangente que contemplava quase inteiramente a América Latina com Simón Bolívar.

Pode-se notar que nas regiões conhecidas como Sete Povos das Missões e Colônia do Sacramento, os índios não conheciam as fronteiras nacionais, desenvolvendo uma espécie de integração sociocultural. O idioma comum, a busca pela Terra sem Males e a crença no divino Tupã, pelos guaranis, contribuiu para a expansão integracionista. As fundições de ferro, a produção de tecido de algodão, a criação de gado e de cavalos, além das técnicas de armazenamento do excedente contribuíram também para uma espécie de integração econômica e ainda pontes e estradas caracterizavam a infraestrutura que interligava as reduções jesuíticas tornando aquela integração *sui generis* realidade em toda a Bacia do Prata.<sup>83</sup>

Nesse contexto, Jaeger Junior assevera:

A Conquista, a superioridade militar dos conquistadores, as doenças e epidemias trazidas pelos europeus, as rivalidades internas das civilizações, a perda da propriedade indígena com o surgimento do Tratado de Madri, a guerra guaraníca, entre 1754 e 1756, e a expulsão dos jesuítas, em 1767, contribuíram para a desintegração dos povos indígenas. [...] Fracassa, deste modo, com a dizimação dos povos guaranis, a primeira tentativa de integração regional, que contou com o auxílio dos jesuítas.

No início do século XIX, nova ideia de união dos países da América Latina surgiu com Simón Bolívar (1783-1830), conhecido como *El Libertador*. Esse líder revolucionário, que idealizou libertar a América do domínio espanhol, foi um dos principais responsáveis pela independência da Venezuela e da Colômbia. Bolívar trouxe para América do Sul a ideia da união entre seus países, tornando-os uma única e grande nação, manifestando-se em 1815 pela Carta da Jamaica, em que almejou a concretização de uma confederação hispano-americana, embora “retrate, nesse documento, uma realidade que, apesar de comungar do pensamento liberal, considera de difícil aplicação, em sua integralidade, quando da independência dos países hispano-americanos”.<sup>84</sup> Em 1821, surge a Grã-Colômbia através do pacto de União da Colômbia, Equador e Venezuela, e, em 1826, o revolucionário convocou o Congresso do

---

<sup>83</sup> JAEGER JÚNIOR, op. cit., 2002. p. 31.

<sup>84</sup> KERBER, op. cit., p. 30.

Panamá, um esforço para a integração continental.<sup>85</sup> O objetivo de Bolívar nunca foi alcançado, mas, com certeza, serviu de base para criação dos atuais blocos existentes na América Central e América do Sul.

Complementa Jaeger Júnior:

Ainda é importante dizer que, independentemente se foram os índios ou o idealista revolucionário Simon Bolívar os iniciadores de um processo de integração na América, é certo que o modelo hoje apresentado para a integração dos povos em muitos pontos do mundo é fruto de um pensamento que se iniciou com o fim da Segunda Guerra Mundial, episódio que demonstrou a fragilidade do sistema de então na busca de objetivos como a paz humana.<sup>86</sup>

Observa-se que somente um século depois, em 1948, surge novamente uma proposta de integração para a América representada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), uma das cinco comissões econômicas da Organização das Nações Unidas (ONU). Tinha o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre seus membros, sendo os estudos ocorridos nessa instituição e o amadurecimento da ideia de integração regional do final da década de 50, que resultaram na criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), a primeira a dar incremento comercial intrabloco na região.<sup>87</sup>

A ALALC foi criada em 18 de fevereiro de 1960 com o Tratado de Montevidéu, tendo como membros Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Tinha o objetivo de liberar o comércio regional através de acordos abrangentes, podendo-se notar que não resultou bem-sucedida, provocando acirrado e nocivo processo de concorrência entre seus membros.<sup>88</sup> Além disso, como lembra Jaeger Júnior,

o surgimento de governos ditatoriais na maioria de seus países-membros, a condição impeditiva da livre circulação de bens, pessoas e mercadorias, imposta por esses regimes, a ausência de uma vontade política dos governos e a não-existência de um órgão de caráter supranacional foram fatores que determinaram o fracasso da ALALC.<sup>89</sup>

Foi, então, a ALALC substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 12 de agosto de 1980 pelo Tratado de Montevidéu, tendo o objetivo de formar um mercado comum entre seus membros, com um gradual e progressivo processo de

---

<sup>85</sup> PANEBIANCO, op. cit., p. 60.

<sup>86</sup> JAEGER JÚNIOR, op. cit., 2002, p. 35.

<sup>87</sup> Ibidem, p. 34.

<sup>88</sup> RODRIGUES, op. cit., 1997, p. 20.

<sup>89</sup> JAEGER JÚNIOR, op. cit., 2002, p. 34.

concessões de preferências tarifárias e conclusão de acordos regionais e bilaterais.<sup>90</sup> A ALADI existe até hoje, sendo o maior grupo econômico da região, formada atualmente por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.<sup>91</sup>

A aproximação dos países do Cone Sul para a formação do Mercosul teve seu primeiro passo concreto em novembro de 1985, ocasião em que os então presidentes da Argentina e do Brasil, Raul Afonsín e José Sarney, respectivamente, assinaram a Declaração do Iguazu, na qual “expressaram sua firme decisão de acelerar o processo de integração bilateral e de ‘explorar novos caminhos na busca de um espaço econômico regional latino-americano’ ”.<sup>92</sup> Em 1986, mais um passo foi dado com a assinatura da Ata para a Integração Brasil-Argentina, que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), e, em 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que, entre outras coisas, criou mecanismos visando a acelerar a integração entre os dois países.<sup>93</sup>

As relações entre Brasil e Argentina continuaram progredindo e, em 1990, instituíram o mercado comum entre eles (Tratado de Buenos Aires), chamando a atenção do Uruguai e Paraguai, que manifestaram sua intenção de participar do bloco, no intuito de não se isolarem economicamente de seus vizinhos, em franca ascensão. Então, em 26 de março de 1991, os quatro países assinaram o Tratado de Assunção, criando oficialmente o Mercosul<sup>94</sup>, que foi produto de uma visão amplamente compartilhada sobre o futuro econômico e político da América Latina, como um consenso entre os envolvidos, sustentando-se basicamente sobre três pilares: a democracia liberal, a economia de mercado e a integração regional aberta ao capital estrangeiro.

É importante lembrar o vínculo indissociável do Mercosul com a ALADI, pois conforme Ana Cristina Pereira,

o Tratado de Assunção faz referência expressa, no § 5º do preâmbulo, ao Tratado de Montevidéu de 1980, inserindo-se, dessa forma, no contexto da integração do continente latino-americano. Por este motivo, o Tratado de Assunção teve que ser protocolado na Secretaria da ALADI enquanto Acordo Parcial de Complementação Econômica, bem como o serão todos os demais protocolos adicionais ou

<sup>90</sup> RUIZ DIAZ LABRANO, op.cit., p. 236.

<sup>91</sup> CAMÁRA DOS DEPUTADOS: Disponível em [www.camara.gov.br/mercosul](http://www.camara.gov.br/mercosul). Acesso em 10 set. 2008.

<sup>92</sup> DEVOTO, Fernando J.; FAUSTO, Boris. **Brasil e Argentina**: Um ensaio de história comparada. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 505.

<sup>93</sup> RUIZ DIAZ LABRANO, op. cit. p. 261 .

<sup>94</sup> Ibidem, p. 263.

complementares adotados no âmbito do MERCOSUL. Estabelece-se, assim, um elo institucional entre as duas ordens.<sup>95</sup>

Os objetivos do Tratado de Assunção vêm expressos no seu art. 1º (a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados; coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes; harmonização de suas legislações, nas áreas pertinentes).<sup>96</sup> O Tratado traz, também, implicitamente em seu texto, princípios que norteiam a integração da região: o princípio da gradualidade, que determina uma integração com etapas definidas em que as adequações necessárias ocorrem gradativamente; o princípio do equilíbrio, que garante o acesso igualitário de todos ao mercado comum; o princípio da reciprocidade, em que cada um dos Estados Partes adota direitos e adquire obrigações iguais uns com os outros; e o princípio da não-discriminação, no qual se determina que não haja nenhuma diferença de tratamento, baseada na nacionalidade, entre seus membros.<sup>97</sup>

O Tratado de Assunção iniciou um período de transição do bloco, que tinha o intuito de concretizar a primeira etapa de integração, a Zona de Livre Comércio. Durante esse período os Estados signatários procuram criar as condições necessárias para que se constituísse o Mercosul no prazo definido. Esse espaço de tempo dividiu-se em três fases distintas: (a) do Tratado de Assunção (março de 1991) ao Cronograma de Las Leñas (junho de 1992); (b) do Cronograma de Las Leñas (junho de 1992) à Reunião de Colônia (janeiro de 1994); e (c) da Reunião de Colônia (janeiro de 1994) ao Protocolo de Ouro Preto (dezembro de 1994).<sup>98</sup>

Ficou determinado que, nessa fase, os Estados Partes adotariam um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda, provisórios.<sup>99</sup>

Em decorrência destas determinações, foi ratificado, em 17 de dezembro de 1991, o Protocolo de Brasília, o primeiro a tratar da solução de conflitos. Ele orienta o sistema a resolver os conflitos que venham a existir entre os Estados Partes durante o período de

---

<sup>95</sup> PEREIRA, Ana Cristina Paulo. **Direito Institucional e Material do Mercosul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 5/6.

<sup>96</sup> FARIA, José Ângelo Estrella. **O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção**. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993. p. 25.

<sup>97</sup> RUIZ DIAZ LABRANO, op. cit., p. 273.

<sup>98</sup> RODRIGUES, op. cit., 1997. p. 23.

<sup>99</sup> MERCOSUL. **Tratado de Assunção**: Tratado para Constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. art. 3º. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 20 jan. 2008.

transição, determinando, em seu Anexo III, que seja criado um Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum.<sup>100</sup>

Em 1994, os quatro Estados Partes assinaram o Protocolo de Ouro Preto, que instituiu o bloco como pessoa jurídica de Direito Internacional, estabelecendo sua atual configuração. Além disso, “ingressa na sua segunda etapa, a definitiva, que inicia a implementação progressiva de uma união aduaneira. A constituição do mercado comum, dentro dessa etapa, dar-se-á apenas após a efetiva concretização da união aduaneira”.<sup>101</sup>

O bloco conta com cinco membros associados: o Chile e a Bolívia (adesão em 1996), Peru (em 2003), Colômbia e Equador (adesão em 2004). Considerados parceiros comerciais do Mercosul, estão ligados diretamente a zona de livre comércio, onde sua participação no bloco não passará dessa etapa.<sup>102</sup>

A principal diferença entre os membros associados e os membros plenos é o fato de que, estes últimos quanto maior o grau de integração maior os seus compromissos entre si, já os primeiros estão comprometidos diretamente com a zona de livre comércio não evoluindo para as demais etapas. A participação dos membros associados nas reuniões dos órgãos do bloco, só ocorrerá quando essas tratarem de interesses comuns e através de convite da instituição que irá realizá-la ou por solicitação sujeita a apreciação do respectivo órgão regional. Apenas nesses casos os membros associados terão voz e voto, nas demais reuniões eles poderão participar mas não terão direito ao voto.<sup>103</sup>

Desde a criação do bloco, a democracia foi um dos seus principais pilares de sustentação, estando implícita no Tratado de Assunção e tornando-se explícita com o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, em 24 de julho de 1998. Além dos membros-plenos do bloco, assinaram o Chile e a Bolívia.

Como previsto no Protocolo de Brasília, em 18 de fevereiro de 2002, foi firmado o Protocolo de Olivos, que substituiu o sistema de solução de conflitos até então adotado no bloco, sendo modificado na XXXII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, que aprovou, em 18 de janeiro de 2007, o Protocolo Modificativo do Protocolo de Olivos.

Depois de muitos anos de conversas e negociações, o primeiro passo concreto na aproximação do Mercosul com a Venezuela ocorreu em 17 de dezembro de 2004, na Cúpula do bloco em Ouro Preto, quando o país passou a ser membro associado do bloco.

---

<sup>100</sup> DELUCA, Santiago. **Unión Europea y Mercosul: los efectos del derecho comunitario sobre las legislaciones nacionales.** Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2003. p. 131.

<sup>101</sup> RODRIGUES, op. cit., 1997. p. 24.

<sup>102</sup> DREYZIN DE KLOR, Adriana; MORALES, Mariela. **Ampliación del Mercosur: O caso Venezuela.** Buenos Aires: Zavalía, 2009. p. 37.

<sup>103</sup> Ibidem, p. 35-38.

A Venezuela, porém, tinha objetivos maiores do que simplesmente tornar-se membro associado, almejava ser membro pleno do bloco e, portanto, no dia 9 de dezembro de 2005, protocolou seu pedido de adesão, que foi formalizado em 4 de julho de 2006, quando os quatro presidentes do Mercosul e o presidente da Venezuela assinaram o Protocolo de Adesão plena deste país ao bloco regional, em uma reunião de Cúpula Especial em Caracas. Vale ressaltar que o protocolo entrará em vigor trinta dias depois que os parlamentos dos cinco países o ratificarem.<sup>104</sup>

O texto já foi aprovado pelos parlamentos da Venezuela, da Argentina e do Uruguai. No Brasil, o Protocolo foi encaminhado ao Congresso em fevereiro de 2007 e, no dia 24 de outubro do mesmo ano, a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados aprovou o ingresso da Venezuela como membro pleno do Mercosul. Em 21 de novembro de 2007, foi a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara que o aprovou, a Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal também já aprovou o protocolo, mas ainda falta passar pela votação do plenário, último passo brasileiro para entrada do país no bloco. No Paraguai, a adesão venezuelana ao bloco também não foi votada pelo Congresso do país.<sup>105</sup>

O estágio atual do processo de adesão da Venezuela se mostra tumultuado, devido à demora da ratificação do protocolo, que reflete a preocupação dos parlamentares tanto brasileiros quanto paraguaios em relação à postura de Hugo Chávez. Ele tem tomado algumas atitudes que, aos olhos dos referidos parlamentares, são contrárias ao Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul. Assim, logo após eleito em 1998, propôs uma nova constituição, que tornou o Congresso Nacional unicameral e aumentou o mandato do presidente da república, permitindo-lhe a reeleição por mais uma única vez. No mês de agosto de 2007, lançou a proposta de reforma constitucional, na qual trinta e três dos trezentos e cinquenta artigos da Constituição de 1999 seriam modificados.

Talvez o assunto mais polêmico dessa reforma seja a reeleição contínua. Chávez propôs aumentar o período do mandato presidencial de seis para sete anos, além de acabar com o limite para o número de reeleições do presidente, interpretado como desejo de perpetuar-se no poder. Esse desejo, para muitos, foi camuflado pela proposta de redução da jornada de trabalho, amplamente divulgada pelo presidente em todos os meios de

---

<sup>104</sup> DREYZIN DE KLOR; MORALES, op.cit., p. 47.

<sup>105</sup> Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/11/21/materia.2007-11-21.9587606803/view>. Acesso em 25 nov. 2009.



comunicação do país. O projeto propunha a redução da jornada de trabalho de oito para seis horas diárias, com um limite de trinta e seis horas semanais.<sup>106</sup>

Surpreendentemente, em 2 de dezembro de 2007, em um referendo, a população venezuelana votou e não aprovou a reforma constitucional proposta por Chávez. No entanto, em consulta popular no dia 15 de fevereiro de 2009, foi aprovada a modificação de cinco artigos constitucionais, ficando eliminados os limites de mandatos existentes para o presidente e todos os cargos majoritários.

Entre outras atitudes do presidente venezuelano, talvez a que tenha tido mais repercussão, principalmente perante os parlamentares brasileiros, seja a não-renovação da licença do canal de televisão RCTV, que era alinhado com a oposição e um dos meios de comunicação que mais fazia críticas ao seu governo. O Senado brasileiro chegou a aprovar um requerimento pedindo que Chávez devolvesse a concessão ao canal, atitude que não obteve sucesso, retardando ainda mais a votação da proposta da adesão venezuelana nessa casa do Congresso.<sup>107</sup>

A discussão dentro de Senado brasileiro é si a Venezuela cumpre ou não todos os elementos que estão implícitos na cláusula democrática do Mercosul (Protocolo de Ushuaia) que deveriam ter plena aplicação em todos os Estados Partes. Além disso é importante ressaltar que a cláusula democrática deve ser aplicada em sentido amplo, onde tanto a Constituição do Estado que pretende ser membro pleno do Mercosul como a sua realidade, garantam a pluralidade política, eleições livre e secretas, um sistema que facilite a alternância do poder, a segurança dos direitos humanos, a justiça, a igualdade e a solidariedade.<sup>108</sup>

Em relação a essa adesão, Magnoli aduz:

A presença da Venezuela chavista no bloco complica o relacionamento bilateral Brasil-Argentina, abrindo a possibilidade de acordos táticos entre a Argentina e a Venezuela, em detrimento do Brasil. Ao mesmo tempo, o 'novo' Mercosul é ainda menos atraente para uruguaios e paraguaios, pois sua dinâmica dependerá de acordos triangulares entre as potências maiores. A tendência ao enfraquecimento da aliança estratégica Brasil-Argentina se agravaria com a eventual saída do Uruguai ou do Paraguai do Mercosul, uma hipótese que não deve ser descartada.<sup>109</sup>

O conteúdo do Tratado de Assunção estabelece que a administração do Mercosul e a execução de suas decisões, durante o período de transição, seriam exercidas pelos órgãos do

<sup>106</sup> Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias>. Acesso 22 jun.2008.

<sup>107</sup> Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/.../070621\\_mercosulcarne.shtml](http://www.bbc.co.uk/.../070621_mercosulcarne.shtml). Acesso em 13 jul. 2008.

<sup>108</sup> DREYZIN DE KLOR; MORALES, op.cit. p. 125.

<sup>109</sup> MAGNOLI, Demétrio . Mercosul + 1: O Chavismo contra o Mercosul. In: **União Européia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007. p. 39.

Conselho Mercado Comum (CMC) e pelo Grupo do Mercado Comum (GMC). O Conselho é o órgão superior do Mercosul, sua função é de conduzir a política do processo de integração, sendo integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados. O Grupo do Mercado Comum é o órgão executivo, sendo integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternados por país, representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Ministérios da Economia e Bancos Centrais, sendo suas Resoluções obrigatórias para os Estados Partes.<sup>110</sup>

O Protocolo adicional do Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, Protocolo de Ouro Preto, foi divulgado na VII Reunião do Conselho do Mercado Comum, em 17 de dezembro de 1994, e trouxe, em seu conteúdo, a estrutura definitiva dos órgãos de administração do Mercosul, alargando as funções tanto do CMC quanto do GMC, criando a Secretaria Administrativa do Mercosul, a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e o Foro Consultivo Econômico e Social.<sup>111</sup>

Esse protocolo conferiu personalidade jurídica de Direito Internacional ao Mercosul, o que faz dele pessoa jurídica derivada, seus órgãos podendo agir somente nos limites e segundo as competências outorgadas pelos Estados Partes, sendo estes as pessoas jurídicas internacionais originárias.<sup>112</sup>

A Comissão de Comércio do Mercosul é um órgão decisório técnico, responsável por apoiar o GMC no que diz respeito à política comercial do bloco, tem competência de criar Comitês Técnicos para que o auxiliem a realizar suas funções, sendo que suas Diretrizes são obrigatórias para os Estados Partes. É composta por quatro membros titulares e quatro membros alternados, coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores.<sup>113</sup>

A Secretaria Administrativa tem como principais funções, que podem ser destacadas do art. 32 do Protocolo, as seguintes: servir como arquivo oficial do Mercosul; realizar a publicação e a difusão das decisões tomadas pelo Mercosul; e apresentar anualmente ao GMC a prestação de contas e relatório de suas atividades.<sup>114</sup>

A Comissão Parlamentar Conjunta, segundo o Protocolo de Ouro Preto, era o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes. Atualmente, ela não funciona mais, pois foi substituída pelo Parlamento do Mercosul, que teve seu funcionamento efetivo em maio de

---

<sup>110</sup> RUIZ DIAZ LABRANO, op. cit., 431-433.

<sup>111</sup> Ibidem, p. 427.

<sup>112</sup> PEREIRA, op. cit., p. 27.

<sup>113</sup> MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**: Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul. art. 16 a 21. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 20 jan. 2008.

<sup>114</sup> DEL'OLMO, op. cit., 2006. p. 196.

2007. Até 2010, será composto por representantes dos Congressos de cada Estado Parte, posteriormente seus membros serão eleitos diretamente pelo voto dos cidadãos do Mercosul.<sup>115</sup>

O Foro Consultivo Econômico e Social é um órgão consultivo do Mercosul que representa os setores da economia e da sociedade, manifestando-se por Recomendações ao GMC.<sup>116</sup>

Ana Cristina Pereira observa, nesse contexto:

Com a análise geral das instituições do MERCOSUL, verificamos que se trata de uma estrutura simples, senão precária, se considerarmos o objetivo maior a ser alcançado – o funcionamento de um mercado comum. Por enquanto, o MERCOSUL contenta-se em possuir órgãos normativos totalmente atrelados aos governos dos respectivos Estados Partes e órgãos de representação que se limitam a um papel secundário em todo o processo de integração. Força é constatar que, embora o MERCOSUL tenha vontade própria, por possuir personalidade jurídica, essa vontade nada mais é do que o resultado de um consenso dos Estados, pois não há um órgão sequer que possa visar exclusivamente os interesses do próprio processo de integração, sobrepujando-se às vontades políticas individuais dos Estados Partes.<sup>117</sup>

Observando a composição e as funções dos órgãos do Mercosul, nota-se que representam totalmente a vontade político-governamental de cada Estado Parte, ou seja, representam os interesses políticos dos países e paralelamente os interesses dos governos que estão no comando, que podem ter maior ou menor intenção de investir na integração. Isso se dá pelo fato de os membros que compõem os principais órgãos do Mercosul serem nomeados pelos governos dos Estados Partes e, em cada troca de governo, mudarem os membros dos órgãos do bloco. Além disso, o modelo intergovernamental permite essa postura, o que acaba dificultando que o bloco tenha instituições que representem interesses genuinamente comunitários e de integração.

Em análise da trajetória do Mercosul, pode-se afirmar que, no começo, estava bem encaminhado em seu processo de integração, já que instituiu a Zona de Livre Comércio com reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas das eliminações de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao

---

<sup>115</sup> PARLAMENTO DO MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC n° 23/05: **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em 13 abr. 2008. Anexo B.

<sup>116</sup> MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**. art. 28 e 29. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 20 jan. 2008.

<sup>117</sup> PEREIRA, op. cit., p. 15/16.

comércio entre os Estados Partes.<sup>118</sup> Logo após, determinou tarifas comuns a produtos de terceiros, instituindo a União Aduaneira em 1º de janeiro de 1995 com a Tarifa Externa Comum (TEC), dita no art. 5º, alínea c, do Tratado de Assunção. Não conseguiu, contudo, concretizar o Mercado Comum, etapa naturalmente subsequente, que visa à livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, como determina o art. 1º do já referido Tratado, que previa seu estabelecimento até 31 de dezembro de 1994.

Considera Paulo Borba Casella:

Estamos apenas começando em termos de integração, pois muito embora deseje o MERCOSUL, como o próprio nome indica, alcançar um patamar de ‘mercado comum do sul’, com livre circulação dos fatores e agentes de produção econômica, compreendendo mercadorias, serviços, capitais e pessoas, ainda temos um longo caminho pela frente para chegar até lá. Bem ou mal temos uma zona de livre comércio entre os quatro parceiros, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Estamos em período de convergência da TEC, a Tarifa Externa Comum, visando à implementação de união aduaneira, mas falta muito até concretizar um mercado comum.<sup>119</sup>

Um fator que exerce considerável influência para a construção de um mercado comum é a presença das chamadas quatro liberdades fundamentais, que consiste na livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas, como ocorre na União Europeia. Enfatiza Jaeger:

A criação de um mercado comum não significa apenas a liberação dos produtos econômicos. Deve envolver, ainda, a liberação de fatores de produção, quais sejam, o fator humano e o capital. Desta divisão é que os autores do Tratado da Comunidade Econômica Européia (TCEE) partiram para o estabelecimento das quatro liberdades fundamentais, duas relacionadas ao produto, bens e serviços, e duas relacionadas aos fatores de produção, pessoas e capitais, assim como se fossem duas colunas centrais.<sup>120</sup>

No entanto, o Mercosul determina como objetivos a serem alcançados expressamente as três primeiras, não sendo errada a interpretação de que implicitamente busca também a livre circulação de pessoas como fator de produção, no papel de trabalhadores ou prestadores de serviços. Nada expressa sobre a livre circulação de pessoas, no sentido literal da palavra.<sup>121</sup> Não há dúvidas que essas liberdades permitirão que exista uma integração plena entre as sociedades envolvidas e na fase do mercado comum é que elas deverão estar conformadas.<sup>122</sup>

<sup>118</sup> MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. art. 5º alínea a. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 20 jan. 2008.

<sup>119</sup> CASELLA, op. cit., p. 130.

<sup>120</sup> JAEGER JÚNIOR, op. cit., 2006. p. 99.

<sup>121</sup> RUIZ DIAZ LABRANO, op.cit., p. 309.

<sup>122</sup> Idem, op. cit., 2002. p. 172.

Além disso, a livre circulação de pessoas contribui ainda mais para a formação de uma consciência de cidadania do Mercosul, permitindo que os cidadãos se sintam parte de uma organização mais ampla que seus países de origem e comecem a participar efetivamente do processo de integração no qual estão inseridos.

Cada vez mais nota-se a interesse a vontade política dos Estados Partes de proiciar um ambiente seguro que garanta a livre circulação de pessoas com a harmonização de suas normas internas.<sup>123</sup>

Pode-se observar que o processo de integração latino-americano até regrediu, pois hoje nem a Zona de Livre Comércio tem funcionamento pleno e 15% do universo tarifário está coberto por regimes de exceção temporários. Desse modo, não são atingidos pela TEC, continuando cada Estado a aplicar sua própria tarifa externa, temporariamente, até o prazo de convergência prefixado. Essas exceções ditas transitórias (mas que perduram) recaem em setores especiais, como o açúcar e a indústria automobilística, além de “não se registrarem êxitos na remoção das restrições não-tarifárias, a exemplo das normas fitossanitárias, desvinculadas das tarifas aduaneiras, assim como na área da cooperação das políticas macroeconômicas e setoriais”.<sup>124</sup>

Essas dificuldades, que o Mercosul vem enfrentando para prosseguir em seu processo de integração, em muito são reflexos da rigidez apresentada pelas Constituições do Brasil e do Uruguai, que não admitem dividir competências soberanas com órgãos do bloco. Ao contrário das Constituições da Argentina e do Paraguai, que consideram a possibilidade de instituições supranacionais na região, desde que os países envolvidos cedam poderes soberanos reciprocamente. Tais normas constitucionais nos mostram também o real grau de integração que o Mercosul pode alcançar.<sup>125</sup>

A Constituição da Nação Argentina, com as reformas de 1992, no seu Capítulo Quarto, que determina as atribuições do Congresso, mostra a sua real intenção de aprofundar uma possível integração que venha a acontecer entre os países latino-americanos com igualdade e reciprocidade, prevendo expressamente a criação e concessão de poderes a organismos supranacionais. Assim:

**Artículo 75** – Corresponde al Congreso:

24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que

---

<sup>123</sup> RUIZ DIAZ LABRANO, op. cit., p. 311.

<sup>124</sup> DEVOTO; FAUSTO, op. cit., p. 506.

<sup>125</sup> RUIZ DIAZ LABRANO, op. cit., 503.

respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

Mesma intenção vem expressa na Constituição da República do Paraguai, de 20 de junho de 1992, em seu Capítulo II, De Las Relaciones Internacionales:

Artículo 145 – DEL ORDEN JURIDICO SUPRANACIONAL

La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural.

Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.

Já o Uruguai, embora expresse na Constituição Política da República Oriental do Uruguai reformada em 2004, a intenção de uma integração social e econômica entre os países latinos em seu art. 6º, é categórica em não admitir instituições supranacionais que interfiram em sua soberania: “Artículo 4º. – La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará”.

O caso brasileiro é uma situação peculiar, pois a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 4º, parágrafo único, determina: “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”. Todavia, não expressa de que forma se dará essa integração. Na prática, a interpretação é que no país se adota os conceitos clássicos de soberania, ou seja, não se admitindo órgãos supranacionais.

Em análise as constituições dos Estados Partes do Mercosul, observa-se claramente duas ideias distintas para um caminho de integração: de um lado, a Argentina e o Paraguai, com a possibilidade de uma integração que pode se aprofundar e, no futuro, até tornar-se supranacional, desde que com reciprocidade entre os países; e do outro, o Brasil e o Uruguai, que admitem e desejam uma integração latino-americana, porém sob um modelo intergovernamental rígido.

Com a assinatura do Tratado de Assunção, os Estados Partes do Mercosul adotaram o modelo intergovernamental, em que o poder soberano dos Estados não seria compartilhado com o bloco, as decisões em âmbito regional só poderiam ser tomadas por consenso entre todos os envolvidos, sendo que essas decisões não obrigariam os Estados, necessitando passar por um processo de internalização determinado na legislação de cada país.

Sobre isso, Seitenfus ressalta:

A principal barreira, até o momento intransponível, do processo integracionista, é a superficialidade da construção institucional do Mercosul. Esta se caracteriza, no estágio atual, pela intergovernabilidade. Ou seja, trata-se de um processo de integração que descarta qualquer possibilidade de criação de uma instância supranacional que venha a transformar-se na depositária dos interesses e poderes comuns dos sócios.<sup>126</sup>

Mesmo com esse processo, a normativa do Mercosul é equiparada aos Tratados Internacionais que têm igual hierarquia das leis ordinárias, no entanto “salvo os casos em que a lei expressamente prevê a primazia do direito internacional sobre o direito interno, não é pacífico na doutrina a equiparação da lei interna ao tratado”.<sup>127</sup> Mesmo assim, a normativa do Mercosul tem *status* inferior às normas constitucionais, significando que, em caso de conflitos de normas, prevalecerá a Constituição de cada Estado.

Devido a essas características, segundo Rodrigues, pode-se considerar que,

o conjunto normativo do Mercosul não pode, em sentido técnico, ser denominado de Direito Comunitário, falta-lhe a superioridade hierárquica, a recepção automática pelos ordenamentos jurídicos nacionais (independentemente de qualquer processo de aprovação interna) e a auto-aplicabilidade. Nesse sentido, melhor parece à utilização da expressão Direito da Cooperação.<sup>128</sup>

É necessário lembrar que a integração econômica regional é regulada pelo sistema da Organização Mundial do Comércio (OMC), organização que trata especialmente de assuntos comerciais de forma que as normas do GATT, que regulamentam a integração regional, tratam só dos assuntos relacionados com o comércio pertencentes ao âmbito da OMC. Embora o Mercosul, como bloco regional, deva seguir as normas do sistema internacional do comércio, em caso de conflitos deste sistema com as normas regionais, “a primazia do direito regional sobre o direito internacional do comércio no âmbito das relações recíprocas dos Estados Partes do MERCOSUL conduz a que, *prima face*, em caso de conflito, aplique-se o ‘direito do MERCOSUL’”.<sup>129</sup>

Apesar de o Mercosul não admitir órgãos que tenham poder independente para defender os interesses do bloco como um todo, o que dificulta que normas comunitárias sejam

<sup>126</sup> SEITENFUS, Ricardo. A integração na América Latina: repercussões políticas e jurídicas. Artigo relativo à palestra proferida em 21 de novembro de 1996. In.: VENTURA, Deisy (org.). **Direito Comunitário do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 264-265.

<sup>127</sup> PEREIRA, op. cit., p. 50.

<sup>128</sup> RODRIGUES, op. cit., 1997. p. 29.

<sup>129</sup> PEREIRA, op. cit., p. 15/16.

aprovadas e aplicadas com agilidade, criando grandes obstáculos normativos para o bloco, não impede que o processo de integração evolua rumo ao seu objetivo de Mercado Comum.

Demonstração disto, entre outras, é a intenção de harmonização legislativa nas áreas pertinentes para o progresso da integração, declarada no artigo 1º do Tratado de Assunção.

Casella observa:

A construção de espaço economicamente integrado exige, igualmente, adequada implementação de ordenamento jurídico harmonizado. A supressão de barreiras alfandegárias e outras ao livre fluxo comercial acarreta incremento do volume de negócios, com a correspondente necessidade de atuação unificada nos Judiciários nacionais. Assegurar esse patamar mínimo harmonizado é algo ainda não consolidado no MERCOSUL.<sup>130</sup>

Neste momento, cabe fazer uma diferenciação entre unificação e harmonização legislativa. Com a unificação, os integrantes do bloco adotam imperativamente uma legislação única sobre determinada matéria que substitui as normas já existentes. A harmonização é mais flexível, tem o intuito de aproximar as legislações, determinando conceitos mínimos a serem seguidos e objetivos a serem alcançados, levando sempre em consideração as particularidades dos ordenamentos internos de cada Estado Parte envolvido.<sup>131</sup>

Aduz Ana Cristina Pereira:

Pode-se dizer que enquanto a unificação implica a criação de ‘direito comum’, composto de regras literalmente idênticas para todos os Estados, sem que ocorra qualquer tipo de alteração ou adaptação por parte dos mesmos, mantendo-se, portanto, na íntegra o texto originalmente adotado, a harmonização visa simplesmente à aproximação de dois mecanismos nacionais de conduta, a fim de chegar a um ponto mais próximo da unificação do direito; a regra de base é a mesma para todos os Estados, os quais, contudo, podem dar-lhe um texto próprio.<sup>132</sup>

No âmbito do Mercosul, o processo de harmonização é lento e difícil, tendo a área da economia como a mais discutida e estudada, existindo várias decisões que envolvem o assunto: a harmonização para aplicação e utilização de incentivos às exportações pelos integrantes do Mercosul (Decisão 10/94), que compromete os Estados Partes a aplicar incentivos às exportações que respeitem as disposições resultantes dos compromissos assumidos no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT); o Protocolo de Harmonização de Normas sobre Propriedade Intelectual no MERCOSUL, em Matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominações de Origem (Decisão Nº 08/95), em que os Estados Partes garantirão uma proteção efetiva à propriedade intelectual em matéria de

<sup>130</sup> CASELLA, op. cit., p. 76.

<sup>131</sup> LOCATELLI, Liliana. **Proteção ao Consumidor & Comércio Internacional**. Curitiba: Juruá Editora, 2003. p. 72.

<sup>132</sup> PEREIRA, op. cit., p. 116.



marcas, indicações de procedência e denominações de origem, assegurando, no mínimo, a proteção derivada dos princípios e normas enunciados no Protocolo.

Também se tem o Protocolo de Harmonização de Normas em Matéria de Desenho Industrial (Decisão Nº 16/98), em que os Estados Partes garantirão uma proteção efetiva à Propriedade Intelectual em matéria de Desenhos Industriais. Além desses acordos comerciais, se discute no Comitê Técnico nº 7, subordinado ao GMC, um Protocolo de Regulamento Comum – Mercosul de Defesa do Consumidor –, com o objetivo de harmonizar a proteção do consumidor do bloco, já que ele é parte importante no comércio regional.

No entanto, é longo o caminho a ser percorrido nas áreas social, cultural e ambiental que se fazem tão importantes quanto a área econômica, no momento em que o bloco visa também a proporcionar melhor qualidade de vida a seus cidadãos.

Mas já pode ser notada a intenção positiva dos Estados Partes na área da Educação como o Protocolo de Integração Educativa e reconhecimento de certificados, títulos e estudos de nível primário e médio; Protocolo de Integração Educativa sobre reconhecimento de títulos universitários para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas Universidade do Mercosul; Protocolo de Integração Educativa y revalidação de diplomas, certificados, títulos y recomendações de estudos de nível médio técnico; Protocolo de admissão de títulos universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos países do Mercosul.<sup>133</sup>

As dificuldades enfrentadas pelo Mercosul não necessariamente impedem seu processo de integração de evoluir. Para Casella, com o avanço do processo de integração, pode-se esperar, “ainda que não seja este primacialmente seu propósito, também contribuir para a criação e consolidação de estruturas políticas e quadro institucional mais limpo, mais transparente, mais estável e mais digno”.<sup>134</sup>

Exemplo deste avanço pode-se considerar a criação do Parlamento do Mercosul, órgão que representa a sociedade civil do bloco, que tem como uma de suas metas contribuir para a transparência da integração, tornando-a mais democrática e dando-lhe a legitimidade social necessária para que este órgão possa vir a se tornar o palco de grandes debates, procurando sempre buscar a solução de todos os tipos de conflitos que envolvam os Estados Partes. Essa nova instituição será o objeto de análise do próximo capítulo.

---

<sup>133</sup> RUIZ DIAZ LABRANO, op. cit., p. 311.

<sup>134</sup> CASELLA, op. cit., p. 36.

## 2 O PARLAMENTO DO MERCOSUL

### 2.1 A INSTITUIÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

A maioria, para não dizer todos os blocos econômicos da atualidade, inspira-se no modelo da União Europeia, primeiro e mais bem-sucedido bloco econômico. Não fugindo dessa regra, o Mercosul teve forte influência do modelo europeu para sua criação, passados dezoito anos de altos e baixos, vem enfrentando uma crise nos últimos anos, que até retrocedeu seu processo de integração, evidenciando a desarmonia existente entre as legislações nacionais e a necessidade de órgãos independentes dos Estados para tentar dirimir essas diferenças e estabelecer o verdadeiro consenso.

Nesse contexto, seguindo o Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004 – 2006 (Decisão Nº 26/03 CMC), em seu item 3.1, sobre o Parlamento MERCOSUL e a Decisão 49/04 CMC<sup>135</sup>, que propõe a criação de um Parlamento do bloco, o Conselho do Mercado Comum, por meio da Decisão nº 23/05, celebrada em Montevideu, em 9 de dezembro de 2005, aprova o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, documento que deveria ser ratificado pelos Estados Partes até 31 de dezembro de 2006, não necessitando ser incorporado ao seu ordenamento jurídico.<sup>136</sup>

O Paraguai aprovou o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul em 25 de abril de 2006, que foi promulgado pelo Poder Executivo no dia seguinte; no Brasil, a aprovação pelo Congresso ocorreu em 5 de setembro de 2006; o Congresso Argentino aprovou em 28 de setembro de 2006 e o Uruguai emitiu sua decisão de aprovação em 22 de novembro de 2006.<sup>137</sup>

Bem antes de sua aprovação, contudo, já se podia notar no Mercosul a existência do debate em torno da criação de uma instituição com essas características para a evolução de seu processo de integração. Já na IX Reunião do GMC, em 21 e 22 de abril de 1993, criou-se o Grupo *Ad Hoc* sobre aspectos institucionais,<sup>138</sup> formado por uma delegação de cada Estado Parte, que deveria apresentar documentos para serem discutidos ao logo de seus trabalhos. Dentre esses documentos, destacou-se a vontade política argentina sobre a ampliação do quadro institucional do bloco, com a criação de um Parlamento, com capacidade de iniciativa, e um Fórum de Consulta Econômico e Social, que seria composto por produtores,

<sup>135</sup> Inserido nesta dissertação como anexo A.

<sup>136</sup> PARLAMENTO DO MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC nº 23/05: **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em 13 abr. 2008. Inserido nesta dissertação como anexo B.

<sup>137</sup> CÂMARA DE DEPUTADOS: Disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br). Acesso em 23 ago. 2008.

<sup>138</sup> MERCOSUL/GMC/RES nº 07/93. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 10 set. 2008.

consumidores e trabalhadores, o que demonstrou a preocupação com a legitimidade da estrutura orgânica e suas relações com a sociedade política e civil. O resultado das discussões desse Grupo está expresso no POP que institucionalizou o Foro Consultivo Econômico-Social, embora o Parlamento só tenha se corporificado tempos depois.<sup>139</sup>

O Parlamento do Mercosul é o mais novo órgão componente da estrutura jurídica institucional do bloco, sendo independente e autônomo. Sua principal função é representar a sociedade civil no âmbito regional. Propõe-se a garantir que a pluralidade ideológica e política dos povos envolvidos seja representada e respeitada no nível decisório do bloco, além de promover a democracia, a liberdade e a paz, fomentando a formação de uma consciência coletiva comunitária, que aprofunde e amplie a integração regional.

Compete ao Parlamento do Mercosul, dentre outras funções, zelar pela observância das normas Mercosul; emitir declarações, recomendações e relatórios sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração; realizar estudos e propor anteprojetos de normas nacionais, visando à melhor harmonização das legislações dos Estados Partes; e desenvolver um trabalho permanente de cooperação com os Parlamentos nacionais, assegurando um melhor cumprimento dos objetivos do Mercosul.<sup>140</sup>

Bergamachine ressalta:

Los aspectos del Protocolo relativos al Parlamento son claros en este sentido, al considerarlo como una instancia – dentro del sistema orgánico mercosureño – dotado de una mera atribución de soporte. Así, nos hallamos ante un órgano de poderes limitados, que no puede participar activamente en la creación de las normas y tampoco puede ejercer un control sobre los actos emanados del GMC. La ausencia de una institución que pueda realmente desarrollar una competencia legislativa hace que el sistema del Mercosur sea un proceso altamente deficitario de valores democráticos, especialmente aquellos que se refieren a la representación del ciudadano dentro de este proyecto.<sup>141</sup>

Mesmo tendo inicialmente função consultiva, tem possibilidade de evoluir seu desempenho tornando-se importante e necessário parceiro dos órgãos decisórios do bloco, conferindo-lhes maior grau democrático.

---

<sup>139</sup> VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A Ordem Jurídica do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 51.

<sup>140</sup> PARLAMENTO DO MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC n° 23/05: **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Art. 4º. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em 13 abr. 2008.

<sup>141</sup> BERGAMACHINE MATA DIZ, Jamile. **MERCOSUR: Orígen, fundamentos, Normas y Perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 258.

Nesse contexto, observa Bergamachine:

El fortalecimiento de un poder legislativo del Mercosur podría darse paulatinamente, acompañan la evolución del proyecto de integración. Además, al colocar o Parlamento como instancia legislativa derivada, se preservarían los poderes del CMC, con el cual los Estados miembros seguirían teniendo un alto grado decisorio.<sup>142</sup>

Esse órgão, de acordo com o art. 19 de seu Protocolo Constitutivo e o Capítulo 8 de seu Regimento Interno, como já foi dito, pronunciar-se-á mediante pareceres, projetos e anteprojetos de normas, declarações, recomendações, relatórios e disposições, emitidos tanto para o CMC e para o GMC como para os Parlamentos Nacionais dos Estados Partes.

Os Pareceres consistem em opiniões emitidas pelo Parlamento sobre projetos de normas enviados pelo Conselho do Mercado Comum que necessitem de aprovação legislativa em um ou mais Estados Partes. Esses pareceres serão dados antes que os projetos sejam encaminhados à aprovação dos membros do Mercosul.

Os Projetos de normas são as proposições normativas apresentadas para apreciação do Conselho do Mercado Comum.

Os Anteprojetos de normas são as proposições que visam à harmonização das legislações dos Estados Partes, dirigidas aos Parlamentos Nacionais para sua eventual consideração.

As Declarações são as manifestações do Parlamento sobre qualquer assunto de interesse público.

As Recomendações são indicações gerais dirigidas aos órgãos decisórios do Mercosul.

Os Relatórios são estudos realizados por uma ou mais comissões permanentes ou temporárias e aprovados pelo Plenário, que contenham análise de um tema específico.

E as Disposições são normas gerais, de caráter administrativo, que dispõem sobre a organização interna do Parlamento.<sup>143</sup>

O Parlamento, sendo um órgão que visa a representar a população do Mercosul, apresenta uma inovação em relação aos demais órgãos do bloco, pois transcorrido o período de transição, seus integrantes serão eleitos diretamente pelo sufrágio direto, universal e secreto de cada cidadão do bloco.

O Protocolo determina que a constituição do Parlamento se realizará através de etapas: a primeira etapa de transição é o período compreendido entre 31 de dezembro de 2006 e 31 de

<sup>142</sup> BERGAMACHINE MATA DIZ, op. cit., p. 260.

<sup>143</sup> PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Regimento Interno do Parlamento do Mercosul**. Art. 90 a 102 Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em 19 jan. 2009.

dezembro de 2010; e a segunda, o período entre 1º de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2014.<sup>144</sup>

Está previsto que, na primeira etapa, o Parlamento terá câmara única e inicialmente será composto por dezoito parlamentares de cada Estado Parte, indicados entre os seus parlamentares nacionais. Durante esta etapa, os parlamentares indicados serão substituídos gradativamente por outros que serão eleitos por sufrágio universal e direto, em eleição que ocorrerá de acordo com a agenda eleitoral de cada Estado Parte. O Paraguai foi o primeiro a eleger por voto direto seus representantes ao Parlamento do Mercosul, em 20 de abril de 2008, juntamente com as eleições presidenciais.

As eleições do Uruguai estão previstas para 2011. Já na Argentina as eleições para o Parlamento do Mercosul não poderão acontecer antes do fim da primeira etapa, assim como está se encaminhando a situação no Brasil, por não terem adaptado suas normas internas em tempo hábil antes das suas eleições, no caso brasileiro um ano antes.<sup>145</sup>

Na segunda etapa de transição, o Parlamento do Mercosul já será composto inteiramente por representantes eleitos pelo sufrágio direto. Seus mandatos se completarão em 2014 com as eleições simultâneas nos Estados Partes para a composição do Parlamento do Mercosul no “Dia do Mercosul Cidadão”, que será estabelecido até 2012 pelo Conselho Mercado Comum por proposta do Parlamento.<sup>146</sup>

É importante definir os critérios para a representação cidadã, ou seja, quantos parlamentares farão parte da bancada de cada Estado Parte, levando em consideração as acentuadas diferenças populacionais, territoriais e econômicas existentes entre os países do bloco. Em reunião realizada em 28 de abril de 2009 na cidade de Assunção, após longos debates, o Parlamento fechou acordo político que define essa distribuição. Num primeiro período, entre 2010 e 2014, o Brasil elegerá trinta e sete parlamentares, a Argentina vinte e três, e o Paraguai e o Uruguai dezoito cada. A partir das eleições de 2014 o Brasil passará a ter setenta e cinco cadeiras, a Argentina quarenta e três e o Paraguai e o Uruguai permanecerão com dezoito cada.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> PARLAMENTO DO MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC n° 23/05: **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Disposições Transitórias – 1ª. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em 13 abr. 2008.

<sup>145</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível: [www2.camara.gov.br/.../entenda-as-eleicoes-do-parlamento-do-mercosul](http://www2.camara.gov.br/.../entenda-as-eleicoes-do-parlamento-do-mercosul). Acesso em 22 de set. 2009.

<sup>146</sup> PARLAMENTO DO MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC n° 23/05: **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Disposições Transitórias – 4ª. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em 13 abr. 2008.

<sup>147</sup> PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Custos da Democracia**. Disponível em [http://www.parlamentodelmercosur.org/portugues\\_noticias\\_home.asp](http://www.parlamentodelmercosur.org/portugues_noticias_home.asp). Acesso em 05 jun. 2009.

A sessão inaugural do Parlamento do Mercosul foi realizada em 14 de dezembro de 2006, um dia antes da Cúpula de Chefes de Estados do Mercosul em Brasília, ficando previsto seu funcionamento para o primeiro semestre de 2007. Isso efetivamente ocorreu em 7 de maio de 2007, com a primeira sessão do Parlamento do Mercosul em Montevideu, sua sede e também sede do próprio Mercosul.<sup>148</sup>

Está previsto que o Parlamento deve reunir-se em sessão ordinária ao menos uma vez por mês, preceito que está sendo seguido à risca. Nas sessões já realizadas, foram tomadas decisões de relevância para a implementação efetiva e organização do mesmo, podendo citar-se uma das mais importantes, a aprovação do Regimento Interno do órgão, em 6 de agosto de 2007, durante sua quarta sessão.<sup>149</sup>

Analisando-se os dispositivos que tratam dos propósitos (art. 2º), princípios (art. 3º) e competência (art. 4º) do Parlamento, pode-se constatar que não é um órgão com poder deliberativo. Ele tem por objetivo reduzir a burocracia para a aplicação dos acordos regionais e zelar pela sua efetividade, dependendo, em vários aspectos da legislação interna de cada Estado. Não possui atualmente nem há previsão de que o órgão constituirá um ordenamento jurídico com poder independente e supraestatal que se imponha e se faça cumprir internamente nos Estados Partes, sem que dependa da internalização de cada um deles.

No entanto não se pode negar que o Parlamento do Mercosul é foro de intercambio de ideias e discussão sobre o futuro do bloco, sendo pedra fundamental para a promoção democracia e o respeito e garantia dos direitos humanos na região. Como representante dos povos do bloco traz a legitimidade democrática a integração regional, em decorrência da credibilidade oriunda da sua representatividade.<sup>150</sup>

Atualmente, o sistema democrático está bem disseminado no mundo, embora existam regiões que relutem a aderi-lo, situação que não ocorre na América Latina, onde a grande maioria dos países se declara Estados Democráticos de Direito.

*Democracia* é derivada das palavras gregas *demos*, que significa povo, e *kratos*, que significa autoridade ou governo, caracterizando-se por ser um sistema político no qual cada cidadão tem o poder de participar das decisões sobre as políticas públicas e sociais de seus Estados.

---

<sup>148</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS: Disponível em <http://www.camara.gov.br>. Acesso em 18 set. 2008.

<sup>149</sup> SENADO FEDERAL: Disponível em <http://www.senado.gov.br>. Acesso em 19 set. 2008.

<sup>150</sup> DREYZIN DE KLOR; MORALES. op. cit., p. 94.

Para Bobbio,

o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. [...] No que diz respeito às modalidades de decisões, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas, as aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão. [...] É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição, é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc.<sup>151</sup>

Os primeiros registros da prática democrática se deram na Grécia, na cidade-Estado de Atenas, onde os cidadãos livres se reuniam, votavam e decidiam diretamente os assuntos públicos da sociedade. Esse sistema de participação direta se tornava possível pelo fato de estarem impedidos de votarem os escravos – que, na época, eram a maioria da população –, as mulheres e os estrangeiros. Dessa maneira, era um número reduzido de cidadãos que efetivamente participava no sistema democrático ateniense. Esse sistema passou por sucessivas formas, evoluindo, até que atingiu uma forma complexamente desenvolvida de democracia representativa, tornando possível o seu funcionamento em uma escala muito maior como a do Estado-nação.<sup>152</sup>

Após a II Guerra Mundial, momento em que muitos direitos inerentes ao homem foram violentamente violados, a Assembleia Geral das Nações Unidas assinou, em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento oficial que garante a proteção da dignidade, da igualdade e da paz entre os homens. Entre outras importantes disposições, a Declaração estabelece, em seu art. 21, o direito universal à democracia, considerando que “toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”, complementando: “a vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”. Estar expresso em um documento de

<sup>151</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 8º ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 30 a 32.

<sup>152</sup> SHETH, D. L. Micromovimentos na Índia: para uma nova política de democracia participativa. In.: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos para a democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 112.

tamanha influência mundial reflete a importância que o sistema democrático tem hoje para que ocorra o verdadeiro respeito aos direitos do homem.

É comum se pensar na democracia como simples sistema de governo, que pode ser exercida de duas maneiras: de forma direta ou participativa e indireta ou representativa. A visão estanque sobre essas duas formas pode não mais ser suficiente para contemplar os anseios democráticos da sociedade moderna. Antes, porém, de se abordar essa questão é válido analisar a democracia direta e a indireta em sentido literal.

Nesse contexto, “tanto a democracia direta quanto a indireta descendem do mesmo princípio da soberania popular, apesar de se distinguirem pelas modalidades e pelas formas com que essa soberania é exercida”.<sup>153</sup>

Com relação à democracia direta, Bobbio entende que “para que exista no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário”.<sup>154</sup>

Exercer a democracia da forma direta como os gregos faziam não é compatível com a realidade da sociedade contemporânea, devido à complexidade das instituições do Estado e dos assuntos em geral. Critica Bobbio:

É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade.<sup>155</sup>

Nesse sentido, Sheth completa:

A democracia participativa é, de fato, uma idéia nobre, admite a teoria, e alguns dos seus elementos devem ser funcionalmente incorporados na democracia representativa, mas é um retrocesso pensar nos cidadãos controlando e participando diretamente nas tomadas de decisão governamental, e até pode, no mundo atual, acabar sendo uma receita para o desastre.<sup>156</sup>

Segundo Lucas, a representação era quase desconhecida no mundo antigo: “Ela floresceu na Idade Média, não só como uma forma de obter-se informações a respeito do que

---

<sup>153</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995. p. 34.

<sup>154</sup> Idem, op. cit., 2000. p. 52.

<sup>155</sup> Ibidem, p. 54.

<sup>156</sup> SHETH, D. L. op. cit., p. 112.



as várias comunidades do reino queriam, como também, de maneira mais importante, de assegurar a cooperação destas na execução de políticas”.<sup>157</sup>

Hoje a democracia representativa é a forma mais usada pelos países e ocorre através da realização de eleições nas quais cada cidadão capaz tem o direito ao sufrágio direto e secreto, com o objetivo de escolher seus representantes para o governo, delegando a eles o seu poder de decisão, formando um governo que representará exclusivamente os interesses e vontades do povo em geral, não apenas daqueles que os elegeram. Acentua Bobbio: “A expressão ‘democracia representativa’ significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”.<sup>158</sup>

Nesse sentido, Lucas aduz que “há muitos de nós para que estejamos todos presentes nos debates parlamentares; mas, embora não possamos estar todos realmente presentes, podemos nos fazer presentes pelo nosso membro no Parlamento, que, em certo sentido, nos substitui, ocupando muito menos espaço”.<sup>159</sup>

E completa Bobbio: “O deputado, uma vez eleito, se comporta não como um homem de confiança dos eleitores que o tinham posto no parlamento, mas como um representante da nação inteira”.<sup>160</sup>

Existem algumas críticas a esse sistema democrático, como o fato de que, na prática, são os partidos políticos que dominam o processo de eleição dos representantes dos cidadãos. Geralmente, isso significa a polarização da sociedade em direita e esquerda, conforme a ideologia dos partidos, fazendo com que os eleitores tenham praticamente só essas alternativas. Também vários partidos acabam escolhendo seus candidatos por sua fidelidade partidária ou por outros interesses obscuros, e não pelo caráter e representatividade que a pessoa tem perante a comunidade, fazendo com que nem todas as classes da sociedade estejam presentes nas tomadas de decisão do governo.

Assim, Lucas observa que,

embora formalmente, em uma eleição geral, nós elejamos determinadas pessoas para servirem como membros do Parlamento, e até recentemente nenhuma filiação se achava estipulada na cédula de votação, a eleição é considerada, no entanto, não como uma forma de se selecionarem homens bons para servirem em um órgão importante do governo, mas como uma escolha entre duas ou mais administrações

---

<sup>157</sup> LUCAS, John Randolph. **Democracia e Participação**. Tradução: Cairo Paranhos Rocha. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. p. 139.

<sup>158</sup> BOBBIO, op. cit., 2000. p. 56.

<sup>159</sup> LUCAS, op. cit., p. 139.

<sup>160</sup> BOBBIO, op. cit., 1995. p. 35.

possíveis, cada uma com seu próprio pessoal e políticas. As pessoas dizem se votam para o Partido Conservador ou Trabalhista.<sup>161</sup>

No entanto, não se pode negar que os partidos políticos sejam reconhecidos como necessários à via pública, como meio de permitir a participação efetiva e organizada da população nas decisões políticas.<sup>162</sup>

Essa situação acarreta outra crítica à democracia representativa, no que se refere ao abismo existente entre os governantes e os governados, distorcendo a ideia de igualdade e criando a impressão de que existe um grupo de pessoas hierarquicamente superior, que é naturalmente apto a governar, afastando a política do cotidiano daqueles que são os verdadeiros titulares do poder estatal, o povo. Bobbio observa: “Aliás, na maior parte dos sistemas representativos, já se formou uma categoria profissional específica de representantes, que é a categoria dos políticos de profissão”.<sup>163</sup>

E ainda Santos e Avritzer aduzem que “a representação não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento”.<sup>164</sup>

Em sua obra *O Futuro da Democracia*, Norberto Bobbio faz uma análise da democracia representativa empregada no mundo e sobre a aplicação da democracia direta, mesmo que não em sua forma literal, ponderando que essas não são excludentes e que entre as duas existem inúmeras formas intermediárias, possibilitando que se integrem reciprocamente. Entendendo que, na democracia representativa, as pessoas designadas como representantes têm duas características bem estabelecidas: a) na medida em que gozam de confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito, não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não revogável; b) não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil, e não os interesses particulares desta ou daquela categoria. Aduz o autor que mais próximo da democracia direta é o instituto do representante revogável, contraposto ao do representante desvinculado de mandato imperativo, mas, mesmo nesse caso, não se pode falar em democracia direta. Completando que “um sistema democrático caracterizado pela existência de representantes revogáveis é, na medida em que prevê representantes, uma forma de

---

<sup>161</sup> LUCAS, op. cit., p. 143.

<sup>162</sup> MONTORO, Franco. **Da “Democracia” que temos para a Democracia que Queremos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. p. 52.

<sup>163</sup> BOBBIO, op. cit., 2000. p. 59.

<sup>164</sup> SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In.: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos para a democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 49.

democracia representativa, mas se aproxima da democracia direta na medida em que estes representantes sejam revogáveis”.<sup>165</sup>

A sociedade atual, cada vez mais numerosa e mais complexa em seus problemas, exige que se trilhe em busca de novos caminhos dentro da via democrática, concebendo novas formas de exercê-la, que misture o melhor da democracia direta e da democracia representativa. Montoro descreve o que chama de democracia participativa, comunitária ou federalista, como “o modelo de organização democrática, fundado não apenas na ‘representação’ popular, mas, também, na ‘participação’ organizada e ativa dos grupos sociais nos assuntos de seu interesse”.<sup>166</sup>

Nesse sentido, Santos e Avritzer aduzem que “formas de relativização da representatividade ou de articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa parecem mais promissoras na defesa de interesses e identidades subalternas”.<sup>167</sup>

Dentre outros países do mundo, o Brasil é exemplo de que é possível tal relativização, estabelecendo no art. 14 da Constituição de 1988, a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos, além de ela também prever a participação direta dos cidadãos através do plebiscito e do referendo. Outros artigos falam da participação dos cidadãos, sem deixar de adotar o sistema de representação. Mas o notório modelo que o Brasil lançou, sem dúvidas, foi o orçamento participativo, mesmo sendo uma participação em nível local, Santos e Avritzer comentam:

A motivação pela participação é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos do movimento comunitário, a disputarem o significado do termo *participação*. No caso da cidade de Porto Alegre, essa disputa se articula com a abertura de espaços reais de participação pela sociedade política, em particular pelo Partido dos Trabalhadores. Com isso, surgem formas efetivas de combinação entre elementos da democracia participativa e da representativa, através da intenção das administrações do Partido dos Trabalhadores de articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação em nível local.<sup>168</sup>

Nesse contexto, Santos e Avritzer completam:

O orçamento participativo surge dessa intenção que se manifesta em três das suas características principais: (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; (3) alocação dos

<sup>165</sup> BOBBIO, op. cit., 2000. p. 64.

<sup>166</sup> MONTORO, op. cit., p. 42.

<sup>167</sup> SANTOS; AVRITZER, op. cit., p. 55.

<sup>168</sup> Ibidem, p. 65.

recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros. [...] Temos, portanto, no caso brasileiro, uma primeira forma bem-sucedida de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa.<sup>169</sup>

Dessa forma, percebe-se que, na sociedade moderna, é imprescindível a adoção de um sistema representativo, para que a democracia possa ser efetivamente exercida como uma forma organizada em que todos, ou ao menos a maior parte da população, tenham acesso e dela façam parte. No entanto, não é impossível que a esse sistema sejam implementadas características da democracia participativa, com o intuito de aproximar a sociedade do governo. Salientando que para Comissão Interamericana de Direito Humanos (CIDH) a efetiva vigência dos direitos humanos requer a democracia participativa.<sup>170</sup>

Não é necessário abrir mão da representação parlamentar como forma de governo democrático, mas é preciso que o poder político crie caminhos para ampliar a participação dos cidadãos, transferindo formas de deliberação participativa com prerrogativas decisórias, gerando um poder ascendente que realmente reflita a principal ideia da democracia, que é o poder nas mãos do povo. Desta maneira, se garante que as minorias participem e também sejam devidamente representadas.

Além de abrir esses caminhos, deve-se considerar o sistema democrático como um exercício diário. Todos os cidadãos devem exercer a democracia em seu cotidiano, não deixando essa prática apenas para o dia das eleições. O voto é o ato típico e mais comum de participar, mas de forma alguma se pode limitar a participação ao voto.<sup>171</sup>

É necessário que o povo seja chamado a pensar e a debater política, não apenas a política partidária, mas sim políticas públicas, econômicas e sociais que interferem diretamente em suas vidas, para que saibam o que reivindicar e como fiscalizar o trabalho de seus representantes durante todo o seu mandato.

Como bem lembra Bobbio,

o que acontece agora é que o processo de democratização, ou seja, o processo de expansão do poder ascendente está se estendendo da esfera das relações políticas, das relações nas quais o indivíduo é considerado em seu papel de cidadão, para a esfera das relações sociais. [...] Em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democratização não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é

<sup>169</sup> SANTOS; AVRITZER, op. cit., p. 66.

<sup>170</sup> DREYZIN DE KLOR; MORALES, op.cit., p. 111.

<sup>171</sup> BOBBIO, op. cit., 2000. p. 68.

a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático.<sup>172</sup>

A democratização social ocorre, entre outras formas, de acordo com as modalidades de participação, como em associações de moradores, nas atividades sindicais ou associativas, nos movimentos estudantis, participação nos partidos políticos e até dentro dos núcleos familiares. É a partir da participação dentro dessas organizações da sociedade atual que o cidadão poderá exercer verdadeiramente o poder que a democracia lhe concede, participando de decisões sobre os assuntos que lhe dizem respeito e fiscalizando e controlando seus representantes.

Só dessa forma o Estado democrático se fortalecerá, pois ele não sobreviverá em uma sociedade não democrática. Souza e Avritzer enfatizam a importância dos movimentos sociais para o fortalecimento da democracia, referindo que tais movimentos “estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação das práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos”.<sup>173</sup>

Lucas observa:

Indivíduos de qualquer posição pública podem falar livremente e descobrir o que outras pessoas pensam. [...] haverá pessoas para quem falar, numa atmosfera na qual o discurso flui livremente, canais de comunicação para que se saiba o que está sendo dito, e ações públicas de acordo com as avaliações feitas pelos membros do público em geral em suas discussões e debates diários.<sup>174</sup>

É preciso que se criem redes de comunicação eficazes que possibilitem um canal aberto entre a sociedade civil e os órgãos políticos que a representam, e ainda o investimento na educação para que os cidadãos melhorem seu nível de conhecimento e passem a participar efetivamente do processo político, democrático, normativo e também o de integração. Pois, como lembra Ventura, “nos grandes contingentes populacionais inexistem informações sobre o que é e como está sendo conduzido o processo de integração, do qual se encontram completamente alijados”.<sup>175</sup>

Sobre isso, alerta Schmied que a integração latino-americana apresenta uma ausência de participação da sociedade civil, “seja por falta de interesse ou informação no processo de integração, criando uma carência de bases sólidas para conseguir implementar ações e

---

<sup>172</sup> BOBBIO, op. cit., 2000. p. 60.

<sup>173</sup> SANTOS; AVRITZER, op. cit., p. 53.

<sup>174</sup> LUCAS, op. cit. p. 210.

<sup>175</sup> VENTURA, op. cit., p. 80.

políticas práticas comuns em benefícios do desenvolvimento econômico e social da região”.<sup>176</sup>

Com relação à participação democrática, Specht ressalta: “quanto mais democrática e participativa for a sociedade, quanto mais cultivados forem os cidadãos e dirigentes estatais, tanto melhor serão suas decisões, tanto melhores em consequência serão suas leis”.<sup>177</sup>

No mesmo viés, Bonavides aduz que é difícil trilhar os caminhos democráticos, com justiça e liberdade,

enquanto o povo permanecer na ignorância política de seus direitos e deveres, enquanto sua vontade não for auscultada, enquanto lhe faltar pão, escola, saúde e trabalho, enquanto a responsabilidade for um traço de ausência na conduta dos que governam e os interesses de classes ou de grupos preponderarem sobre os interesses da Nação e do povo, enquanto a xenofobia confundir-se com o nacionalismo, enquanto a razão de ser da defesa do solo e da riqueza nacional for apresentada como um sofisma pelo despatriotismo dos desnacionalizadores.<sup>178</sup>

É evidente que essas práticas não se desenvolverão de uma hora para outra, mas é a discussão política bem fundamentada entre os cidadãos que fomentará a boa aplicação da democracia com a participação popular e a representação dos cidadãos, tão importante na sociedade de hoje. Pois a democracia, a participação e a igualdade estão intimamente ligadas, não existindo democracia onde o cidadão não tem a possibilidade de informação, discussão e debate público.<sup>179</sup>

A base jurídica do Mercosul tem como patamar a ALADI e sua base política sustenta-se na cláusula democrática do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ushuaia, que estabelece tanto a obrigatoriedade dos Estados que o compõem de adotarem a plena vigência de instituições democráticas, como também que o processo de integração e suas instituições sigam uma ordem democrática.

Todos os Estados Partes do Mercosul adotam o sistema democrático representativo, no qual os cidadãos são chamados a elegerem seus representantes regularmente. As instituições que compõem o bloco adotam o sistema democrático, mas apenas o Parlamento do Mercosul prevê a prática da democracia representativa no âmbito regional, que antes não existia, significando o primeiro e grande passo para o bloco em sua prática democrática. Além disso,

---

<sup>176</sup> SCHMIED, Julie. Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e o novo caminho da integração na América do Sul. In: **União Européia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007. p. 123.

<sup>177</sup> SPECHT, Cláudio. **Introdução ao Estudo do Direito: reflexões sociopolíticas**. Curitiba: Juruá Editora, 2001. p. 54.

<sup>178</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 1995. p. 193.

<sup>179</sup> DREYZIN DE KLOR; MORALES, op.cit., p. 108.

é de sua competência fomentar o desenvolvimento de instrumentos de democracia representativa e participativa no bloco,<sup>180</sup> pois a falta de participação dos cidadãos que integram os quatro países do Mercosul no processo de integração não favorece que o bloco alcance seus objetivos.

O Parlamento é a instituição do Mercosul destinada à representação dos seus povos. Passada a primeira etapa de implementação do Parlamento do Mercosul, todos os cidadãos dos países que o compõem serão, periodicamente, convocados a elegerem seus representantes. Com isso, teoricamente todos os gêneros, classes e povos do bloco estarão representados em sua esfera decisória. Mas, além disso, é importante que se estimule a participação de sua população em tal processo, o que não será fácil, pois, se nota dificuldades da participação popular em cidades, imagine então em um bloco econômico que envolve vários Estados. Nesse contexto, argumenta Cervo, “lamenta-se a ausência da discussão com a sociedade civil quanto aos destinos desse importante processo integracionista”.<sup>181</sup>

Para que a representação realmente ocorra na prática e para que se tenha uma participação efetiva dos povos, é necessário que as instituições já consolidadas do Mercosul se façam presentes no cotidiano dos cidadãos do bloco, com informes e divulgação de suas atividades e com os próprios Estados Partes promovendo, em seu âmbito interno, a ideia da comunidade regional. Na sociedade da comunicação, em que a internet diminui consideravelmente as distâncias, a imprensa, em todas as suas formas, deveria incorporar-se por completo na busca do estabelecimento de outros fatores de integração que não o meramente econômico, no intuito de aproximar o processo integratório dos povos da região.<sup>182</sup>

Também é preciso fomentar a discussão entre os cidadãos sobre o papel do Mercosul na política mundial e sua importância para unir a região, tornando-a mais forte economicamente e possibilitando a melhora da qualidade de vida de seus povos com políticas sociais, culturais e de integração, que é um de seus principais objetivos, apesar de pouco divulgado. Os povos que compõem o bloco devem debater, para que tenham conhecimento e entendimento do que verdadeiramente ele significa.

---

<sup>180</sup> PARLAMENTO DO MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC n° 23/05: **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Art. 4º, item 18. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em 13 abr. 2008.

<sup>181</sup> CERVO, op. cit., p. 62.

<sup>182</sup> JAEGER JÚNIOR. op. cit., 2006, p. 115.

Com relação ao âmbito social do bloco, os mais otimistas acreditam que,

no ano de 2011, segundo alguns autores, devemos estar prontos e alertas, inteirados ao processo, participando, estudando, compreendendo, lendo, especialmente quando iniciarem as tratativas quadripartites em busca de uma Carta Social do MERCOSUL. Esse documento é uma declaração solene na qual se proclamam certos direitos e/ou se reconhecem determinados objetivos ou metas em matéria trabalhista ou social. Essa carta contribuiria para formar uma consciência social do MERCOSUL e hierarquizar o valor do trabalho no marco agudamente economista do Tratado de Assunção, que marginalizou totalmente o tema da dimensão social do projeto de integração, além de constituir o instrumento palpável para introduzir a preocupação com o social no âmbito MERCOSUL, evitando a continuidade de sua subordinação ao econômico.<sup>183</sup>

É o debate e a inclusão da sociedade civil no processo de integração com os cidadãos cientes e devidamente representados dentro de um órgão regional autônomo e independente, como é o Parlamento, que possibilitará a transparência e a legitimidade social de que o bloco precisa para construir uma consciência de cidadania do Mercosul. Pois, segundo Montoro, “quando a população não participa no planejamento e nas decisões referentes a assuntos que lhe dizem respeito, seu comportamento natural é de indiferença e apatia”.<sup>184</sup>

Não há dúvidas de que o Parlamento do Mercosul vem trazer a representatividade que, até então, não existia, tornando o processo de integração mais legítimo do ponto de vista democrático e social, devendo-se fazer presente nas variadas atividades e funções das instituições e, principalmente, na tomada de decisões do bloco.

Da mesma forma, se torna de significativa importância a participação do Parlamento do Mercosul com relação às soluções de conflitos no bloco, pois sua representatividade legitimará as decisões que os países em desavença tomarem e as determinações que as instituições estabelecerem para resolver os pleitos existentes.

O caráter democrático e a legitimidade social que o Parlamento pode trazer ao bloco se expressam ao permitir a participação acolhendo as pessoas, em vez de mantê-las de fora, esperando-se que, após a discussão sobre as decisões que irão ser tomadas, todos as aceitem, fazendo com que as reconheçam como suas.<sup>185</sup>

Mesmo o funcionamento do Parlamento do Mercosul se mostrando bem diferente do Parlamento Europeu, principalmente no que diz respeito ao poder decisório e o caráter supranacional, aquele tem a possibilidade de seguir os passos desse em relação a proporcionar

---

<sup>183</sup> JAEGER JÚNIOR. op. cit., 2006, p. 119.

<sup>184</sup> MONTORO, op. cit., p. 45.

<sup>185</sup> LUCAS, op. cit., p. 211.



um maior grau de legitimidade democrática no âmbito regional do cone sul. Nesse momento é pertinente uma breve análise das funções do Parlamento da União Europeia.

## 2.2 APORTES DO PARLAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA

O Parlamento Europeu teve princípio nos anos cinquenta, com origens firmadas nos Tratados constitutivos da atual União Europeia. Seu desenvolvimento aconteceu paralelamente ao do bloco, à medida que o processo de integração evoluiu e se aprofundou, o Parlamento adquiriu mais funções e poderes de instituição supranacional, firmando sua importância como um dos principais órgãos da União Europeia.

A primeira Assembleia em nível regional foi descrita no texto do Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) de 1951. Com o advento dos Tratados de Roma que instituíram a CEEA e a CEE, essa Assembleia se tornou comum às três Comunidades, tendo realizado sua sessão constitutiva em 19 de março de 1958, sob a denominação de *Assembleia Parlamentar Europeia*, só adotando o nome de *Parlamento Europeu* no ano de 1962. Em 1976, foram assinados, em Bruxelas, a decisão e o Ato que determinaram as eleições para o Parlamento por sufrágio direto e universal, que aconteceram em junho de 1979. Até então, os componentes do órgão eram indicados pelos Parlamentos nacionais dos Estados membros: “Com a ampliação do processo de eleição dos membros do Parlamento Europeu, ocorreu um impulso ao processo integracionista. A partir daí, tais membros não mais eram escolhidos pelos Parlamentos nacionais, mas, pelo sufrágio universal e direto do povo, em cumprimento à decisão do Conselho de 10.09.1976”.<sup>186</sup>

Para Ramos,

o Parlamento Europeu é talvez o órgão cuja constituição e competências foram mais afetadas pelos atos convencionais comunitários posteriores a 1957, fato que se fica a dever à timidez das soluções inicialmente adotadas a seu respeito – que se afastavam nitidamente do perfil que caberia a um órgão de representação parlamentar em organizações que visavam prefigurar uma forma de vertebração jurídico-política da Europa Unida. Com efeito, aparecendo embora já como um órgão constituído por parlamentares, e não por representantes dos Governos (e que fazia dele, não um órgão de representação dos Estados, mas da Comunidade no seu todo), o Parlamento não refletia, quer pelo modo de eleição dos seus membros (não era diretamente eleito), quer pelas competências que lhe eram atribuídas (pela escassez destas), a importância que as instituições similares têm nos Estados europeus, cuja forma de organização serviu de inspiração à das Comunidades. Daí as alterações que foram necessárias introduzirem no seu estatuto, em sede de composição e funcionamento como de competência, à medida que se foi tomando

<sup>186</sup> ARAÚJO; SILVA, op. cit., p. 300.

consciência de que a distância entre a realidade e o modelo não era mais suportável.<sup>187</sup>

Com o passar do tempo e com a ratificação de novos tratados de âmbito regional, o Parlamento adquiriu novas competências, reforçando sua autonomia. O Tratado de Luxemburgo de 1970 e o Tratado assinado em Bruxelas em 1975 trouxeram disposições financeiras e orçamentárias, respectivamente. O primeiro determinou que as contribuições financeiras ao Parlamento seriam feitas exclusivamente com recursos da Comunidade, e não mais pelos Estados membros, aumentando seus poderes orçamentários. E o segundo veio reforçar esses poderes.<sup>188</sup>

O Ato Único Europeu de 1986 ampliou mais os poderes do Parlamento, estabelecendo novos domínios legislativos e submetendo a parecer do Parlamento todos os tratados de adesão e associação. Entretanto, foi só em 1992, com o Tratado de Maastricht, que o Parlamento começou a evoluir em direção a uma função de colegislador, na qual se determinou o poder de aprovar a composição definitiva da Comissão, possibilitando a ele exercer um maior poder de controle democrático.<sup>189</sup>

Esse Tratado estabeleceu as bases para a nova etapa do processo de integração na Europa, procurando terminar com a divisão econômica e social do continente e construir o futuro da Europa, fundado nos princípios de liberdade, democracia, direitos fundamentais do homem, das liberdades fundamentais e das regras do Direito.<sup>190</sup>

O Tratado de Amsterdã de 1997 ampliou o âmbito de assuntos de competência do Parlamento como colegislador, colocando-o em igualdade de posição com o Conselho. Também reafirmou e aumentou o controle político sobre o Executivo do bloco ao submeter à aprovação do Parlamento a nomeação do presidente da Comissão. Além disso, vinculou os parlamentares nacionais com a comunidade, estabelecendo a participação entre a Comissão Parlamentar especializada em assuntos comunitários de cada Parlamento nacional e o Parlamento Europeu.<sup>191</sup>

Sobre esse Tratado, Palma complementa:

O *Parlamento Europeu* vê a sua participação reforçada ao nível do processo decisório. O processo de co-decisão é simplificado e o seu campo de aplicação é estendido. De salientar, ainda, que o Parlamento Europeu passa a aprovar a

<sup>187</sup> RAMOS, Manuel Moura. **Das Comunidades à União Européia**: estudos de Direito Comunitário. Coimbra Editora, 1994. p. 49-50.

<sup>188</sup> Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive>. Acesso em 17 set. 2008.

<sup>189</sup> Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive>. Acesso em 17 set. 2008.

<sup>190</sup> ARAÚJO; SILVA, op. cit., p. 301.

<sup>191</sup> OLIVEIRA, op. cit., 1999. p. 115-122.

nomeação do Presidente e demais membros da Comissão e não apenas a dar o seu parecer (art. 214º, nº 2).<sup>192</sup>

O Tratado de Nice de 2003 trouxe inovações consideráveis referentes à ampliação das competências do Parlamento Europeu, significando um grande passo da instituição em direção a um papel determinante em relação às políticas da União Europeia a partir de algumas decisões.<sup>193</sup> Amirante adiciona:

Decisões tais como o poder de expressar parecer a respeito da determinação dos objetivos prioritários e da organização dos fundos com finalidade estrutural, além de, a partir de janeiro de 2007, a respeito do programa financeiro e da coordenação dos fundos com os instrumentos financeiros existentes naquela data, até a designação do presidente da Comissão. Não foi, ao contrário, acolhida a solicitação do Parlamento Europeu para 'estabelecer, em entendimento com o Conselho, o teto máximo do percentual de riqueza total (PIB) produzido pelos Estados-membros dos quais a União pode usufruir'.<sup>194</sup>

Atualmente, o Parlamento pode ser considerado uma instituição que exerce verdadeiras funções legislativas na União Europeia, que desempenha o controle democrático no bloco, servindo de ponte de ligação dos interesses dos cidadãos europeus com o processo de integração regional.

O principal objetivo do Parlamento Europeu é representar os cidadãos europeus, tornando o processo comunitário mais democrático, partindo da ideia fundamental de que o sistema institucional deve ter dupla legitimidade: o Conselho representando os Estados-Membros e o Parlamento Europeu, os nacionais.<sup>195</sup>

O Parlamento Europeu representa, hoje, a vontade democrática de mais de quinhentos milhões de pessoas, cidadãs dos vinte e sete países que compõem o bloco. Os eurodeputados têm o mandato de cinco anos, sendo que as últimas eleições ocorreram em 2004.<sup>196</sup>

O número de membros que o compõem foi aumentando de acordo com os sucessivos alargamentos que ocorreram no bloco. Na primeira eleição, em 1979, foram empossados quinhentos e dezoito deputados, o Tratado de Nice de 2003 estabeleceu, em seu art. 3º, item 1, que o limite máximo de componentes do Parlamento é de setecentos e trinta e dois.

---

<sup>192</sup> PALMA, Maria João. Desenvolvimento recente na União Européia: o Tratado de Amsterdã. In: FARIA, Werter R. (org.). **Estudos Sobre Integração**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 111-112.

<sup>193</sup> AMIRANTE, op. cit., p. 42.

<sup>194</sup> Ibidem, p. 43.

<sup>195</sup> OLIVEIRA, op. cit., 1999. p. 129.

<sup>196</sup> UNIÃO EUROPEIA. Disponível em [europa.eu/institutions/inst/parliament](http://europa.eu/institutions/inst/parliament). Acesso em 25 nov. 2008.

Atualmente, após as eleições realizadas entre 4 e 7 de julho de 2009 e a posse dos deputados eleitos em 14 de julho, o Parlamento está operando com setecentos e trinta e seis membros.<sup>197</sup>

Com relação ao número máximo de eurodeputados, o Tratado de Lisboa, que entrará em vigor em dezembro de 2009, determina a quantia de parlamentares em setecentos e cinquenta (mais um presidente). Esse número não poderá ser ultrapassado, mesmo com o ingresso de novos Estados ao bloco. Determina, também, que deve ser proporcional à representação dos cidadãos europeus, com, no mínimo, seis parlamentares e, no máximo, noventa e seis por Estado membro. Essas determinações do Tratado de Lisboa passaram a ser executadas a partir das próximas eleições do Parlamento, previstas para 2014.<sup>198</sup>

O Parlamento Europeu executa seus trabalhos em três países: França, Bélgica e Luxemburgo. Na sede em Estrasburgo, ocorrem as sessões plenárias, que reúnem todos os eurodeputados uma semana por mês; as comissões parlamentares se reúnem em Bruxelas; e o Secretariado-Geral fica em Luxemburgo.<sup>199</sup> Os trabalhos do Parlamento Europeu são divididos em duas fases: a de preparação da sessão plenária, em que as comissões especializadas nas áreas de competência do bloco debatem e preparam os assuntos que serão apresentados na sessão plenária; e a sessão plenária propriamente dita, na qual o Parlamento discute e examina as propostas e vota as emendas que pretende introduzir na ordem jurídica comunitária.<sup>200</sup>

As funções do Parlamento foram evoluindo de acordo com o aprofundamento da União Europeia, sendo hoje considerado uma das instituições mais importantes do bloco. São três suas principais funções: a) o poder legislativo partilhado com o Conselho; b) o poder orçamentário; e c) o controle democrático.

Araújo e Silva complementam:

Três funções do Parlamento: \*partilha com o Conselho a função legislativa, ou seja, adota a legislação europeia (normas, regulamentos, decisões), a sua participação contribui para garantir a legitimidade democrática dos textos adotados; \*partilha com o Conselho a função orçamental, ou seja, pode alterar as despesas comunitárias. Em última instância, adota o orçamento na sua integralidade; \*exerce um controle democrático sobre a Comissão. Aprova a designação dos seus membros e dispõe do direito de votar uma moção de censura. Exerce igualmente um controle político sobre o conjunto das instituições.<sup>201</sup>

---

<sup>197</sup> UNIÃO EUROPEIA. Disponível em [europa.eu/institutions/inst/parliament](http://europa.eu/institutions/inst/parliament). Acesso em 10 ago. 2009.

<sup>198</sup> LORENTZ, op. cit. p. 59.

<sup>199</sup> DEL'OLMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Privado**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009. p. 307.

<sup>200</sup> UNIÃO EUROPEIA. Disponível em [europa.eu/institutions/inst/parliament](http://europa.eu/institutions/inst/parliament): Acesso em 10 jan. 2009.

<sup>201</sup> ARAÚJO; SILVA, op. cit., p. 308.

O Poder Legislativo do Parlamento é exercido em conjunto com o Conselho, pois para a adoção da legislação da UE as duas instituições atuam em um processo de codecisão, no qual ambas têm igual importância. Esse sistema de codecisão é aplicável a uma considerável gama de assuntos como o mercado interno, a política social, a coesão econômica e social, a investigação, as redes transeuropeias, o meio ambiente, a proteção do consumidor, a educação, a cultura e a saúde. Porém, com relação, por exemplo, à agricultura, à política econômica e à política em matéria de vistos e de imigração, é o Conselho que tem exclusividade legislativa, embora tenha a obrigação de consultar o Parlamento sobre esses assuntos.<sup>202</sup>

Não há dúvidas de que é a Comissão a principal instituição de iniciativa legislativa na UE: ela elabora e propõe os projetos de normas que são analisados pelo Parlamento e pelo Conselho. No entanto, aqui, na iniciativa legislativa, o Parlamento Europeu também exerce função importante, pois é responsável pelo exame do programa de trabalho anual da Comissão, pronunciando-se em relação às novas normas que devem ser criadas para suprir as necessidades do bloco em constante evolução, requerendo que a Comissão crie propostas para tais temas.<sup>203</sup>

Além disso, de acordo com Odete de Oliveira,

a Comunidade pode celebrar acordos com um terceiro Estado, com uma união de Estados ou uma organização internacional, podendo, desta forma, estabelecer uma associação, da qual derivam direitos e obrigações recíprocos, ações comuns e procedimentos particulares. Nesse sentido, o Tratado da União prevê a exigência do parecer favorável do Parlamento Europeu para acordos de associação e outro tipo de especial importância. Os demais acordos regem-se pelo princípio de simples consulta ao Parlamento. Para os acordos comerciais, sequer se estabelece qualquer tipo de consulta.<sup>204</sup>

O Poder Orçamentário do Parlamento Europeu é partilhado com o Conselho: são eles que aprovam o orçamento anual da UE. A Comissão elabora todos os anos um anteprojeto de orçamento que é levado ao Parlamento. Ocorrem duas leituras sucessivas pelas quais esse órgão e o Conselho discutem e negociam mudanças para que haja uma justa e coerente repartição dos recursos da UE. É interessante ressaltar que o orçamento só entra em vigor após a assinatura do Presidente do Parlamento.

Segundo Lorentz, quando entrar em vigor, “em relação à adoção do orçamento da União, o Tratado de Lisboa propõe que o Parlamento tenha igualdade de direito em relação ao

---

<sup>202</sup> OLIVEIRA, op. cit., 1999. p. 136.

<sup>203</sup> Ibidem, p. 136.

<sup>204</sup> Ibidem, p. 138.

Conselho. Antes, o Conselho dispunha da última palavra a respeito de certas categorias de despesas, chamadas de despesas obrigatórias”.<sup>205</sup>

O Parlamento tem também a função de fiscalizador da execução do orçamento, uma de suas comissões parlamentares, a Comissão de Controle Orçamentário, faz o controle permanente da execução do orçamento anual da UE. Além disso, o Parlamento anualmente vota no intuito de aprovar, ou não, a maneira pela qual o orçamento do ano anterior foi executado.

O Controle Democrático é outra função desempenhada pelo Parlamento Europeu, pelo qual exerce o controle político das instituições executivas da UE, principalmente sob a Comissão. Sobre o controle democrático, Amirante aduz:

Uma ulterior consolidação do papel ativo do Parlamento Europeu em garantir o respeito dos tratados e da normativa comunitária é constituída pelo seu poder de impugnar frente à Corte de Justiça os atos comunitários, de modo a promover o controle jurisdicional, uma nova competência que, principalmente por seu caráter de generalidade, não deixará de aumentar, direta ou indiretamente, o peso do Parlamento do processo de decisão comunitário.<sup>206</sup>

Quando os membros da nova composição da Comissão são indicados pelos governos dos Estados membros, é dever do Parlamento avaliá-los individualmente e submeter o conjunto de indicações à votação: os componentes da Comissão só serão oficialmente nomeados após a aprovação pelo Parlamento. E, durante todo o seu mandato, a Comissão fica vinculada ao Parlamento, tendo a obrigação de apresentar relatórios periódicos sobre suas atividades. Os deputados também podem enviar perguntas à Comissão, ficando seus componentes obrigados a respondê-las.

Pelo fato de a Comissão prestar contas de suas atividades, o Parlamento fica a par de seu desempenho. Com base nisso, tem o poder de destituir por completo a Comissão através de uma moção de censura, que deve ser aprovada por dois terços de seus membros.<sup>207</sup>

Com o advento da ratificação do Tratado de Lisboa, segundo Lorentz, “no que se refere ao controle político, o Parlamento Europeu passa a eleger o presidente da Comissão Europeia, que é indicado pelo Conselho Europeu”.<sup>208</sup>

O Conselho também passa pelo controle democrático do Parlamento, só que de maneira mais moderada do que o exercido sob a Comissão. Os deputados do Parlamento

---

<sup>205</sup> LORENTZ, op. cit., p. 59.

<sup>206</sup> AMIRANTE, op. cit., p. 43.

<sup>207</sup> UNIÃO EUROPEIA. Disponível em [europa.eu/institutions/inst/parliament](http://europa.eu/institutions/inst/parliament): Acesso em 10 jan. 2009. As informações sobre o Parlamento foram obtidas no site oficial da União Europeia.

<sup>208</sup> LORENTZ, op. cit., p. 59.

podem remeter perguntas aos membros do Conselho sobre seus trabalhos, e ainda faz parte das atribuições do Presidente do Conselho participar das sessões plenárias do Parlamento e das discussões mais importantes.

Com relação ao Conselho Europeu, o Parlamento sempre participa de suas reuniões, chamadas cimeiras da UE. O Presidente do Parlamento se pronuncia no início de cada uma delas sobre questões importantes que estão na pauta do órgão, com o intuito de contribuir nas discussões de tais assuntos.

Também se observa o controle democrático do Parlamento quando ele faz a apreciação das petições apresentadas por cidadãos europeus em nível da União, petições estas que constituem um vínculo indispensável de relações que permitem o conhecimento da instituição parlamentar aos problemas e necessidades dos seus cidadãos e a sua competência para instituir comissões temporárias de inquérito.<sup>209</sup>

Em análise das funções e de como atua o Parlamento Europeu, pode-se notar que ele exerce grande influência política na União Europeia, participando ativamente na elaboração e aprovação de normas comunitárias, contribuindo para o aprofundamento do processo de integração do bloco.

A União Europeia é reconhecida por muitos doutrinadores como modelo de integração econômica e social, seguida por várias outras organizações internacionais por todo o mundo, inclusive pelo Mercosul. Dessa forma, seu Parlamento também pode servir de exemplo para o recém-criado Parlamento do bloco latino-americano, como órgão influente de um processo de integração que visa à cooperação econômica dos países envolvidos, com o intuito de prover o crescimento desses e desenvolver políticas sociais e culturais numa verdadeira integração supranacional.

Neste momento, é válido analisar mais detalhadamente os institutos da supranacionalidade, presente na União Europeia, e da intergovernamentalidade, presente no Mercosul.

### **2.3 SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNAMENTALIDADE**

No atual mundo globalizado, em que as fronteiras ficam cada vez mais obsoletas, surgem, no cenário mundial, novas figuras e novos conceitos. As organizações internacionais despontam como os novos sujeitos de Direito Internacional e, dependendo de como essas

---

<sup>209</sup> OLIVEIRA, op. cit., 1999. p. 141.

organizações tratam a soberania de seus membros, podem se classificar como supranacionais ou intergovernamentais.

No Direito Internacional Clássico, o Estado de Direito é definido como um território delimitado, onde uma população vive, tendo uma identificação jurídica com ele, além disso, nesse espaço territorial, vigora um governo próprio que tem soberania reconhecida pela sociedade internacional.

A definição clássica de soberania feita por Jean Bodin, em sua obra *Os Seis Livros da República*, de 1576, a enfatizava como poder absoluto e perpétuo, tendo como características ser una, indivisível, inalienável e imprescritível.<sup>210</sup>

Da mesma forma, Rousseau destacou tais características em seu livro *O Contrato Social*, afirmando que a “soberania, mais que o exercício da vontade geral, não pode nunca alienar-se; e o soberano, que é unicamente um ser coletivo, só por si mesmo se pode representar. É dado transmitir o poder, não a vontade”.<sup>211</sup>

E o autor continua: “a soberania é indivisível pela mesma razão de ser inalienável. Porque ou a vontade é geral, ou não; ou é a do corpo do povo, ou só de uma parte dele. No primeiro caso, a vontade declarada é um ato de soberania e faz lei. No segundo, não é mais que uma vontade particular ou ato de magistratura; é, quando muito, um decreto”.<sup>212</sup>

A soberania absoluta não se limita nem no espaço nem no tempo, coloca todos os Estados que fazem parte da comunidade jurídica internacional em uma posição de igualdade e admite que não precisam se submeter a qualquer outro ente ou órgão exterior à sua estrutura.<sup>213</sup>

Como sendo um dos elementos do Estado, a soberania surgiu para afirmar o caráter autônomo dos Estados sujeitos do Direito Internacional Público. Essa autonomia se manifesta interna e externamente ao país, ou seja, a soberania interna implica o Estado a exercer o poder supremo no âmbito de seu território e em relação aos indivíduos que nele vivem, subordinando todos os demais poderes existentes no corpo social.

A chamada soberania externa se expressa de forma a conferir ao Estado independência e igualdade jurídica em suas relações recíprocas com os demais países sujeitos da ordem

---

<sup>210</sup> MUNIZ, Antônio Walber M.; ROCHA, João Gabriel L. Soberania e Intervenção Humanitária. In.: MENEZES, Wagner (coord.). **Estudos de Direito Internacional**. Volume XIII. Curitiba: Juruá Editora, 2008. p. 213.

<sup>211</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 39.

<sup>212</sup> Ibidem, p. 40.

<sup>213</sup> ARANA, Josyler. Intergovernabilidade x Supranacionalidade: duas visões da soberania. In.: MENEZES, Wagner (coord.). **Estudos de Direito Internacional**. Vol. XIII. Curitiba: Juruá Editora, 2008. p. 295



internacional. Externamente, o Estado não procede com o *imperium* que se faz presente no âmbito interno.<sup>214</sup>

As novas dinâmicas do Direito Internacional na atualidade modificaram a forma das relações entre os Estados. Com a globalização da economia, os Países começaram a se reunir em organizações internacionais, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, momento em que vários Estados se encontravam enfraquecidos tanto política como economicamente. Pode-se entender que as organizações internacionais são “entidades constituídas pelos Estados, através de acordos, na busca de objetivos determinados, para os quais conjugam recursos e meios, mas respeitando a individualidade de cada um de seus membros. São regidas pelo Direito Internacional Público”.<sup>215</sup>

Esse dinamismo das relações internacionais no novo cenário mundial, que prima pela parceria dos Estados, baseando-se na interdependência, faz surgir o fenômeno do regionalismo ou da integração, em que países geograficamente próximos com afinidades de interesses e de necessidades se unem, na maioria das vezes, para obter vantagem econômica.

Tais contornos fazem com que o conceito clássico de soberania absoluta sofra adaptações para atender à nova realidade internacional, como lembra Del’Olmo: “a soberania, que nos primórdios do Estado moderno era ilimitada, sofreu um processo de gradativa redução tanto no plano interno quanto externo e hoje passa por uma fase de adaptação às contingências globais”.<sup>216</sup>

Isso é consequência do engajamento dos Estados nos processos de integração, que conduz a algum tipo de adaptação do conceito de soberania. A intenção integracionista faz com que esses países aceitem a nova configuração da soberania, o que ocorre, como ato da própria soberania.<sup>217</sup>

A soberania hodiernamente pode ser interpretada de maneira mais ampla e flexível, falando-se até em soberania compartilhada, em que competências soberanas são exercidas em comum, tanto pelos órgãos do processo de integração quanto pelos Estados que o compõem.

Completa Machado:

Neste sentido, a integração econômica deve acomodar sempre um processo de integração política cuja abrangência é proporcional à cessão de soberania dos

---

<sup>214</sup> RODRIGUES, Fernanda Savian. Soberania e Supranacionalidade – Oposição Intrínseca ou Aparente?. In.: DEL’OLMO, Florisbal de Souza (coord.). **Curso de Direito Internacional Contemporâneo: Estudos em homenagem ao Prof. Dr. Luís Ivani de Amorim Araújo pelo seu 80º aniversário.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003. p. 107.

<sup>215</sup> DEL’OLMO, op.cit., 2006. p. 105.

<sup>216</sup> Idem. **A Extradição no Alvorecer do Século XXI.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 80.

<sup>217</sup> Ibidem, p.88.

governos nacionais. Evidentemente que o aprofundamento do processo de integração econômica implicará 'compartilhamento' de soberanias, ou seja, diversos estados nacionais passam a ser responsáveis pela gestão conjunta e concertada de um conjunto crescente de políticas e instrumentos comuns.<sup>218</sup>

E é o grau de compartilhamento da soberania que determina o modelo de integração adotado por cada bloco regional.

Atualmente, existem dois modelos de integração que estão em evidência e que se fazem pertinentes ao presente estudo: o modelo da supranacionalidade e o modelo da intergovernamentalidade.

A supranacionalidade surgiu juntamente com a União Europeia e consiste, segundo Kerber, em

um poder de mando superior aos Estados, resultado da transferência de parcelas de suas soberanias operadas pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, tendo em vista os anseios integracionistas. Três são os fundamentos que escoram o mecanismo da supranacionalidade: a transferência de parcelas soberanas dos Estados para a Comunidade, o poder normativo da ordem comunitária sobre os sistemas jurídicos nacionais e a dimensão teleológica de integração.<sup>219</sup>

Partindo dessa definição, notam-se os principais elementos que caracterizam o modelo supranacional: a) transferência de funções exclusivas dos Estados em favor da instituição supranacional, que são independentes em relação àqueles; b) órgãos supranacionais compostos por membros desvinculados ao país de origem; c) prevalência da ordem jurídica comunitária em relação ao Direito interno dos países que fazem parte do bloco regional; d) aplicação direta e imediata das normas comunitárias no interior dos países envolvidos.

Na transferência de parcelas específicas e determinadas que os Estados fazem de sua soberania, esses passam a dividir atribuições e poderes, antes exclusivos e imperativos do Estado, com os órgãos comunitários, que começam a determinar rumos comuns a todos os Estados envolvidos no processo de integração.

Del'Olmo enfatiza que,

com a supranacionalidade, não há renúncia nem perda de soberania, mas mera transferência de parcela de seu exercício a um novo organismo institucional. Pode-se entender que há uma renúncia parcial da soberania, uma delegação de parte dela, que não chega a representar uma ruptura propriamente dita, cabendo ressaltar que a própria limitação da soberania deve ser vista como um exercício regular da mesma,

---

<sup>218</sup> MACHADO, op. cit., p. 22/23.

<sup>219</sup> KERBER, op. cit. p. 97.

através do qual o Estado entende ser mais consentâneo com seus objetivos a instituição da supranacionalidade.<sup>220</sup>

Importante lembrar então que a soberania de forma relativizada, como está sendo interpretada atualmente, não é incompatível com a supranacionalidade, pois os Estados transferem competências com o intuito de construir uma instituição que seja independente, não abrindo mão do poder soberano sobre matérias que não sejam de competência dos organismos comunitários.

Além disso, o fato de o Estado ceder voluntariamente determinados poderes soberanos legitima a sua vontade de fazer parte de uma organização supranacional, representando o real exercício de sua soberania.<sup>221</sup>

A transferência de determinados poderes e o compartilhamento da soberania outorgam a independência das instituições comunitárias que assumem poder autônomo em relação aos Estados membros, podendo exercer papel executivo, legislativo e judiciário, como é visto atualmente na União Europeia.

O outro elemento caracterizador da supranacionalidade é a independência dos membros que compõem os órgãos comunitários em relação aos seus Estados de origem. Todos os membros que integram as instituições supranacionais têm por maior atribuição defender única e exclusivamente os interesses coletivos da integração, sendo totalmente independentes das vontades políticas de seus Estados.

Na supranacionalidade, existe a regra da primazia do direito comunitário sobre o direito interno dos países que compõem o bloco, outra característica desse tipo de integração. Desta forma, se houver conflito entre as normas internas e as normas emanadas pela organização regional, estas últimas prevalecerão sobre as primeiras, inclusive em relação as disposições constitucionais.<sup>222</sup>

As normas comunitárias emanadas pelas instituições competentes têm, ademais, aplicação imediata e direta em relação aos Estados membros da união, o que significa que tais normas não precisam passar por nenhum tipo de revisão ou processo de incorporação para fazerem parte do ordenamento jurídico interno dos países envolvidos, tendo aplicação automática em seus âmbitos internos e podendo ainda qualquer cidadão dos Estados envolvidos na integração, desde o momento em que produz efeito, alegá-las a seu favor.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> DEL'OLMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Público**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008. p. 99.

<sup>221</sup> RODRIGUES, op. cit., 2003. p. 336.

<sup>222</sup> RUIZ DIAZ LABRANO, op.cit., p. 75-85.

<sup>223</sup> Ibidem. p. 73-74.

Casella complementa: “a supranacionalidade suscita o ponto crucial do abrangente fenômeno da integração, com amplo espectro de desdobramentos políticos, econômicos, legais, bem como sociais e culturais”.<sup>224</sup>

O modelo de integração da intergovernamentalidade é o mais adotado pelos blocos econômicos regionais, provavelmente pelo fato de esse modelo se basear no conceito clássico da soberania absoluta dos Estados, que não precisam fazer transferência nenhuma de seus poderes soberanos. Os blocos que adotam a intergovernamentalidade atuam mais em um sistema de cooperação internacional entre os países, do que em uma verdadeira integração, a exemplo do Mercosul atualmente.

Uma união intergovernamental apresenta alguns elementos que a caracterizam, além do não-compartilhamento de competências soberanas dos países com os órgãos regionais, como o modo de internalização das normas emanadas pelos órgãos que compõem o bloco regional.

As instituições com poder deliberativo criam e aprovam normas de nível regional, mas essas não têm aplicabilidade imediata perante os Estados que fazem parte do bloco, necessitando serem internalizadas por cada um deles, de acordo com seus respectivos sistemas de incorporação de normas internacionais, para que sejam ratificadas no âmbito interno e, desta forma, passem a vigorar plenamente.

Como lembra Saldanha,

[...] as normas jurídicas devem ser submetidas aos processos de internalização previstos nos textos legislativos de cada País, em geral, suas Constituições Federais. Não se fala em aplicabilidade imediata das normas emanadas das instituições e tampouco em primazia frente aos ordenamentos jurídicos nacionais.<sup>225</sup>

O Mercosul, ao adotar o modelo de integração da intergovernamentalidade, tendo instituições que representam totalmente a vontade política de cada Estado, não fazendo transferência alguma de sua autonomia individual, torna-se apenas uma relação entre países com o intuito de vantagens econômicas. Isso porque, mesmo que o ordenamento jurídico do Mercosul determine a obrigatoriedade do cumprimento das normas proferidas por suas instituições, não tem como exigir que sejam cumpridas imediatamente, tendo que esperar a cooperação dos Estados Partes, para que internalizem as decisões “mercosulistas” em seu âmbito interno de acordo com o processo que cada um deles tem determinado em seu

---

<sup>224</sup> CASELLA, op. cit. p. 75.

<sup>225</sup> SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Cooperação Jurisdicional**. Reenvio prejudicial: um mecanismo de direito processual a serviço do direito comunitário. Perspectiva para sua adoção no Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 110.

ordenamento jurídico, o mais rápido possível. Assim, a aplicabilidade das normas internacionais fica atrelada aos mecanismos de recepção descritos nas Constituições de cada país e ao posicionamento hierárquico a elas dado pelo texto constitucional.

Na Argentina, a Constituição determina em seu art. 75, item 22, que a hierarquia dos tratados celebrados com as demais nações e organizações internacionais são superiores às leis do país, mas são inferiores às normas constitucionais, complementando que tratados que versem sobre direitos humanos gozam de hierarquia constitucional quando aprovados por dois terços dos votos da totalidade de cada câmara do Congresso.

No Paraguai, o texto constitucional, nos seus arts.137 e 141, reconhece os tratados, convênios e acordos internacionais devidamente aprovados e ratificados pelo Congresso, como integrantes do ordenamento jurídico do país, mas determina que a Constituição é a lei suprema do mesmo.

No Uruguai, não existe referência constitucional específica sobre a hierarquia dos tratados, no entanto, pelo texto dos arts. 2º e 4º, nota-se clara a ideia de uma soberania absoluta independente de qualquer tipo de poder estrangeiro, em que se pode entender que nesse país também os tratados internacionais estão abaixo da Constituição.

No Brasil o art. 5º, § 3º, da Constituição Federal menciona que os tratados ou convenções internacionais que versem sobre os Direitos Humanos seriam equivalentes às emendas constitucionais que não podem ser contrárias aos princípios constitucionais do país. Os demais tratados internacionais, por entendimento do Supremo Tribunal Federal, são equiparados às leis ordinárias do país, estando sujeitos à revisão constitucional. Fica claro que no Brasil também a norma constitucional tem prevalência sobre o tratado internacional.

Na intergovernamentalidade, em que se segue o Direito Internacional clássico, as normas emanadas pelos órgãos intergovernamentais só terão efeito quando ratificadas pelo Congresso Nacional, estando sujeitas à revisão constitucional no caso de conflito. O que se nota no Mercosul é a falta de mecanismos e institutos jurídicos próprios que assegurem a primazia das normas produzidas por seus órgãos.

A tomada de decisões em um bloco intergovernamental é feita através do consenso entre os Estados Partes, tipo de procedimento que pode ser observado dentro do Mercosul. As instituições do bloco atuam e tomam as decisões de âmbito regional de maneira totalmente diplomática, discutindo propostas e ideias, sendo que, no final desse processo, os representantes dos Estados Partes chegam a um acordo sobre o assunto em questão, não existindo uma votação em que a maioria vence. Esse tipo de processo muitas vezes torna-se

moroso e desgastante, pois, até que os Estados cheguem a um senso comum e a uma solução que agrade a todos, demora algum tempo.<sup>226</sup>

Tais decisões são tomadas dentro das instituições que fazem parte do bloco econômico regional. No caso do Mercosul, são o Conselho Mercado Comum e o Grupo do Mercado Comum que exercem esse tipo de função, sendo compostos por pessoas designadas dentre os funcionários dos Estados que dele fazem parte. Essa é outra característica de processos de integração que adotam o modelo da intergovernamentalidade.

Essa designação vincula o membro ao país que o nomeou, fazendo dele essencialmente representante de seus interesses. Evidenciando a fragilidade da estrutura institucional do Mercosul, já que não garante a independência dos membros dos seus órgãos, de maneira que os interesses comuns sejam priorizados frente aos dos Estados.<sup>227</sup>

Desta forma, pode-se notar que os interesses comuns da união não são priorizados, pois na esfera regional a discussão é realizada por sujeitos que têm o dever, por lealdade, de defender as pretensões de seus respectivos Estados, acabando por representar exclusivamente a vontade política do governo em exercício no seu país, que pode incentivar em maior ou menor grau a integração, o que interfere diretamente na evolução do processo integratório.

O Mercosul, com seu objetivo último de se tornar um mercado comum, precisa evoluir em seu processo de integração. Nota-se que, no modelo da intergovernamentalidade em que se tem um grande apego ao conceito clássico de soberania absoluta e indivisível, as normas regionais dependentes de internalização pelos Estados Partes, a tomada de decisões apenas por consenso e as instituições formadas por representantes dos interesses políticos dos Estados dificultam e tornam mais demorado o desenvolvimento do bloco rumo a uma real integração e ao almejado mercado comum.

Cada vez mais, é notório que o Mercosul necessita trilhar o caminho da supranacionalidade para evoluir e alcançar seus objetivos. Para isso, é preciso existir vontade política dos governos dos Estados envolvidos, o que não é fácil, como já visto, uma vez que existem obstáculos constitucionais e uma cultura de que o país só é independente se tiver uma soberania irrestrita. Essa postura faz com que os representantes e governantes dos Estados hesitem em abrir mão de seu mando absoluto e ingressem em uma integração supranacional.

Sinais de mudança, contudo, começam a aparecer. E a criação do Parlamento, mais novo órgão componente da estrutura do Mercosul, é o melhor exemplo disso. Essa nascente instituição vem trazer novo ânimo ao processo de integração do bloco, pois reitera a vontade

---

<sup>226</sup> DREYZIN DE KLOR; MORALES, op.cit. p. 81.

<sup>227</sup> Ibidem, p. 91.

dos Estados Partes de construir um verdadeiro mercado comum na região, fortalecendo a ideia de união dos povos do Cone Sul.

A principal inovação trazida por esse órgão é sua composição, seus integrantes. Passado o período de transição, serão eleitos por sufrágio direto, secreto e universal pelos cidadãos dos Estados Partes do Mercosul, o que significa que seus membros não terão mais vinculação nenhuma com os governos dos países que o compõem, firmando um compromisso de representar os interesses coletivos do bloco como um todo, não tendo mais obrigações diretas com seus Estados de origem.

O Parlamento do Mercosul torna-se a primeira instituição do bloco a apresentar alguma característica de supranacionalidade ao ter seus membros escolhidos de modo superior aos governos dos Estados Partes, formando um órgão realmente de âmbito regional habilitado para discutir questões que envolvem o bloco de forma isenta e com visão regional.

Isso mostra que o Mercosul, mesmo que de um modo gradual e lento, saiu da estagnação que se encontrava nos últimos anos e começa a perceber que o mercado comum só será alcançado com a flexibilização dos interesses individuais dos Estados Partes em favor dos interesses coletivos da Comunidade. O Parlamento é um pequeno passo rumo ao aprofundamento e à ampliação do Mercado Comum do Sul e, quem sabe no futuro, a uma integração supranacional.

É válido ressaltar nesse momento que mesmo um bloco adotando o modelo intergovernamental, nada impede que tenha instituições que exerçam poderes supranacionais. Como é exemplo a Comunidade Andina que tem um Tribunal de Justiça, intérprete supremo de seu ordenamento jurídico aos moldes do TJCE, e também tem um Parlamento inspirado no Parlamento Europeu com funções legislativas supranacionais.<sup>228</sup>

Apesar do avanço dado pelo Mercosul com a criação do Parlamento, não se pode esquecer que o órgão não tem poder deliberativo, ou seja, não toma decisões nem dita resoluções em nível regional, agindo como instituição consultiva para o CMC e para o GMC, como se pode notar nos atos que está apto a proferir, pareceres, projetos e anteprojetos de normas, declarações, recomendações, relatórios e disposições. Isso mostra a relutância dos representantes e legisladores dos Estados Partes do bloco em criar um organismo permanente que não siga estritamente as regras do modelo intergovernamental.

É interessante observar que entre as funções do Parlamento do Mercosul, além de velar pela observância das normas do bloco no âmbito de suas competências, o seu Protocolo

---

<sup>228</sup> RUIZ DIAZ LABRANO, op. cit., p. 232-234.

Constitutivo determina, no art. 4º, item 12, um procedimento no qual o Parlamento atua para agilizar o processo de internalização das normas do Mercosul nos Estados Partes.

Esse procedimento se dará da seguinte forma: os órgãos decisórios do Mercosul (CMC e GMC) enviarão todos os projetos de normas, que neles tramitem e que requeiram aprovação legislativa em um ou mais Estados Partes, para o Parlamento; este elaborará parecer sobre cada um deles no prazo de noventa dias; por fim, remeterá os pareceres novamente à instituição decisória de origem para serem aprovados. Se aprovados de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma Mercosul deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de quarenta e cinco dias, contados a partir da sua aprovação.<sup>229</sup>

Caso o órgão decisório não aprove o projeto de norma de acordo com o parecer do Parlamento do Mercosul, ou este não se manifeste no prazo estipulado, a norma Mercosul seguirá o trâmite ordinário de incorporação.

Tais normas aprovadas de acordo com os pareceres do Parlamento do Mercosul terão consideração especial dentro dos Parlamentos nacionais, que deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial no que se referir à internalização dessas normas, em um prazo máximo de cento e oitenta dias. Não ocorrendo a aprovação da norma nesse procedimento preferencial no prazo estipulado, o Parlamento nacional deverá enviá-la ao Poder Executivo, que remeterá à reconsideração do órgão correspondente do Mercosul.

Observa-se que essa função do Parlamento do Mercosul traz à tona a preocupação em relação ao processo de incorporação de normas no bloco, fator que acaba truncando o desenvolvimento da integração. É clara a intenção de agilizar esse procedimento através do Parlamento, instituição com independência estatal para discutir e emitir opiniões sobre assuntos comunitários, flexibilizando o rígido modelo intergovernamental adotado pelo bloco, abrindo uma brecha para um futuro mais supranacional.

É importante salientar que as normas Mercosul continuam não tendo aplicabilidade imediata. Agora, porém, com o novo órgão, a realidade pode se tornar diferente: essas normas poderão ser submetidas à apreciação do Parlamento do Mercosul e se tornarem imediatamente aplicáveis, pois este tem caráter diretamente democrático e poderá conferir legitimidade às normas regionais, da mesma forma que os Parlamentos nacionais, mas ainda não dispõe desse tipo de competência, apresentando limitações no seu campo de atuação.

---

<sup>229</sup> PARLAMENTO DO MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC n° 23/05: **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em 13 abr. 2008.



Não é equivocado imaginar a limitação da atuação do Parlamento provocada pelo intergovernamentalismo adotado pelo bloco. O Parlamento do Mercosul, mesmo sendo a primeira instituição a ser composta por membros eleitos diretamente pelos cidadãos, que participam do processo de integração desvinculados dos governos dos Estados Partes, não tem poder deliberativo nem competência para exercer funções ordinariamente desempenhadas pelos Parlamentos nacionais dos países envolvidos, de forma comunitária como um órgão superior a eles.

No entanto, não se nega que o Parlamento do Mercosul pode exercer forte influência política sobre o CMC, o GMC e a CCM, instituições decisórias do bloco, já que é eleito democraticamente, desempenhando um papel de canal direto de comunicação com a sociedade civil. Isso faz com que suas manifestações e opiniões, mesmo sendo consultivas, tenham importante relevância nas decisões finais adotadas pelos órgãos do Mercosul, dando a elas a necessária legitimidade democrática para que sejam admitidas e cumpridas no âmbito regional, promovendo a estabilidade de suas instituições, determinante para o desenvolvimento econômico e social.

Neste momento, é interessante observar o sistema utilizado pela União Europeia na solução de seus conflitos e a forma que o Parlamento Europeu lhe confere a legitimidade democrática de que é titular.

## **2.4 A SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA UNIÃO EUROPEIA E A PARTICIPAÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU**

Os blocos regionais tornam-se cada vez mais complexos com a comunicação dos Estados nos campos político, econômico e social. Em decorrência disso, é inevitável que surjam conflitos entre eles. E, para que o processo de integração possa continuar a se desenvolver, torna-se indispensável a existência e a aplicação de um eficiente mecanismo de solução de controvérsia.

A União Europeia, como avançado processo de integração, é exemplo para os demais blocos regionais do mundo, assim como o seu mecanismo de solução de controvérsias. O sistema de solução de conflitos europeu, segundo Amorim,

é baseado na existência de instituições com caráter de supranacionalidade, principalmente com as características de aplicação imediata de suas decisões e proeminência de suas normas sobre as locais. Neles se encontra a verdadeira supranacionalidade, sendo criados Tribunais definitivos, com Magistrados indicados pelos países-membros e com as garantias necessárias ao seu mister. Suas decisões,

em face da aplicação direta, devem ser cumpridas imediatamente pelos países-membros, sem a necessidade de qualquer procedimento interno que assim decida.<sup>230</sup>

Atualmente, existem dois Tribunais responsáveis pelo julgamento dos conflitos decorrentes do processo de integração europeu: o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e o Tribunal Europeu de Primeira Instância.

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) foi criado em 1952, tem sede em Luxemburgo, sendo composto por vinte e sete juízes, um de cada Estado membro, com o intuito de que todos os diferentes sistemas jurídicos nacionais estejam devidamente representados, e ainda conta com o auxílio de oito advogados-gerais. Todos os seus membros são escolhidos dentre altos magistrados ou juristas de reconhecida competência, que possam oferecer total garantia de independência.<sup>231</sup>

O TJCE tem o dever de assegurar o respeito ao direito comunitário e sua devida aplicação, através de suas funções judiciais e consultivas. A atividade consultiva, se reflete nos casos, que a função do Tribunal a esgota-se numa consulta solicitada pelos órgãos de direção, consulta cujo relevo dependerá do seu caráter obrigatório ou facultativo e da forma como vincule os órgãos que a solicitem.<sup>232</sup>

Além dessa atividade consultiva, o Tribunal exerce, sobretudo, uma função propriamente contenciosa, traduzida no controle dos atos tanto das instituições da União Europeia quanto dos Estados membros, tendo jurisdição múltipla. Sobre essas funções judiciais, Araújo e Silva referem:

Exerce jurisdição constitucional, administrativa, de aplicação de direito internacional, trabalhista, cível e fiscal. A respeito, registre-se, inclusive, a sua importante atuação em matéria de livre circulação de mercadorias, livre circulação de capitais, livre circulação de pessoas, livre prestação de serviços, liberdade de estabelecimento, livre concorrência, direitos fundamentais, igualdade de remuneração entre homens e mulheres, responsabilidade do Estado etc.<sup>233</sup>

Esse Tribunal é dotado de amplas competências jurisdicionais para pronunciar-se sobre litígios em que possam ser partes tanto os Estados membros quanto as instituições comunitárias, as empresas ou os particulares.<sup>234</sup> Sobre o Tribunal, é “independente dos

<sup>230</sup> AMORIM, Aureliano Albuquerque. O Mercosul e o sistema institucional de solução de controvérsias. In.: JO, Hee Moon (coord.). **Sistemas de Solução de Controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. Curitiba: Juruá Editora, 2007. p. 255.

<sup>231</sup> DELUCA, op. cit., p. 99.

<sup>232</sup> RAMOS, op.cit., 67.

<sup>233</sup> ARAÚJO; SILVA, op. cit., p. 323.

<sup>234</sup> ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosur & Unión Europea: Estructura jurídico-institucional**. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 1998. p. 143.

Estados-membros como dos demais órgãos comunitários e exerce poderes próprios exclusivos, a requerimento das partes interessadas, julgando as questões sem recurso e dispondo as suas decisões de força executória”.<sup>235</sup>

Diversas categorias de ações e recursos o Tribunal está apto a responder. Como o reenvio prejudicial (art. 177 do Tratado de Maastricht), que consiste em uma cooperação entre o TJCE com os órgãos jurisdicionais nacionais, sem que se crie uma dependência hierárquica, em que os juízes nacionais, em caso de dúvida sobre a aplicação do direito comunitário nos processos em que esteja sendo discutido, devem dirigir-se ao Tribunal que se pronunciará sobre a questão.

Deve-se ter claro que o Tribunal pertence à ordem jurídica da Comunidade, não às dos Estados-membros, e pelo fato de se tratar de ordens diversas, o Tribunal não interfere com a ordem jurídica dos Estados-membros, inexistindo, por isso, qualquer vinculação hierárquica entre ele e as jurisdições nacionais.<sup>236</sup>

A ação por descumprimento (art. 169 e 170 do TUE) pode ser interposta no TJCE pela Comissão ou por qualquer outro Estado membro, com o objetivo de controlar o cumprimento das obrigações inerentes do direito comunitário por cada Estado signatário. No caso de o TJCE constatar o descumprimento, poderá condenar o Estado membro ao pagamento de uma quantia correspondente a uma sanção pecuniária. Com isso, se pode notar o caráter coercitivo de suas decisões, que contribui para que sejam efetivamente cumpridas, diferentemente do Mercosul, que não tem nenhuma instituição com tais características, como se observará adiante.<sup>237</sup>

O recurso de anulação (art. 173 do TUE) permite ao TJCE exercer o controle de legalidade dos atos das instituições da União Europeia, podendo até anulá-los, pois tanto os Estados membros, como o Conselho e a Comissão podem pedir a anulação de uma disposição comunitária, e ainda os próprios cidadãos do bloco podem fazê-lo em relação aos atos que os afetam direta e individualmente.

A ação por omissão (art. 175 do TUE) quando o TJCE é chamado a se pronunciar em caso de violação ao Tratado e nem o Parlamento nem o Conselho e nem a Comissão tenham se pronunciado a respeito, pode ser interposta pelos Estados membros ou por qualquer outra instituição da Comunidade.

---

<sup>235</sup> RAMOS, op. cit., p. 62.

<sup>236</sup> Ibidem, p. 62.

<sup>237</sup> ACCIOLY, op. cit., 1998. p. 144.

A ação de indenização (arts. 178, § 2º, e 215 do TUE) permite o TJCE responsabilizar a Comunidade pelos danos causados pelas suas instituições ou por seus agentes no exercício de seu dever.<sup>238</sup> Sobre essa ação, Ramos aduz:

Enquanto instância cível, o Tribunal aprecia as questões relativas à reparação dos danos que, em matéria de responsabilidade extracontratual, e de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-membros, cumpre às Comunidades indenizar por danos que tiverem sido causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções.<sup>239</sup>

E o recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância é relativo aos acórdãos proferidos por esse, limitando-se nas questões de direito. Nesse caso, o TJCE age como segunda instância jurisdicional da Comunidade.

Em geral, o processo inicia-se com o protocolo da petição inicial na Secretaria do TJCE, onde será registrado e a qual fará sua divulgação no Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Serão designados um juiz e um advogado-geral para acompanhar o caso, sendo a parte contrária notificada e tendo um mês para apresentar a contestação. Essa primeira fase escrita, que consiste em uma troca de memorandos pelas partes, tem fim com um relatório elaborado pelo juiz-relator, dando início à fase oral. Nesta fase, o processo é julgado em audiência pública e em sessão plenária com a manifestação dos advogados dos representantes das partes e, em seguida, o advogado-geral responsável pelo caso apresenta ao Tribunal suas conclusões para a solução do conflito com base na minuciosa análise dos fatos e dos aspectos jurídicos. Logo após, todos os juízes votam com base em um acórdão redigido pelo juiz-relator, no qual podem sugerir alterações, sendo o texto final decidido pela maioria e o acórdão proferido pelo TJCE.<sup>240</sup>

Em decorrência do aumento do fluxo de processos interpostos perante o TJCE, foi necessária a criação de um novo órgão jurisdicional. E, desde 1989, o Tribunal Europeu de Primeira Instância (TEPI) é órgão associado ao TJCE, no entanto é independente e autônomo em relação a esse, sendo composto somente por juízes em número de vinte e sete, com mandato de seis anos.

Esse órgão tem competência de proferir sentença em primeira instância com relação a certos processos, principalmente aqueles interpostos por pessoas (físicas ou jurídicas) e relacionados às regras de concorrência. “Sua criação teve o objetivo de melhorar a proteção judicial dos cidadãos através da criação de um duplo grau de jurisdição e permitir ao Tribunal

---

<sup>238</sup> ACCIOLY, op. cit., 1998. p. 145-147.

<sup>239</sup> RAMOS, op. cit., p. 68.

<sup>240</sup> DELUCA, op.cit., 110-118.

de Justiça concentrar-se na sua missão essencial: a interpretação uniforme do direito comunitário”.<sup>241</sup>

Entre as ações que podem ser interpostas perante o TEPI pelas pessoas singulares ou coletivas, estão a ação em matéria de recurso que abrange os processos relacionados com a agricultura, auxílio de Estado, concorrência, política comercial, política regional, política social, direito institucional, direito das marcas, transportes e estatutos dos funcionários. O recurso de anulação contra os atos das instituições comunitárias também pode ser impetrado nesse Tribunal, assim como a ação por omissão contra a inação das instituições comunitárias e a ação de indenização contra danos causados por ato de uma instituição comunitária ou de seu agente. Pode também ser objeto de apreciação do TEPI a ação em matéria de responsabilidade contratual que trata de litígios relacionados a contratos de direito público ou privado celebrados pela Comunidade e a ação e recursos em matéria de função pública relativa às demandas entre a Comunidade e seus funcionários.<sup>242</sup>

Devido ao número cada vez maior de ações interpostas no TEPI, o Tratado de Nice previu a criação de “câmaras jurisdicionais” para auxiliá-lo e livrá-lo de alguns casos. Também com esse propósito, em 2004, o Conselho criou o Tribunal de Função Pública da União Europeia,<sup>243</sup> que ficou responsável pelas ações entre seus funcionários e a Comunidade.

Atuando na União Europeia como instância de primeiro grau, as decisões do TEPI podem ser objeto de recurso perante o TJCE, entretanto esses recursos estão limitados à questão de direito, não podendo questionar as determinações referentes aos fatos do processo.<sup>244</sup>

Com o vigor do Tratado de Lisboa em dezembro de 2009, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias passará a se chamar apenas Tribunal de Justiça, enquanto o Tribunal Europeu de Primeira Instância receberá a designação de Tribunal Geral e suas câmaras jurisdicionais terão a expressão substituída por tribunais especializados. E a expressão Tribunal de Justiça da União Europeia será utilizada para fazer referência aos dois graus de jurisdição conjuntamente.<sup>245</sup>

---

<sup>241</sup> ARAÚJO; SILVA, op. cit., p. 323.

<sup>242</sup> Ibidem, p. 330.

<sup>243</sup> UNIÃO EUROPEIA. DECISÃO 2004/752/CE: Euratom do Conselho, de 2 de Novembro de 2004, sobre a instituição do Tribunal de Função Pública da União Europeia. Disponível em: [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm). Acesso em 12 out. 2008.

<sup>244</sup> DELUCA, op. cit., p. 126.

<sup>245</sup> LORENTZ, op. cit., p. 65.

Na União Europeia, existe uma ordem jurídica bem consolidada, baseada em normas comunitárias de efeito direto e imediato aos Estados membros e com primazia em relação às normas nacionais. Segundo Fontoura,

considerada a característica mais sacrílega do direito comunitário, sob o ponto de vista da concepção clássica do Direito, a primazia do ordenamento jurídico comunitário, clássica do Direito, acabou por incorporar-se pacificamente à cultura jurídica europeia, tendo a jurisprudência comunitária recebido o respaldo de interpretações benignas de alguns textos constitucionais de Estados comunitário.<sup>246</sup>

O ordenamento jurídico europeu constrói uma via de mão dupla com o Tribunal de Justiça, pois este baseia sua atuação nas normas comunitárias e, ao proferir seus acórdãos, consolida o caráter direto e superior delas, no momento em que exerce seu poder coercitivo de acarretar sanções pelo descumprimento de suas decisões. Desta maneira, o TJCE contribui de forma decisiva para a definição da própria Comunidade Europeia<sup>247</sup> e também para o caráter supranacional com a contínua construção conceitual e teórica de sua jurisprudência.<sup>248</sup>

Neste momento, é pertinente perceber de que forma e como o Parlamento Europeu participa do sistema jurisdicional de solução de controvérsias implantado no bloco. Essa participação se dá, é claro, de forma indireta. Com o seu poder legislativo exercido em conjunto com o Conselho, em um processo de codecisão, para a elaboração das normas comunitárias que serão a base para o julgamento do TJCE, é que o Parlamento pode contribuir para a maior legitimidade democrática da solução dos conflitos europeus.

O Parlamento Europeu é o representante da vontade do povo da União Europeia, sendo um dos principais órgãos decisórios, com poderes supranacionais. Tem a possibilidade de levar a legitimidade democrática e social a todos os âmbitos do bloco, até mesmo para o sistema jurisdicional de solução das controvérsias. Baseado nisso, se passará, no próximo capítulo, a fazer a análise do sistema de controvérsias do Mercosul, demonstrando as possibilidades do seu Parlamento realmente legitimar os atos do bloco, como órgão de democracia direta e reflexo das pretensões dos povos que o compõem.

---

<sup>246</sup> FONTOURA, Jorge. Múltiplos de cidadania: o modelo da neojurisdição comunitário-europeia. In: FARIA, Werter R. (org.). **Estudos Sobre Integração**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 63.

<sup>247</sup> ARAÚJO; SILVA, op. cit., p. 322.

<sup>248</sup> KEGEL, op. cit., p. 178.

### 3 O PARLAMENTO DO MERCOSUL NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO BLOCO

#### 3.1 A SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO MERCOSUL

No mundo globalizado de hoje, torna-se importante a análise em relação a esses novos espaços públicos transnacionais que são, muitas vezes, impulsores do desenvolvimento econômico regional e, conseqüentemente, mundial. D'Angelis enfatiza,

diante da tendência, que se ampliará neste milênio, da nova reengenharia das relações econômicas em espaços regionais, principalmente porque um dos desdobramentos da liberalização comercial e da lógica da globalização é não medir fronteiras e diluir a distinção entre política interna e política externa, não é mais possível que os países possam desenvolver-se em isolamento autárquico.<sup>249</sup>

O Mercado Comum do Sul, Mercosul, é exemplo desse tipo de desenvolvimento regional, ainda não tão bem-sucedido como a União Europeia, bloco que o inspirou, mas trilhando seu caminho, procurando aprofundar seu processo de integração no intuito de concretizar seu objetivo principal: o mercado comum. Segundo Casella, porém,

pode a integração ser o caminho de relevante renovação econômica, social, política e institucional, pode ser estímulo para o crescimento e o desenvolvimento, pode ensejar redução de iniquidades, mais do que meras desigualdades regionais e sociais, pode permitir estruturar bloco econômico internacional relevante, que se poderia inserir como interlocutor presente e respeitável no cenário internacional, mas tudo isso permanece em aberto, no projeto MERCOSUL.<sup>250</sup>

É válido ressaltar, que os conflitos e as crises, inevitáveis em qualquer forma de relação estabelecida entre duas ou mais entidades, tornam necessária a criação de mecanismos apropriados para que “as divergências possam ser solucionadas dentro do mais próximo ideal de justiça possível, evitando-se, assim, o rompimento do vínculo que une as partes”.<sup>251</sup>

Em geral, nos blocos em que não existem instituições supranacionais, o sistema de solução de controvérsias é regido por instituições criadas para o ato (*ad hoc*), não tendo, portanto, caráter de definitividade ou de jurisdicionalidade, baseando-se em um sistema de negociações diretas, recomendações e da arbitragem. Aduz Amorim que “esse sistema mais simples também é utilizado nos blocos cujo interesse de integração não vai muito além do

---

<sup>249</sup> D'ANGELIS, op. cit., p. 27.

<sup>250</sup> CASELLA, op. cit., p. 35.

<sup>251</sup> PEREIRA, op. cit., p. 67.

próprio comércio entre os países-membros, não havendo preocupação mais profunda para com as pessoas que neles se encontram”.<sup>252</sup>

E completa o autor, sobre o Mercosul:

Com relação ao seu estágio de desenvolvimento em face do sistema de solução de controvérsias, utiliza a forma de inexistência de instituições definitivas ou com caráter de supranacionalidade. Justamente pela sua recente história, creio que até o momento esse sistema atendeu aos interesses ainda restritos dos seus participantes, mas, sem dúvida, começa a ficar sem condições para atender a todos os casos e impor suas conclusões.<sup>253</sup>

A institucionalização do Mercosul trouxe mudanças para os Estados Partes, criando uma nova realidade jurídico-econômica, e “uma das conseqüências diretas e inevitáveis, decorrentes desse processo de integração é o aumento das relações jurídicas e, por conseqüência, o aumento dos conflitos de interesses entre entes dos diferentes países”.<sup>254</sup>

Para tratar de tais conflitos, o Mercosul criou um Sistema de Solução de Controvérsias que passou por quatro etapas diferentes até chegar ao que é hoje: o Tratado de Assunção, em seu Anexo III; o Protocolo de Brasília; o Protocolo de Ouro Preto; e o Protocolo de Olivos.

O Tratado de Assunção previa, em seu Anexo III, um sistema emergencial para solução de conflitos, em que as controvérsias deveriam ser submetidas a negociações diretas. Caso não solucionadas, seriam submetidas a considerações do Grupo Mercado Comum, que, em sessenta dias, manifestaria suas recomendações para solucioná-los. Se ainda não fosse dirimida a controvérsia, esta seria levada ao Conselho do Mercado Comum para que adotasse as recomendações pertinentes. Esse sistema funcionaria até que se estabelecesse um sistema provisório para solução de conflitos, que teria vigência durante a transição do Mercosul.<sup>255</sup>

Dessa forma, foi assinado o Protocolo de Brasília (PB) para a Solução de Controvérsias (Mercosul/CMC/DEC. Nº 01/1991), em 17 de dezembro de 1991, no qual os Estados Partes se comprometeram a adotar um Sistema de Solução de Controvérsias que vigoraria durante o período de transição do bloco, contribuindo para o fortalecimento das relações entre eles com base na justiça e na equidade.<sup>256</sup>

---

<sup>252</sup> AMORIM, op. cit., p. 255.

<sup>253</sup> Ibidem, p. 257.

<sup>254</sup> SILVA NETO, Orlando Celso da. Considerações sobre cooperação jurisdicional no âmbito do Mercosul. In.: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). **Solução de Controvérsias no MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 82.

<sup>255</sup> DELUCA, op. cit. p. 132.

<sup>256</sup> MERCOSUL. **Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias**, preâmbulo. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 22 out. 2008.



O PB ratificou o procedimento de negociações intergovernamentais e estabeleceu o procedimento arbitral, utilizado no caso das medidas de solução diplomáticas não surtirem efeito.<sup>257</sup>

O Protocolo estabeleceu que, diante de controvérsias entre os Estados Partes, dever-se-ia tentar resolvê-las por meio de negociações diretas no prazo de quinze dias. Quando essas tratativas não surtiram resultados, passava-se à fase de conciliação, que exigia a participação do Grupo do Mercado Comum, para onde qualquer dos Estados envolvidos submeteria o litígio, que avaliaria a situação e formularia recomendações visando à solução do conflito, no prazo máximo de trinta dias, recomendações essas que as partes poderiam, ou não, acatar. Quando não fosse possível resolver a situação mediante a aplicação desses procedimentos, qualquer das partes envolvidas poderia comunicar à Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) sua intenção de recorrer ao procedimento arbitral.

O Procedimento Arbitral tramitaria ante um Tribunal *ad hoc* composto de três árbitros, no qual cada Estado Parte na controvérsia designaria um árbitro, sendo o terceiro árbitro, que não poderia ser nacional dos Estados Partes na controvérsia, designado de comum acordo por eles e presidiria o Tribunal Arbitral. Os árbitros deveriam ser indicados no prazo de quinze dias, a partir da data em que a Secretaria Administrativa tivesse comunicado aos demais Estados Partes na controvérsia a intenção de um deles de recorrer à arbitragem. Caso um dos Estados não fizesse a indicação no prazo, a Secretaria escolheria um, dentre os árbitros desse Estado, segundo a ordem estabelecida na respectiva lista.

É importante lembrar que os árbitros eram escolhidos a partir de uma lista contendo dez nomes que os Estados Partes do bloco registravam perante a Secretaria Administrativa. Na ocorrência de os Estados envolvidos na controvérsia não chegarem a um acordo com relação ao terceiro árbitro, a Secretaria Administrativa, a pedido de qualquer deles, procederia à sua designação por sorteio de uma lista de dezesseis árbitros elaborada pelo GMC. A referida lista, que ficava registrada na Secretaria Administrativa, era integrada em partes iguais por nacionais dos Estados Partes e de terceiros países.

O Tribunal Arbitral pronunciava-se por meio de laudos escritos, no prazo de sessenta dias, prorrogáveis por mais trinta dias. Os laudos eram inapeláveis e obrigatórios para os Estados Partes, tendo força de coisa julgada. No caso de uma das partes não cumprir o Laudo Arbitral, o Protocolo de Brasília previa a possibilidade de a parte prejudicada adotar medidas compensatórias temporárias, mas não especificou o procedimento para que isso ocorresse. O

---

<sup>257</sup> DELUCA, op. cit., p. 132.

Protocolo expressa claramente a vontade do legislador do Mercosul, que preferiu estipular a via diplomática como o principal mecanismo para a solução de controvérsias no bloco.<sup>258</sup>

O Protocolo de Ouro Preto (POP) trouxe, em seu Anexo, uma inovação na área das controvérsias, criando um procedimento geral para propor reclamações para a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) em matérias que forem de sua competência. Com ele, o Estado Parte reclamante apresenta sua reclamação perante a Presidência *Pro-Tempore* da CCM, a qual tomará as providências necessárias para a incorporação do tema na agenda da primeira reunião subsequente da Comissão de Comércio do Mercosul. Se nessa reunião não for tomada uma decisão, cabe à Comissão remeter a matéria a um de seus Comitês Técnicos (CT), que irá elaborar e encaminhar um parecer conjunto sobre a reclamação para a CCM, que decidirá sobre a questão em sua primeira reunião ordinária com base no parecer, ou na falta deste, nas conclusões dos especialistas do CT. Se ainda assim não se alcançar um consenso dentro da CCM, a reclamação será enviada para o Grupo Mercado Comum, que se pronunciará no prazo de trinta dias, contados do recebimento pela Presidência *Pro-Tempore* das propostas encaminhadas pela Comissão de Comércio do Mercosul. Havendo consenso quanto à procedência da reclamação, o Estado Parte reclamado deverá tomar as medidas aprovadas na Comissão de Comércio do Mercosul ou no Grupo Mercado Comum. A opção por esse meio de reclamação não impedia, em hipótese alguma, que o sistema determinado pelo Protocolo de Brasília fosse acionado.<sup>259</sup>

Este Protocolo pôs fim à fase transitória do Mercosul em 1994, quando se esperava a criação de um documento que substituísse o Protocolo de Brasília e regulamentasse um Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o bloco, o que não aconteceu.

Por determinação do Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum apresentou proposta de aperfeiçoamento do sistema criado pelo Protocolo de Brasília. Em decorrência, foi aprovado, em 18 de fevereiro de 2002, o Protocolo de Olivos (PO), que entrou em vigor no ano de 2004. O Protocolo de Olivos substituiu o Protocolo de Brasília, determinando até hoje como é o sistema de solução de controvérsias do bloco, mas ainda assim não determinou um sistema permanente em relação ao assunto, pela alegação de que, no Mercosul, a união aduaneira ainda não funciona plenamente.<sup>260</sup>

---

<sup>258</sup> RAUPP, Klaus da Silva. Solução de controvérsias entre os Estados-Parte do Mercosul. In.: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). **Solução de Controvérsias no MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 52.

<sup>259</sup> RODRIGUES, op. cit., 1997. p. 27.

<sup>260</sup> EUSTÁQUIO, Maristela Aparecida Dutra. SOARES FILHO. Magno José. Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul. In.: JO, Hee Moon (coord.). **Sistemas de Solução de Controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. Curitiba: Juruá Editora, 2007. p. 230.

Observa-se que a maioria das controvérsias entre membros de um organismo de integração econômica ocorrem com relação à interpretação das normas constitutivas que fazem parte do ordenamento jurídico criado pelo próprio organismo. Dessa forma, o âmbito de aplicação do Protocolo de Olivos “situou-se no caso de controvérsias entre Estados Partes sobre interpretação, aplicação ou não-cumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, bem como dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, e das decisões do CMC e das Resoluções do GMC”.<sup>261</sup>

O Protocolo de Olivos regula atualmente o sistema de solução de controvérsias no Mercosul. Ele aprimorou e trouxe inovações importantes no âmbito da solução de controvérsias. As novidades mais notórias são a instituição de um Tribunal Permanente de Revisão nas Soluções de Controvérsias, a possibilidade de a solução dos litígios ser interposta em outros foros (como, por exemplo, a OMC) e a adoção de medidas compensatórias no caso de o Estado ou a parte vencida não cumprir total ou parcialmente o laudo arbitral. Existem, ainda, outras que se passa a analisar.

O novo texto preserva algumas determinações que estavam em vigor no bloco antes de sua ratificação, caso do procedimento geral para propor reclamações para a Comissão de Comércio do Mercosul em matérias que forem de sua competência, no entanto derroga o PB e o seu regulamento.

No advento de alguma divergência envolvendo Estados Partes do Mercosul, primeiramente estes deverão partir para negociações diretas, que não excederão o prazo de quinze dias, salvo acordo entre eles. Todos os atos e procedimentos realizados pelas partes durante as negociações deverão ser informados ao Grupo do Mercado Comum.

Não surtindo o efeito desejado de solução do conflito com as negociações diretas, o PO estabelece a intervenção do Grupo Mercado Comum como procedimento opcional, em que tanto os Estados envolvidos na controvérsia podem, de comum acordo, a ele submeter a questão, como um terceiro Estado Parte do Mercosul pode fazer isso. O GMC tem o prazo de trinta dias, a partir da data da reunião em que a controvérsia foi submetida à sua consideração, para se pronunciar sobre o assunto. Aqui já se podem notar duas diferenças com relação ao PB.

A primeira é que o documento de 1991, em seu artigo 4º, § 1º, determina que qualquer dos Estados envolvidos pode submeter a controvérsia ao GMC, enquanto, no Protocolo de Olivos, os Estados só podem fazer isso de comum acordo (art. 6º, § 2º). Segundo Dreyzin de

---

<sup>261</sup> EUSTÁQUIO; SOARES FILHO, op. cit., p. 231.

Klor, “es suficiente que el EP que decide llevar la controversia al Tribunal Arbitral vote contra la recomendación del GMC para lograr su propósito”.<sup>262</sup> O PO ainda lança a possibilidade de um terceiro Estado submeter a controvérsia ao GMC, que no PB não existia. Hoje não é mais obrigatório recorrer ao GMC, podendo os Estados partirem direto para a fase arbitral. Sobre isso, Dreyzin de Klor: “La intervención del GMC deja de ser una faz obligatoria para convertirse en un estadio optativo, dependiendo del acuerdo de las partes”.<sup>263</sup>

Quando as controvérsias não forem solucionadas mediante os instrumentos suprarreferidos, será cabível o Procedimento Arbitral *Ad Hoc*, que se iniciará no momento em que qualquer dos Estados envolvidos comunicar à Secretaria Administrativa do Mercosul sua decisão de recorrer à arbitragem, sendo a Secretaria responsável para tomar todas as providências para que o procedimento seja instaurado.

O Procedimento Arbitral tramitará diante de um Tribunal Arbitral *Ad Hoc* composto por três árbitros. É na escolha desses árbitros e na composição das listas deles que o Protocolo de Olivos apresenta diferenças com relação ao Protocolo de Brasília. No texto atual, os Estados Partes do Mercosul apresentam e registram na SAM uma lista com doze árbitros e seus *curricula vitae*, sendo, a partir desse rol, que cada Estado envolvido na controvérsia designará um árbitro no prazo de quinze dias, contados a partir da data em que a Secretaria Administrativa do Mercosul tenha comunicado aos Estados Partes na controvérsia a decisão de um deles de recorrer à arbitragem. Se, dentro do prazo, um dos Estados não designar um árbitro, a Secretaria Administrativa do Mercosul, no prazo de dois dias, por sorteio, o designará. No PB, não existia esse sorteio: a Secretaria apenas designava pela ordem estabelecida na lista. O terceiro árbitro é designado de comum acordo entre os dois Estados conflitantes, não podendo ser nacional de nenhum deles e devendo tal designação ocorrer a partir de lista específica, com a indicação de quatro árbitros por cada Estado Parte do bloco acompanhada pelos seus *curricula vitae*, sendo que pelo menos um desses árbitros não será nacional de nenhum dos países do bloco. A lista específica para terceiros árbitros não existia no PB. No caso de os Estados não chegarem a acordo com relação ao terceiro árbitro, a SAM o designará por sorteio com base na lista, excluindo aqueles indicados pelos países envolvidos na controvérsia.

O pronunciamento do Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, através de laudo, acontecerá em sessenta dias, prorrogáveis por decisão do Tribunal por um prazo máximo de trinta dias,

---

<sup>262</sup> DREYZIN DE KLOR, Adriana. El Protocolo de Olivos. In. **Curso de Direito Internacional Contemporâneo**: Estudos em homenagem ao Prof. Dr. Luís Ivani de Amorim Araújo Pelo seu 80º aniversário. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003. p. 29.

<sup>263</sup> DREYZIN DE KLOR, op. cit., p. 28.

contado a partir da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul às partes e aos demais árbitros, informando a aceitação pelo árbitro Presidente de sua designação. Com relação ao pronunciamento, se manteve a regra do PB.

É aqui que se apresenta a principal mudança trazida pelo PO para o sistema de solução de conflitos do Mercosul: o recurso de revisão e a instituição de um Tribunal Permanente de Revisão (TPR). Alguns autores questionam o caráter permanente do novo órgão, como Dreyzin de Klor: “más que un órgano permanente es un tribunal disponible que difere en mucho, del carácter permanente que tienen tribunales de otros modelos de integración. Son varias las razones que impidieron crear un Tribunal permanente, el motivo principal es el obstáculo del contenido constitucional”.<sup>264</sup>

O Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul foi inaugurado em 13 de agosto de 2004, sua sede fica na cidade de Assunção, no Paraguai, e tem como principal função garantir a correta aplicação, interpretação e cumprimento das normativas do Mercosul. É importante lembrar que tanto os Tribunais Arbitrais *Ad Hoc* como o Tribunal Permanente de Revisão decidirão a controvérsia com base no Tratado de Assunção, no Protocolo de Ouro Preto, nos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, nas Decisões do Conselho do Mercado Comum, nas Resoluções do Grupo Mercado Comum e nas Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, bem como nos princípios e disposições de Direito Internacional aplicáveis à matéria, e ainda pela equidade, se assim os Estados envolvidos na controvérsia acordarem.

A partir do laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, qualquer das partes poderá apresentar um recurso de revisão perante o Tribunal Permanente de Revisão, em prazo não superior a quinze dias a partir da notificação do mesmo, e a parte contrária terá outros quinze dias para contestar o recurso. O conteúdo desse recurso estará limitado a discutir questões de direito e interpretações jurídicas que já foram suscitadas no laudo objeto do recurso, excluindo-se todas as questões com relação aos fatos, sendo que decisões emitidas com base em princípios da equidade não serão suscetíveis de recurso de revisão.

O TPR é composto por cinco árbitros, sendo que cada um dos atuais quatro Estados Partes designará um árbitro por um período de dois anos, renováveis por mais dois, e o quinto árbitro é determinado pela unanimidade entre os países para atuar em um período de três anos não renováveis. Essa escolha é feita através de uma lista de oito integrantes, sendo dois nacionais indicados de cada país componente do Mercosul. Os indicados devem expressar seu

---

<sup>264</sup> DREYZIN DE KLOR, op. cit., p. 43.

aceite a tal cargo, sendo que depois disso estarão à disposição permanentemente para atuar quando convocados. É importante ressaltar que, quando a controvérsia envolver apenas dois Estados, o TPR funcionará com três árbitros (um de cada Estado envolvido e o terceiro sorteado entre os demais árbitros que compõem o Tribunal). No caso de mais de dois países estarem envolvidos no conflito, o TPR atuará com seus cinco árbitros, salvo se os envolvidos convencionarem outros critérios de funcionamento do órgão.

Após a interposição do recurso de revisão e a apresentação da contestação, o TPR terá trinta dias prorrogáveis por mais quinze (contados desta última) para pronunciar-se com relação ao recurso. Esse laudo é adotado por maioria, podendo confirmar, modificar ou revogar a fundamentação jurídica e as decisões do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* (TAHM), sendo ele definitivo, inapelável e obrigatório, tendo valor de coisa julgada em relação às partes. Contra ele só caberá o recurso de esclarecimento, que diz respeito à forma de cumprimento do laudo. Vale destacar que esse recurso também cabe com relação ao laudo do TAHM.

O TPR tem caráter de órgão de apelação, mas também pode exercer função de órgão de primeira e única instância. No caso em que as negociações diretas não obtiverem resultados positivos, as partes podem convencionar expressamente e submeter a questão diretamente, em única instância, ao Tribunal, que terá as mesmas competências de um Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. No entanto, seus laudos não estarão sujeitos a recursos de revisão e terão, com relação às partes, força de coisa julgada.

Os laudos emanados pelo TPR, assim como aqueles emanados por um Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, tem caráter obrigatório para os Estados Partes na controvérsia a partir de sua notificação e terão com relação a eles força de coisa julgada. Devendo serem cumpridos na forma e com o alcance com que forem emitidos. Seu cumprimento acontecerá de acordo com o que o respectivo Tribunal estabelecer. Quando o laudo não fizer essa especificação, o prazo será de trinta dias seguintes à notificação do laudo.<sup>265</sup>

No caso de, nesse período, o Estado beneficiário achar que as medidas adotadas não dão o devido cumprimento ao laudo, poderá, no prazo de trinta dias, contados a partir da tomada de tais medidas, levar a situação à consideração do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* ou do Tribunal Permanente de Revisão, conforme o caso (art. 30 do PO)<sup>266</sup>, tendo qualquer um deles trinta dias para se pronunciar no intuito de dirimir a questão.

---

<sup>265</sup> DREYZIN DE KLOR; MORALES, op. cit., p. 49.

<sup>266</sup> Artigo 30: 1. Caso o Estado beneficiado pelo laudo entenda que as medidas adotadas não dão cumprimento ao mesmo, terá um prazo de trinta (30) dias, a partir da adoção das mesmas, para levar a situação à consideração do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* ou do Tribunal Permanente de Revisão, conforme o caso. 2. O Tribunal respectivo terá um prazo de trinta (30) dias, a partir da data em que tomou conhecimento da

Outra novidade trazida pelo PO é a determinação do modo como o qual as medidas compensatórias podem ser aplicadas, que o PB não expressava, contendo apenas a possibilidade de se aplicar tais medidas. Em caso de não-cumprimento total ou parcial do laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* ou do laudo do TPR, a parte prejudicada tem a possibilidade, no prazo de um ano (contado a partir do término do prazo para o cumprimento do laudo), de iniciar a aplicação de medidas compensatórias temporárias, com vistas a obter o cumprimento do laudo, tais como a suspensão de concessões ou outras obrigações equivalentes, que primordialmente recaiam no mesmo setor ou setores afetados e só quando não for possível é que podem recair em outro setor, sendo relevante saber que não se preveem compensações pecuniárias.<sup>267</sup> Essas medidas podem ser adotadas independentemente de se recorrer à consideração do Tribunal Arbitral em relação ao assunto (art. 30 do PO).

Quando o Estado beneficiado pela decisão do TAHM ou do TPR aplicar medidas compensatórias por considerar insuficiente o cumprimento do laudo e o país obrigado a cumpri-lo achar que suas medidas são plenamente satisfatórias, este último terá um prazo de quinze dias, contado a partir da notificação da aplicação das medidas compensatórias, para levar essa situação à consideração do TAHM ou do TPR, conforme o caso, o qual terá um prazo de trinta dias desde a sua constituição para se pronunciar sobre o assunto. E, se o Estado obrigado a cumprir o laudo julgar que as medidas compensatórias a ele aplicadas são excessivas, pode solicitar o pronunciamento do TAHM ou do TPR, como for o caso, no prazo de quinze dias após a aplicação dessas medidas. O Tribunal correspondente se pronunciará em trinta dias, a partir de sua constituição: se o pronunciamento concordar com o requerente e confirmar o caráter excessivo das medidas compensatórias, o Estado que as aplicou deve adequá-las no prazo de dez dias.

Outra inovação trazida pelo PO, que até então não existia no âmbito do Mercosul, está expressa no art. 1º, § 2º, e diz respeito à possibilidade de eleição do foro, ou seja, “as controvérsias que possam também ser submetidas ao sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio ou de outros esquemas preferenciais de comércio de que sejam parte individualmente os Estados Partes do Mercosul poderão submeter-se a um ou outro foro, à escolha da parte demandante. Sem prejuízo disso, as partes na controvérsia poderão, de comum acordo, definir o foro”.

---

situação, para dirimir as questões referidas no numeral anterior.  
3. Caso não seja possível a convocação do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* que conheceu do caso, outro será conformado com os suplentes necessários mencionados nos artigos 10.2 e 10.3.

<sup>267</sup> DREYZIN DE KLOR, op. cit., p. 46.

Notam-se, nessa disposição, dois propósitos: o primeiro é o de facultar aos Estados conflitantes escolher o foro mais adequado ou aquele que preferirem para apreciar a questão; o segundo é evitar que o conflito com as mesmas partes e o mesmo objeto seja julgado por dois organismos ou sistemas de soluções de controvérsias diferentes, evitando assim que se tenham duas decisões contraditórias, no mesmo grau de jurisdição, sobre um assunto. Afinal, no momento em que o PO determina que as partes podem eleger um ou outro foro e nenhuma poderá recorrer a mecanismos de solução de controvérsias estabelecidos nos outros foros com relação a um mesmo objeto, esclarece que não haverá a duplicidade do procedimento, impedindo que a parte prejudicada venha a interpor novamente ação já julgada em outro foro.

O Protocolo de Olivos ainda determina que o Conselho do Mercado Comum poderá estabelecer mecanismos relativos à solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão, definindo seu alcance e seus procedimentos. As opiniões consultivas podem ser solicitadas em três hipóteses: a) todos os Estados Partes do Mercosul, atuando conjuntamente; b) qualquer órgão com capacidade decisória do Mercosul; e c) os Tribunais Superiores dos Estados Partes com jurisdição nacional, nas condições que se estabeleçam para cada caso.<sup>268</sup>

É oportuno fazer breve análise sobre o atual sistema de solução de controvérsias envolvendo particulares descrito no PO, que se empregará em casos que sanção ou aplicação, por qualquer dos Estados Partes, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul.<sup>269</sup>

Os particulares, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, que se sentirem afetados devem formalizar a reclamação ante a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado Parte onde tem seu domicílio fixado ou a sede de seus negócios, fornecendo os elementos que estabeleçam a veracidade da violação e a existência ou ameaça de um prejuízo, para que a

---

<sup>268</sup> SALDANHA, Jânia Maria Lopes; POZZATTI JUNIOR, Ademar. Opinião Consultiva: Desafio (real ou imaginário?) de um instrumento processual de harmonização do Direito do Mercosul á intergovernabilidade. In: MENEZES, Wagner (coord.). **Estudos de Direito Internacional**. Volume XIII. Curitiba: Juruá Editora, 2008. p. 188.

<sup>269</sup> MERCOSUL. **Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias no Mercosul**, art. 39. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 24 out. 2008.



Seção Nacional admita a reclamação e, posteriormente, se for preciso, para que seja avaliada pelo GMC.<sup>270</sup>

Admitida a reclamação, a Seção Nacional do GMC deverá iniciar uma série de consultas com a Seção Nacional do GMC do Estado Parte a que foi atribuída a queixa, no intuito de solucionar, de imediato, a situação, em um prazo de quinze dias contados a partir da comunicação da reclamação ao Estado Parte a que se atribui a violação, salvo se as partes decidirem outro prazo. Findo esse prazo, as consultas cessarão automaticamente sem mais trâmites. Não sendo resolvida a questão, esta será elevada à apreciação do GMC.<sup>271</sup>

Primeiramente, o GMC avalia se os elementos apresentados pelo reclamante são adequados e suficientes para dar curso ao procedimento. Se não o forem, o órgão se pronunciará por consenso rejeitando a reclamação sem mais trâmites. Se isso não acontece, a reclamação será considerada admitida e o GMC convocará imediatamente um grupo que deverá emitir um parecer sobre sua procedência, no prazo improrrogável de trinta dias, contado a partir da sua designação.<sup>272</sup>

Esse grupo de especialistas é formado por três membros designados pelo GMC. Na falta de acordo sobre um ou mais especialistas, estes serão escolhidos por votação que os Estados Partes realizarão dentre os integrantes de uma lista de vinte e quatro especialistas. Tal lista é composta por seis pessoas de cada Estado Parte, com reconhecida competência nas questões que possam ser objeto de reclamação, e é registrada na Secretaria Administrativa do Mercosul, a quem compete comunicar o nome do especialista ou dos especialistas que tiverem recebido o maior número de votos. Na hipótese da escolha por votação, um dos especialistas não pode ser nacional nem do Estado reclamado nem dos Estados do qual o particular formalizou sua reclamação.<sup>273</sup>

No caso de parecer unânime, o grupo de especialistas verifica a procedência da reclamação formulada contra um Estado Parte, sendo que qualquer outro Estado Parte poderá requerer-lhe a adoção de medidas corretivas ou a anulação das medidas questionadas. Se esse requerimento não prosperar, o Estado Parte que o efetuou poderá recorrer, em quinze dias, diretamente ao procedimento arbitral. E se, por unanimidade, o grupo de especialistas considerar a reclamação improcedente, o GMC a concluirá de imediato. Se o grupo de especialistas não chegar a um parecer unânime, deverá elevar suas distintas conclusões ao

---

<sup>270</sup> EUSTÁQUIO, Maristela Aparecida Dutra. Solução de controvérsias de características privadas no âmbito do Mercosul. In.: JO, Hee Moon (coord.). **Sistemas de Solução de Controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

<sup>271</sup> DELUCA, op. cit., p. 140.

<sup>272</sup> EUSTÁQUIO, op.cit., p. 272.

<sup>273</sup> DELUCA, op. cit., p. 142.

GMC, que concluirá de imediato a reclamação. Nos dois últimos casos, nada impede que o reclamante dê início às negociações diretas ou ao procedimento arbitral.<sup>274</sup>

Sobre as decisões do GMC acerca dos conflitos envolvendo particulares, Eustáquio esclarece:

Tais decisões não possuem força vinculante. Observa que, no final, obtendo-se êxito nas recomendações e não havendo o cumprimento de forma espontânea, ou sendo estas julgadas improcedentes, o particular tem opções escassas para ver o seu conflito solucionado. Resta-lhe requerer ao Estado-Parte a instauração de um procedimento arbitral, passando pelo crivo da conveniência. No caso de improcedência, poderá tentar a solução diretamente perante a Justiça interna do país responsável pelo conflito ou a utilização dos meios alternativos de solução de controvérsias, como negociação, conciliação, mediação e arbitragem internacional privada.<sup>275</sup>

Depois de analisar o mecanismo de solução de controvérsias empregado pelo Mercosul, pode-se observar que as questões são resolvidas caso a caso, por tribunais criados especificamente para cada situação, o que mostra a natureza provisória do mecanismos<sup>276</sup>, não existindo um procedimento estável para solucionar tais questões, e é no aprimoramento do sistema de solução de controvérsias do bloco que o Parlamento do Mercosul pode ser figura importante, já que um de seus princípios é a solução pacífica das controvérsias,<sup>277</sup> garantindo a legitimidade dos atos a serem tomados nos momentos de decidir os conflitos oriundos dessa integração. Com a participação do Parlamento, mesmo que de forma indireta, os conflitos passarão a ser resolvidos de maneira mais democrática, tornando as decisões a eles relacionadas ainda mais legítimas e obrigando os envolvidos a respeitá-las como verdadeiras disposições de cunho democrático. A consolidação do Parlamento contribuirá, de forma decisiva, para que isso aconteça como se verá a seguir.

### **3.2 O PARLAMENTO CONSOLIDADO E O PROCESSO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS AINDA MAIS DEMOCRÁTICO**

A globalização do comércio vem acompanhada de significativas mudanças com relação à forma de as nações se relacionarem. Conforme Bechara e Redenschi:

<sup>274</sup> EUSTÁQUIO, op.cit., p. 275.

<sup>275</sup> Ibidem, p. 265.

<sup>276</sup> DELUCA, op. cit. p. 146.

<sup>277</sup> PARLAMENTO DO MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC n° 23/05: **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em 13 abr. 2008.

Pode-se dizer, com segurança, que o final do século XX bem representa uma nova ordem mundial, não totalmente consolidada, mas já suficientemente estabelecida – uma ordem mundial calcada na multilateralidade, na internacionalização das relações políticas e comerciais, e na crescente integração de valores econômicos e morais, que, por sua vez, vêm adquirindo contornos cada vez mais uniformes entre os seus participantes.<sup>278</sup>

Em contraponto à globalização, surgem blocos regionais em várias partes do mundo, com o intuito de estreitar laços comerciais, políticos e culturais, agindo também como atores principais no cenário internacional.

Em decorrência dessas novas formas de relações estabelecidas entre os Estados, é imprescindível que se discuta e se criem mecanismos capazes de solucionar as controvérsias de forma pacífica, evitando-se o fracasso de tais organismos. Como lembra Lupi,

o bom êxito de um projeto integracionista depende muito da legitimidade e dos mecanismos de autolegitimação que se possam produzir dentro dele. Sem a referência à necessidade de se resolver os conflitos de forma pacífica, a associação seria tendente à efemeridade e correria o risco permanente de transformar-se em guerras ou represálias.<sup>279</sup>

Nesse sentido, Bechara e Redenschi aduzem:

A plena implementação dessa ‘Nova Ordem’ exige esforços e cessões conjuntas, sendo necessário, para o ideal funcionamento dos processos de cooperação e integração dos Estados, uma reformulação jurídica, com a criação de mecanismos e sistemas normativos próprios, que estejam aptos a garantir a existência desses processos, com uma prestação equitativa e funcional para os seus tutelados.<sup>280</sup>

Quando as organizações regionais escolhem seus mecanismos de soluções de conflitos, é importante que analisem as regras de direito internacional, os acordos sobre solução de controvérsias do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e o que determina a OMC (Organização Mundial do Comércio), pois as regras aplicadas pelos blocos regionais para resolver os embates entre seus membros não podem ser contrárias às normas internacionais, como ressalta Jo:

Por um lado, as integrações entre os países soberanos, mais evoluídos como união aduaneira, mercado comum e união política, são exemplos para o futuro da sociedade internacional, e os seus mecanismos de solução de controvérsias (MSC) serão experiências valiosas para o desenvolvimento da sociedade internacional. Por

<sup>278</sup> BECHARA, Carlos Henrique Tranjan. REDENSCHI, Ronaldo. **A Solução de Controvérsias no Mercosul e na OMC**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 11.

<sup>279</sup> LUPI, André Lipp Basto. **Soberania, OMC e Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 231-232.

<sup>280</sup> BECHARA; REDENSCHI, op. cit., p. 34.

outro lado, os MSC desses organismos regionais têm limitação na sua evolução, já que eles devem respeitar as normas internacionais gerais da sociedade internacional. Eles podem criar as normas comunitárias para o seu uso comunitário, no entanto, nunca devem infringir as normas internacionais.<sup>281</sup>

Em decorrência da complexidade da globalização, os Estados estabelecem relações sociais, culturais e econômicas, sendo natural que ocorram controvérsias entre eles, que surgem geralmente devido a divergências na interpretação das normas constitutivas do seu ordenamento básico. As formas para a solução de tais controvérsias podem ser divididas em dois grupos: as diplomáticas e as judiciais. Nas formas diplomáticas, temos as negociações diretas e a conciliação e, nos meios judiciais, temos a arbitragem e o julgamento por um Tribunal Regional Permanente.

A experiência europeia mostra que um Tribunal de Justiça Comunitário, de caráter supranacional, é a melhor forma para solucionar conflitos regionais, sistematizando a interpretação e a aplicação das normas comunitárias, criando também jurisprudência que pode ser usada em casos futuros, já que suas decisões são *erga omnes*. Esse tipo de Tribunal é o principal mecanismo de solução de controvérsias usado em uniões aduaneiras e mercados comuns, já a arbitragem é a principal forma aplicada nas áreas de livre comércio, mas essa classificação não é uma regra.<sup>282</sup>

Tanto é que se nota claramente a relevância dos objetivos da integração e as vontades políticas dos Estados membros para que se definam os mecanismos de solução de conflitos que serão usados em um bloco regional.

Assevera Jo:

No caso do Mercosul, é um caso atípico e interessante para a análise. Atípico porque os objetivos de integração não combinam com o atual MSC. Interessante porque as vontades políticas dos países-membros continuam afirmando a criação de um MSC sólido e permanente. Tanto o Protocolo de Brasília quanto o Protocolo de Olivos prevêem a criação de um tribunal de justiça permanente, e que foram celebrados pelas vontades políticas durante esses períodos de funcionamento do Mercosul. Por outro lado, essas vontades políticas reiteram que o Mercosul ainda não é uma união aduaneira, apesar do seu funcionamento desde 1995, empregando a expressão 'união aduaneira imperfeita'. Eles alegam que, enquanto não se formar uma verdadeira 'união aduaneira perfeita', não haverá um mecanismo de solução de controvérsias permanente.<sup>283</sup>

---

<sup>281</sup> JO, Hee Moon. Como escolher um sistema de solução de controvérsias para um organismo de integração econômica – estudo comparado dos mecanismos de solução de controvérsias. In.: JO, Hee Moon (coord.). **Sistemas de Solução de Controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. Curitiba: Juruá Editora, 2007, p. 16.

<sup>282</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>283</sup> Ibidem, p. 17.

Observa-se que nos processos de integração os procedimentos de solução de controvérsias e a estrutura institucional para a solução dos conflitos deve se adequar ao estágio de evolução do processo, sendo causa e efeito de seu aprofundamento. No caso do Mercosul, embora tenha apresentado progresso no seu processo de integração, nota-se desde sua criação, como uma das principais causa do déficit em sua evolução, a falta de um sistema adequado de solução de controvérsias que garanta aos Estados Partes e aos particulares uma solução justa dos conflitos que envolvam o Direito integracionista.<sup>284</sup>

O que se vê no Mercosul é a falta de vontade política dos países envolvidos em avançar rumo ao seu objetivo fundamental, que é a formação de um verdadeiro mercado comum. Entre outras coisas, isso ocorre porque é necessário que os Estados Partes cedam parcela de sua soberania a órgãos comunitários que possam agir com autonomia, possibilitando, a criação do Tribunal de Justiça Permanente previsto no Protocolo de Olivos, assim como a instituição de normas comunitárias de efeito direto e imediato, que viabilizem o livre comércio na região, com a garantia das quatro liberdades (livre circulação de bens, capital, serviços e pessoas).

Na presente pesquisa, a livre circulação de pessoas no bloco é tema de relevância que já teve breve abordagem em capítulo anterior, pois é importante para que se construa uma cidadania do Mercosul, envolvendo efetivamente o cidadão no processo de integração.

Como lembram Bechara e Redenschi, antes da criação do Parlamento do Mercosul:

Em se tratando especificamente de Mercosul, são várias as questões que atrapalham a efetiva integração do bloco econômico. Na verdade, não há qualquer participação dos cidadãos que integram os quatro países do Mercosul no processo de consolidação da integração, e esse quadro atual não favorece os objetivos do Mercosul.<sup>285</sup>

Esse é um dos fatores que demonstram a dificuldade de se implementar qualquer tipo de instituição no Mercosul com algum grau de supranacionalidade, o que, no estágio atual do bloco, ainda muito apegado à ideia de intergovernamentalidade, impossibilita que se crie um mecanismo permanente ideal de solução de controvérsias.

Contudo, não se pode negar o grande passo dado pelo bloco com a criação do Parlamento do Mercosul, em direção a um futuro talvez mais supranacional e, com certeza, a um presente mais democrático, sendo esse órgão o impulso para a inclusão do cidadão no processo de integração.

---

<sup>284</sup> DELUCA, op. cit., p. 131.

<sup>285</sup> BECHARA; REDENSCHI, op. cit., p. 23.

Essa inclusão cidadã requer não apenas o voto da população para escolha de seus representantes no Parlamento, mas também a efetiva participação e discussão da sociedade em relação às regras e formas de solução de controvérsias no âmbito do Mercosul.<sup>286</sup>

Pretende-se, com isso, democratizar ainda mais os procedimentos do Mercosul, através da participação do Parlamento como representante dos povos do bloco, para que se possa atuar de modo semelhante aos Parlamentos Nacionais, que são “salas de conversação, nas quais opiniões são representadas, argumentos apresentados, objeções respondidas, dificuldades resolvidas, oposições conciliadas e opiniões finalmente cristalizadas e traduzidas em ação”.<sup>287</sup>

Tal atuação do Parlamento como uma das formas de representação dos interesses dos cidadãos, possibilitando um maior grau de democratização em nível das decisões do Mercosul, ocorrerá de fato quando ele estiver totalmente consolidado e em pleno funcionamento com todos os seus integrantes eleitos diretamente, estando apto e legitimado a intervir nos assuntos de relevância para o bloco.

Para esta pesquisa, interessa a análise da participação do Parlamento do Mercosul na solução das controvérsias do bloco, pois é importante que o sistema escolhido seja capaz de resolver os conflitos existentes de modo eficiente e principalmente democrático, no intuito de as normas serem uma construção de todos, tanto dos governos nacionais como das autoridades do bloco e também dos cidadãos envolvidos. Dessa forma, todos irão reconhecer tais regras como suas e cumpri-las da melhor maneira.

No atual sistema de solução de controvérsias do Mercosul, que adota a arbitragem como principal mecanismo, utilizando tribunais temporários (tribunais *ad hoc*) que proferem decisões *inter partes*, é importante esse reconhecimento, por parte de todos, das formas e normas que serão utilizadas no decorrer do processo dentro desses tribunais, permitindo a existência da seguridade jurídica, vinculando as partes de fato com as determinações ali proferidas e sendo mais um fator a obrigá-las a cumprir tais decisões.

A grande discussão envolvendo os Tribunais *Ad Hoc* é que, mesmo seguindo as normas de procedimento que o Protocolo de Olivos determina para a solução de conflitos, são tribunais independentes que têm capacidade de decidir a contenda com base na equidade, o que pode ocasionar a não-uniformidade das decisões, pois, para cada caso, é formado um novo tribunal e nada garante que, para situações semelhantes, sejam aplicadas as mesmas soluções.

---

<sup>286</sup> BECHARA; REDENSCHI, op. cit., p. 35.

<sup>287</sup> LUCAS, op. cit., p. 210.

Quanto a esse assunto, Lupi complementa:

No caso do Mercosul, não há competência consultiva, até porque na Europa a sentença é proferida com efeitos *erga omnes*, enquanto que no Mercosul seus efeitos são *inter partes*. A interpretação pode assim variar (pois o tribunal arbitral é *ad hoc*), o que torna inútil o exercício de uma competência consultiva, haja vista que o parecer não teria condições de uniformizar a interpretação ou aplicação do Direito tutelado.<sup>288</sup>

Além disso, faz com que a incerteza jurídica esteja presente com relação à resolução das controvérsias, pelo fato de que os preceitos só surgem diante de um conflito. Com relação a isso, Rodrigues aduz:

Nesse momento, parece haver mais incertezas do que propriamente insuficiências. No entanto, faz-se necessário o estudo dessas questões e a busca de alternativas para o futuro. Não se pode esperar que os problemas ocorram para que se procurem as soluções. É necessário pensar e instrumentalizar, preventivamente, as opções possíveis e adequadas.<sup>289</sup>

A presença de Tribunais arbitrais *Ad Hoc* “não oferece segurança jurídica às decisões, pois a interpretação não se uniformiza em face do direito primário e o direito derivado do Mercosul e, por consequência, inviabilizam a construção de um verdadeiro sistema comunitário de direito”.<sup>290</sup>

É claro que não se pode esperar do Parlamento do Mercosul, com sua competência limitada e sendo uma instituição de caráter consultivo, a criação de normas de âmbito regional para serem aplicadas aos conflitos em uma atitude de características supranacionais. Porém, pode-se pensar em maneiras de o Parlamento agir de forma que possa levar um maior grau de democracia também para o sistema de solução de conflitos, mesmo na atual realidade intergovernamental do bloco.

Uma hipótese é que a comissão permanente, descrita no art. 72 do Regimento Interno do Parlamento do Mercosul (RIPM)<sup>291</sup> – chamada de Comissão de Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico, responsável por discutir e informar ao Plenário, entre outros, sobre as políticas de integração e o equilíbrio regional – tenha a competência de debater sobre os mecanismos de solução de conflitos utilizados pelo bloco, já

<sup>288</sup> LUPI, op. cit. p. 232.

<sup>289</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Direito Processual no Mercosul: Tópicos para Reflexão. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). **Mercosul no Cenário Internacional – Direito e Sociedade**. v. II. Curitiba: Juruá, 1998. p. 227.

<sup>290</sup> EUSTÁQUIO; SOARES FILHO, op. cit., p. 242.

<sup>291</sup> Inserido nesta dissertação como anexo C.

que a capacidade de resolver as controvérsias entre seus membros de forma pacífica e justa é um dos fatores que contribuem para o equilíbrio do processo de integração regional.

Outra hipótese é a criação de uma comissão permanente, nos moldes do descrito na seção 2 do capítulo 6 do RIPM, específica para tratar da solução de conflitos do Mercosul, tendo a atribuição de apreciar e emitir parecer sobre os mecanismos de solução das controvérsias do bloco ao Plenário, com o intuito de aprimorá-los para que evoluam de acordo com o processo de integração e se adequem com o estágio que se encontrar o bloco. No entanto, nota-se que essa hipótese é um tanto quanto audaciosa, pois é necessária uma mudança do Regimento Interno para incluir uma nova comissão permanente em seu texto.

O Plenário do Parlamento é capaz de nomear ou autorizar o Presidente a criar comissões especiais para os casos em que estime conveniente.<sup>292</sup> Pode-se pensar, então, na criação de comissões especiais também para análise de conflitos de peculiar desenrolar que apresentem dificuldade de serem dirimidos pelos meios estabelecidos para a solução de controvérsias do bloco. Essas comissões teriam a capacidade de discutir os conflitos que lhes forem submetidos, emitindo parecer ao Plenário sobre outras formas que possibilitem o melhor e mais eficiente entendimento entre as partes.

É notório que, nas hipóteses propostas, é o Plenário do Parlamento do Mercosul que irá aprovar, ou não, as sugestões vindas das comissões. Com sua aprovação, é que o Parlamento fará as declarações ou recomendações que achar mais pertinentes, as quais os órgãos decisórios transformarão em obrigatórias, ou não, para os atuais e futuros conflitos do bloco.

Nesse momento, vem à tona novamente o caráter consultivo do Parlamento do Mercosul, que não pode ser negado nem mudado, pelo menos no momento. Entretanto, mesmo sem serem originariamente obrigatórias, as manifestações do Parlamento devem ser empregadas pelos Estados Partes do bloco nos mais variados assuntos, inclusive na solução de seus conflitos, com o intuito de democratizar ainda mais o sistema de solução de controvérsias, reconhecendo a representatividade democrática emanada pelo Parlamento, vinculando, dessa forma, todos os envolvidos no processo de integração e fazendo com que aceitem as manifestações do Parlamento como suas e as cumpram por respeito à vontade do povo representada por esta instituição.

---

<sup>292</sup> PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Regimento Interno do Parlamento do Mercosul**. Art. 81. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em 19 jan. 2009.



É claro que essa consciência democrática de respeitar e cumprir as manifestações do Parlamento com relação à solução de controvérsias não vai surgir de uma hora para outra nos Estados Partes. Completam Bechara e Redenschi:

Não há, no Mercosul, um órgão independente e supranacional que decida os conflitos dentro da jurisdição do bloco de países, e que, ao mesmo tempo, possa impor a aplicação dessas decisões aos Estados Partes. Toda essa questão da aplicação das decisões deverá passar pelos mecanismos próprios de incorporação de cada um dos países do Mercosul.<sup>293</sup>

Não há dúvidas de que o Parlamento do Mercosul vem para trazer um maior grau democrático ao bloco, mesmo com seu caráter consultivo. Neste momento, torna-se importante a análise da forma como essas manifestações podem se tornar obrigatórias no âmbito interno dos países que compõem o Mercosul.

### **3.3 SOBRE A RECEPÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES DO PARLAMENTO DO MERCOSUL PELOS PODERES PÚBLICOS NACIONAIS**

Nas organizações internacionais, principalmente nos blocos econômicos regionais, são os seus objetivos finais e o modelo de integração adotado que se tornam determinantes para estabelecer a maneira como as manifestações de suas instituições serão recebidas e internalizadas pelos Estados signatários.

A União Europeia, por exemplo, adota o modelo da supranacionalidade, no qual os órgãos têm poder superior ao dos seus Estados membros e os objetivos da integração expressamente vão além da questão do comércio, visando a uma real união econômica, política e social. Dessa forma, as manifestações proferidas pelas instituições de caráter decisório têm status de decisão direta e imediatamente aplicável no âmbito interno dos Estados membros, não necessitando passar por qualquer procedimento de internalização. Isso se torna imprescindível para que sejam alcançados os objetivos de uma integração mais profunda.<sup>294</sup>

Sobre o assunto, aduz Ventura:

Os organismos supranacionais devem tomar decisões e estabelecer regras que efetivamente ocasionem o engajamento dos Estados. Todavia, a aplicabilidade direta de medidas legislativas, administrativas ou judiciárias, inclusive aos cidadãos, é típica do ordenamento das comunidades européias, com a ressalva de que assim se

---

<sup>293</sup> BECHARA; REDENSCHI, op. cit., p. 40.

<sup>294</sup> DELUCA, op. cit., p. 165.

opera somente em certos domínios específicos, definidos pelos Tratados constitutivos.<sup>295</sup>

E complementa a autora:

As normas que compõem a ordem comunitária européia são rigorosamente hierarquizadas consoante a autoridade que as emite e a eficácia que produzem. Sua adequada aplicação está afeita à unidade e à uniformidade que lhe atribuem um caráter sistêmico, através da primazia da regra comunitária sobre a regra da ordem interna que a conforte e o efeito direto de algumas das normas comunitárias.<sup>296</sup>

O Parlamento Europeu, sendo um dos principais órgãos do bloco, exerce fundamental influência na adoção da legislação da UE. Agindo em parceria e em pé de igualdade com o Conselho, aprova as normas comunitárias que têm aplicação direta para os seus Estados membros.

Já no Mercosul, tal questão é tratada de forma diferente. O bloco latino-americano adota a intergovernamentalidade como modelo de integração, não possui órgãos capazes de proferir manifestações nem tomar decisões de âmbito comunitário e seus objetivos visam a uma integração mais voltada para a perspectiva econômica. Dessa maneira, as manifestações proferidas pelas instituições decisórias do Mercosul têm de passar por procedimento de internalização em cada Estado Parte, conforme o estabelecido em seus ordenamentos jurídicos. “Foi descartada a criação de órgãos supranacionais, isto é, de um poder comum, acima dos Estados, que poderia aplicar diretamente algumas decisões, dispensando sua transposição para o direito nacional”.<sup>297</sup> Esse tipo de internalização das normas regionais é típico de blocos que não buscam uma integração mais profunda que envolva o lado político e social.

Para o presente estudo, é interessante uma breve análise da forma que ocorrem as internalizações das normas Mercosul para que se possa conceber a maneira como as manifestações do Parlamento serão recepcionadas no âmbito interno dos Estados Partes. Rezek observa:

A mecânica de incorporação do direito do Mercosul aos direitos nacionais foi sempre e continua sendo hoje a mecânica clássica. São tratados internacionais que os governos negociam, os Congressos nacionais examinam e aprovam. Mediante aprovação parlamentar, os governos ratificam, ocupando-se, em seguida, de

---

<sup>295</sup> VENTURA, op. cit., p. 31.

<sup>296</sup> Ibidem, p. 34.

<sup>297</sup> Ibidem, p. 56.

promulgar, com que se incorpora a norma do Mercosul ao direito nacional de cada um de seus integrantes. É o típico, clássico e conhecido fenômeno da recepção.<sup>298</sup>

É o Protocolo do Ouro Preto que trata sobre a aplicação interna das normas emanadas dos órgãos do Mercosul e especifica as instituições com capacidade decisória do bloco, de natureza intergovernamental. São: o Conselho do Mercado Comum, que se manifesta através de decisões; o Grupo Mercado Comum, que atua mediante resoluções; e a Comissão de Comércio do Mercosul, que se manifesta através de diretrizes. Essas três formas de manifestações são expressamente de caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.

As decisões, resoluções e diretrizes serão publicadas no Boletim Oficial do Mercosul, assim como os demais atos que o CMC ou o GMC entenderem de necessária publicidade. Com essa publicação, as manifestações dos órgãos decisórios do bloco devem ser encaradas como normas pelos Estados Partes, que adotarão todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento delas.<sup>299</sup>

Para que a vigência ocorra de forma simultânea em todos os Estados Partes, é preciso que eles informem à Secretaria Administrativa do Mercosul a incorporação das normas aos respectivos ordenamentos jurídicos internos. Neste momento, a SAM se encarregará de comunicar tal fato aos Estados Partes e, a partir dessa comunicação, as normas deverão entrar em vigor simultaneamente, em trinta dias, carecendo que os Estados Partes deem publicidade do início da vigência de tais normas através de seus respectivos Diários Oficiais.<sup>300</sup> A norma ingressará na ordem pátria como Tratado ou acordo internacional, e o POP consegue estabelecer dinâmica ainda mais lenta que a regra geral dos tratados, que determina que um tratado entra em vigor no âmbito internacional no momento em que os Estados signatários comuniquem, um ao outro, a existência dos instrumentos de ratificação.<sup>301</sup>

É válido ressaltar que as normas regionais não necessitarão de medidas internas para a sua incorporação, quando os Estados Partes em comum acordo entendam que o conteúdo da norma trate de assuntos relacionados exclusivamente ao funcionamento interno do bloco. Tal

---

<sup>298</sup> REZEK, Francisco. Recepção da regra de direito comunitário pelas ordens jurídicas nacionais. Transcrição da conferência ministrada em 19 de novembro de 1996, revisada e anotada. In.: VENTURA, Deisy (org.). **Direito Comunitário do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 55.

<sup>299</sup> DELUCA, op. cit., p. 193.

<sup>300</sup> MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**: Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul. Art. 38-40. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 20 jan. 2008.

<sup>301</sup> VENTURA, op. cit., p. 111.

entendimento estará expresso em seu texto<sup>302</sup> ou no caso de um Estado Parte entender que, à luz do ordenamento jurídico nacional, a aplicação da norma Mercosul em seu território não requer ato formal de incorporação. Se assim for, o Estado deve notificar esse fato à SAM, dentro do prazo previsto para a incorporação da norma.<sup>303</sup>

Reconhecendo a importância de um acompanhamento atualizado e eficaz com a necessidade de aprimorar o modo de incorporação da normativa Mercosul ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, o Conselho do Mercado Comum tomou três decisões. A primeira, em 2000, reiterou o que estava determinado no POP, trazendo uma relevante inovação em relação ao prazo em que deveriam ocorrer as incorporações, que, até então, era uma lacuna no ordenamento do bloco, e determinou que, nos próprios instrumentos sujeitos a posterior ratificação ou depósito, estaria estabelecido o prazo para sua vigência, sendo que as cláusulas que definam a data ou prazo para a incorporação têm caráter obrigatório, devendo os Estados Partes respeitá-las.<sup>304</sup>

Em 2002, procurando dar mais celeridade, o CMC decidiu criar mais um modo para a incorporação de normas regionais, estabelecendo que, quando algum dos órgãos do bloco acordar um projeto de norma, este deverá ser submetido a consultas internas nos Estados Partes por um período não superior a sessenta dias, para que seja confirmada sua conveniência técnica e jurídica e se estabeleça o prazo necessário para sua incorporação. Após tais consultas, se o texto for consensuado pelos Estados Partes, o órgão que o propôs pode elevá-lo ao órgão decisório pertinente, indicando quais são os órgãos internos com competência na matéria regulada, assim como os procedimentos e prazos necessários para assegurar sua incorporação. Em relação aos projetos que não necessitem de medidas internas para sua incorporação, o órgão decisório pertinente o aprovará e a norma seguirá o trâmite já determinado, referido acima.

No que diz respeito aos projetos que precisem ser incorporados às ordens jurídicas nacionais (decisões, resoluções e diretrizes), o procedimento é um pouco diferente. Quando o órgão decisório pertinente os aprova, essa norma permanece em seu âmbito, só podendo ser formalmente adotada depois que todos os Estados Partes comuniquem a ele que estão em condições de proceder à sua incorporação, por meio de atos do poder executivo ou de enviá-la

---

<sup>302</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N° 23/00: **Relançamento do Mercosul = Incorporação da normativa Mercosul ao ordenamento jurídico dos Estados Partes**. Art. 5° (a). Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 15 fev. 2009.

<sup>303</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N° 20/02: **Aperfeiçoamento do sistema de incorporação da normativa Mercosul ao ordenamento jurídico dos Estados Partes**. Art. 10-11. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 15 fev. 2009.

<sup>304</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N° 23/00

à aprovação parlamentar. Essa comunicação deve ocorrer depois de realizados os exames internos e a análise da consistência jurídica eventualmente necessários, que devem acontecer antes da reunião seguinte do órgão decisório pertinente.<sup>305</sup>

A mesma Decisão determinou que os Estados Partes devem procurar, de acordo com suas legislações, centralizar em apenas um órgão interno o processamento dos trâmites necessários à incorporação das normas Mercosul que possam ser incorporadas por via administrativa. E, para as normas que precisem de aprovação legislativa, estabeleceu que os Estados Partes solicitassem a colaboração da Comissão Parlamentar Conjunta, atualmente substituída pelo Parlamento do Mercosul.

Numa atitude ousada, o CMC decidiu abrir caminho para que as normativas Mercosul passassem a ter aplicação direta na ordem jurídica dos Estados Partes e determinou que o GMC – por intermédio do Subgrupo de Trabalho n° 2, Aspectos Institucionais, e com a participação dos delegados da Reunião Técnica de Incorporação – elaborasse uma análise sobre a aplicação direta nos ordenamentos jurídicos nacionais da normativa Mercosul, mas apenas para aquelas que não requeiram tratamento legislativo nos Estados Partes.<sup>306</sup>

Pode-se observar que as regras existentes em relação aos prazos para que as normas regionais sejam incorporadas pelos países signatários não são específicas, pois deixam a cargo do órgão que elabora as normas estabelecer um prazo para sua incorporação. Como já visto, os órgãos do Mercosul, principalmente os decisórios, acabam por serem representantes da vontade política dos governos dos Estados Partes, fazendo com que esses prazos se alonguem, prejudicando o intuito de dinamizar o sistema de incorporação e até truncando o próprio processo de integração.

Além disso, também contribui para essa morosidade o processo de internalização de normas do Mercosul aplicado em cada Estado Parte, que pode ser complexo. E, ao seu fim, a norma regional não adquire *status* diferenciado, tendo valor inferior às normas constitucionais ou nem ao menos lhe dando tratamento privilegiado em relação às demais normas internacionais internalizadas, como é exemplo o Brasil.

Não se pode deixar de ressaltar que não existe, no Mercosul, um meio coercitivo e de sanção, ou um órgão com esse poder, para fiscalizar o processo de incorporação das normas. Para isso, o bloco se baseia apenas em dois princípios do Direito Internacional: a reciprocidade, que está expressa no art. 2º do TA, e no *pacta sunt servanda*, disposto no artigo

---

<sup>305</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N° 20/02

<sup>306</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N° 07/03 **Aplicação direta da normativa Mercosul aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes**. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 15 fev. 2009.

26 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados.<sup>307</sup> Isso pode deixar a internalização das normas regionais pendente da boa vontade dos Estados Partes.

Observa Ventura que “a obediência às decisões comunitárias é domínio de cada Estado, depende de cada governo e de sua capacidade de negociação interna. O processo decisório comporta uma longa e incerta trajetória até que se chegue à eficácia das decisões”.<sup>308</sup>

Completa a autora:

A eficácia dos fatos jurídicos gerados pelas regras atinentes ao MERCOSUL depende, portanto, da vontade (dos Estados, empresas e cidadãos) de materializá-las. Este componente determina a instabilidade e a insegurança destas relações jurídicas, atributos que se multiplicarão com o aprofundamento do processo integracionista.<sup>309</sup>

Apesar de tais considerações, não se pode negar que existe o entendimento da importância da incorporação das normas Mercosul no âmbito interno dos Estados Partes e a intenção de aprimorar esse sistema, conferindo-lhe mais agilidade e previsibilidade com o intuito de melhorar os níveis de internalização no bloco e contribuir para a evolução do processo de integração latino-americano. Pois, como alerta Trindade,

do ponto de vista da segurança jurídica (*stricto sensu*), as normas de integração não gozam de estabilidade e, por vezes, de publicidade. Essa deficiência, por sua vez, provoca a erosão da *certeza* no direito do MERCOSUL. A falta de previsibilidade mina a confiança dos indivíduos no próprio processo de integração.<sup>310</sup>

E complementa o autor:

A falta de *segurança jurídica objetiva*, por sua vez, produz efeitos negativos na *segurança jurídica subjetiva*, ou seja, na *certeza do Direito*. Essa imprevisibilidade impede a criação de uma *confiança* na ordem jurídica do bloco, o que acaba por resultar no ceticismo em relação ao processo de integração como um todo. (grifo do autor)<sup>311</sup>

Embora o Parlamento do Mercosul tenha caráter consultivo, pela análise de suas competências e dos atos que pode proferir, nota-se que ele tem a possibilidade de participar,

---

<sup>307</sup> VALÉRIO, Carla Christine, Análise Comparativa entre a Supranacionalidade Européia e a Intergovernabilidade Sul-Americana: Perspectivas do Direito Comunitário no âmbito do Mercosul, In: PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). **Direito Internacional e da Integração**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003. p. 73.

<sup>308</sup> VENTURA, op. cit., p. 57.

<sup>309</sup> Ibidem, p. 114.

<sup>310</sup> TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Caçado. **O Mercosul no Direito Brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 18.

<sup>311</sup> Ibidem, p. 24.

de modo relevante, na criação de normas regionais em conjunto com os demais órgãos do bloco.

É função do Parlamento do Mercosul emitir pareceres sobre projetos de normas que necessitem de aprovação legislativa dos Estados Partes, enviados pelo CMC antes de sua aprovação, procedimento já analisado anteriormente. Isso concede ao Parlamento importante papel na adesão das normativas Mercosul pelos Estados signatários, criando um caminho alternativo ao procedimento ordinário e mais célere para essa internalização, fazendo com que seus pareceres sejam, de fato, incorporados pelos ordenamentos jurídicos nacionais e se tornem de caráter obrigatório para os Estados Partes.

O Parlamento do Mercosul também é responsável por propor projetos de normas ao CMC para que este os discuta e os analise, podendo aprová-los mediante decisão e transformá-los em normas do Mercosul, obrigatórias para os países signatários.

Nada impede, outrossim, que o Parlamento do bloco latino-americano proceda conforme a MERCOSUL/CMC/DEC. N° 20/02, acordando projetos de normas e os enviando a consultas internas dos Estados Partes. Em decorrência da aceitação de seus textos, o Parlamento pode levá-los ao órgão decisório pertinente para que este tome as providências cabíveis a fim de que aconteça, de maneira mais célere possível, incorporação administrativa ou legislativa da norma, conforme o caso.

Outro caminho para as manifestações do Parlamento serem recepcionadas pelos Estados Partes é a parceria com o GMC. Este órgão tem como uma de suas funções manifestar-se sobre propostas ou recomendações que lhes forem submetidas pelos demais órgãos do Mercosul no âmbito de suas competências.<sup>312</sup> Assim, o Parlamento pode enviar as recomendações que achar pertinentes para o melhor desenvolvimento do processo integratório, inclusive sobre o sistema de solução de conflitos, com o intuito de o GMC analisá-las, podendo transformá-las em resoluções que são obrigatórias aos Estados Partes.

Os anteprojetos de normas elaborados pelo Parlamento do Mercosul também são outro meio para que suas discussões tomem forma e passem a ser respeitadas no âmbito interno dos Estados Partes. Esses anteprojetos são dirigidos diretamente aos Parlamentos nacionais para suas considerações.

É importante ressaltar que as declarações, recomendações e propostas do Parlamento, mesmo que não possam se tornar obrigatórias aos Estados Partes, são relevante meio de expressão do órgão e servem para exteriorizar suas discussões e análises acerca de questões

---

<sup>312</sup> MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto:** Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul. Art. 14, inc. VI. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 20 jan. 2008.

que envolvem o bloco e seu processo de integração, devendo serem respeitadas e levadas em consideração por exprimirem a vontade do povo por ele representada.

O interessante é perceber que, mesmo não tendo poder decisório, o Parlamento, em um bloco intergovernamental, deve ser respeitado como importante instituição capaz de elevar o grau democrático do Mercosul, através de suas manifestações plenamente legitimadas por seu caráter representativo. Dessa forma, pode também tornar o sistema de solução de controvérsias do bloco mais eficaz, previsível e justo no intuito de sempre aprimorá-lo para que seja condizente com o estágio de integração que o Mercosul apresente.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa procurou tratar do processo de integração do Mercosul, fazendo a análise da criação do seu Parlamento e a contribuição que traz, através de suas manifestações, para aumentar o grau democrático em todos os âmbitos do bloco, inclusive no seu mecanismo de solução de conflitos.

Verificou-se que, no atual mundo da globalização econômica, uma alternativa para os países protegerem seus mercados e fortalecerem suas economias é a integração regional, na qual Estados geograficamente próximos unem-se em blocos, buscando intensificar seu comércio e eliminar as tarifas alfandegárias entre eles. A integração econômica criou um novo direito, chamado Direito de Integração ou Direito Comunitário, este designando o Direito da União Europeia, e aquele direcionado às demais experiências integrativas.

Um processo de integração regional é identificado pelo modelo de integração que adota, que pode ser o supranacional ou o intergovernamental, e também pela etapa de integração que pretende alcançar.

É o grau de compartilhamento das competências soberanas que irá determinar o modelo de integração adotado por um bloco. Frente ao dinamismo das relações internacionais no novo cenário mundial, que prima pela parceria dos Estados, baseando-se na interdependência que faz surgir o fenômeno do regionalismo, o conceito clássico de soberania absoluta, indivisível e inalienável, torna-se obsoleto, sendo necessário que sofra adaptações para atender à nova realidade internacional. Atualmente, a soberania é interpretada de uma forma mais ampla e flexível, se falando, por vezes, até em soberania compartilhada e exercida em conjunto pelos órgãos do processo de integração e pelos Estados envolvidos.

A supranacionalidade apresenta um grau maior de compartilhamento da soberania, em que os Estados pertencentes ao bloco transferem parcelas específicas e determinadas de sua soberania, passando a dividir atribuições e poderes que, até então, eram exclusivos e imperativos seus, com os órgãos comunitários independentes e autônomos que começam a determinar rumos comuns a todo o bloco. Nesse modelo de integração, existe a primazia do

Direito Comunitário em relação ao Direito Interno dos Estados signatários e, além disso, as normas comunitárias emanadas por instituições competentes têm aplicação direta e imediata no âmbito interno dos Estados, sem necessidade de passar por qualquer mecanismo de internalização.

O outro elemento caracterizador da supranacionalidade, considerado o mais interessante para a presente pesquisa, é a independência dos membros que compõem os órgãos comunitários em relação aos seus Estados de origem. Todos os membros que integram as instituições supranacionais têm por maior atribuição defender, única e exclusivamente, os interesses coletivos da integração, sendo totalmente independentes das vontades políticas de seus Estados.

É importante ressaltar que a supranacionalidade surgiu com a atual União Europeia, que é considerada a única a ostentar um ordenamento jurídico dessa natureza.

Na intergovernamentalidade, não existe compartilhamento das competências soberanas, sendo esta interpretada pela forma clássica. Os órgãos do bloco, mesmo tendo certa autonomia para agir, acabam por representar totalmente a vontade política de cada Estado. As decisões dessas instituições são obrigatoriamente tomadas por consenso, de forma diplomática, tendo de ser internalizadas pelos ordenamentos internos nacionais, fazendo com que o processo se torne mais demorado, ficando muito atrelado à boa vontade política dos Estados, uma vez que não possui meios para garantir o efetivo e imediato cumprimento da normativa “mercosulista”.

As instituições dos processos de integração intergovernamentais são compostas por pessoas designadas dentre os funcionários dos Estados que dele fazem parte, acumulando as duas funções, tornando-o representante exclusivo dos interesses do país que o nomeou e, principalmente, do governo que está em exercício, não priorizando os interesses comuns da união.

Os processos de integração ocorrem com a passagem de uma etapa para outra, em que as características da etapa anterior se acumulam com aquelas da etapa seguinte, num sistema de gradativo aprofundamento da integração. A etapa estabelecida como objetivo último do bloco determina seu maior ou menor interesse em uma integração de cunho não só econômico, mas também político e social. A zona de livre comércio e a união aduaneira são as duas primeiras etapas de um longo caminho rumo a uma real integração e, bem menos complexas, aparecem como alternativa para os blocos que não pretendem maior aprofundamento de seu processo. O mercado comum é a etapa seguinte, que se apresenta como opção para os blocos que pretendem grau maior de integração, porém não estão

dispostos a transferir parcelas de sua soberania. Até esse ponto, o processo envolve exclusivamente o comércio e a economia. Na união econômica, acontece um maior aprofundamento da integração, envolvendo também a política e passando a exigir a existência de instituições supranacionais. A união total é a última etapa, o grau mais profundo de integração que envolve a economia, a política e o social.

A União Europeia, com seu Direito Comunitário de modelo supranacional e estando na etapa de união econômica, é um processo de integração bem-sucedido, que serve de exemplo para os demais, inclusive para o Mercosul. Isso não significa a ausência de retrocessos, mas a busca por superar cada etapa e proporcionar estabilidade ao sistema, criando novas formas de relacionamentos entre os Estados membros e destes com os cidadãos envolvidos na integração.

O Mercosul, atualmente, encontra-se em uma união aduaneira incompleta e, para que chegue ao almejado mercado comum, precisa evoluir em seu processo de integração. Nota-se que, no modelo da intergovernamentalidade, em que se tem um grande apego ao conceito clássico de soberania absoluta e indivisível, as normas regionais dependentes de internalização pelos Estados Partes, a tomada de decisões apenas por consenso e as instituições formadas por representantes dos interesses políticos dos Estados dificultam e tornam mais demorado o desenvolvimento do bloco.

Os órgãos do Mercosul representam totalmente a vontade político-governamental de cada Estado Parte, ou seja, representam os interesses políticos dos países e, paralelamente, os interesses dos governos que estão no comando, que podem ter maior ou menor intenção de investir na integração, pois os membros que compõem as principais instituições do bloco são nomeados pelos governos dos Estados Partes e, em cada troca de governo, mudam os membros dos órgãos do Mercosul. A intergovernamentalidade permite essa postura, dificultando que o bloco tenha instituições que representem interesses genuinamente comunitários e de integração.

O caminho da supranacionalidade mostra-se, cada vez mais, como a solução para que o Mercosul evolua no seu processo de integração e alcance seus objetivos. No entanto, isso depende muito da vontade política dos governos dos Estados envolvidos, o que se torna por vezes difícil, frente aos obstáculos constitucionais e a uma cultura de que o país só é independente se tiver soberania irrestrita. Tal posicionamento faz com que os representantes e governantes dos Estados hesitem em abrir mão de seu mando absoluto e ingressem em uma integração supranacional.

Todavia, sinais de mudança vêm aparecendo e a criação do Parlamento do Mercosul é um exemplo de que existe a vontade e a intenção dos Estados Partes de construir um mercado comum e, assim, aprofundarem seu processo de integração. O novo órgão vem trazer fôlego ao bloco, fortalecendo a ideia de união de seus povos.

O Parlamento do Mercosul apresenta uma inovação na sua composição: passado o período de transição, seus membros serão eleitos por sufrágio direto, secreto e universal pelos cidadãos dos Estados Partes do bloco. Dessa forma, não terão qualquer vinculação com os governos dos países que o compõem, firmando um compromisso de representar os interesses coletivos do bloco como um todo e desaparecendo as obrigações diretas com seus Estados de origem. Por ter os integrantes escolhidos de forma superior aos governos dos Estados Partes, torna-se a primeira instituição do bloco a ter alguma característica do modelo supranacional.

Outra novidade trazida pelo Parlamento, por ser eleito diretamente pelos cidadãos do Mercosul, é a legitimidade democrática que, até então, não existia no bloco. Embora ele seja fundado no princípio da democracia, só com a criação do Parlamento do Mercosul foi possível a prática da democracia representativa. O órgão é representante direto da sociedade civil no âmbito regional. Passada a primeira etapa de sua implementação, todos os cidadãos dos países que o compõem serão, periodicamente, convocados a eleger seus representantes e, com isso, teoricamente todos os gêneros, classes e povos do bloco estarão representados na esfera regional.

A representatividade exercida pelo Parlamento do Mercosul é de fundamental importância para que suas manifestações sejam reconhecidamente democráticas por todos os demais órgãos do bloco, pelos Estados Partes e, inclusive, pelos cidadãos. Contudo, para que a representação realmente ocorra na prática e se tenha uma participação efetiva dos povos, é necessário que se criem redes de comunicação eficazes, que possibilitem um canal aberto entre a sociedade civil e os órgãos regionais, e se invista ainda na educação e na informação dos cidadãos para que melhorem seu nível de conhecimento e passem a participar efetivamente do processo político, democrático, normativo e de integração do qual fazem parte. Assim, poderão também fiscalizar e cobrar atitudes de seus representantes.

O Mercosul deve fazer parte da vida dos seus cidadãos, com as instituições informando e divulgando suas atividades e com os próprios Estados Partes promovendo, no âmbito interno, a ideia da comunidade regional.

Só com o debate e a inclusão da sociedade civil no processo de integração, com os cidadãos cientes e devidamente representados dentro de um órgão regional autônomo e

independente, como é o Parlamento, se possibilitará a transparência e a legitimidade social de que o bloco precisa para construir uma consciência de cidadania do Mercosul.

O caráter democrático e a legitimidade social que o Parlamento irá trazer ao bloco se expressam ao permitir a participação acolhendo as pessoas, em vez de mantê-las de fora, com o intuito de que, após a discussão sobre as decisões que irão ser tomadas, todos as aceitem e as reconheçam como suas.

O Parlamento do Mercosul vem trazer a representatividade que, até então, não existia, tornando o processo de integração mais legítimo do ponto de vista democrático e social. Mesmo sendo um órgão de caráter consultivo, sem poder deliberativo, deve se fazer presente nas várias atividades e funções das instituições regionais e, principalmente, na tomada de decisões do bloco.

Dessa forma, torna-se importante a participação do Parlamento do Mercosul com relação às soluções de conflitos no bloco, pois sua representatividade legitimará as decisões que os países em desavença tomarem e as determinações que as instituições estabelecerem para resolver os pleitos existentes.

Pelo fato de atualmente não existir a possibilidade de se criar instituições supranacionais, o mecanismo de solução de conflitos, no Mercosul, é regido por instituições criadas para o ato (*ad hoc*), não tendo caráter de definitividade ou de jurisdicionalidade, baseando-se em um sistema de negociações diretas, recomendações do Grupo Mercado Comum e da arbitragem através dos Tribunais Arbitrais *Ad Hoc* (TAHM), que são considerados organismos de primeira instância. Podem, ainda, as partes em desavença recorrerem ao recém-instituído Tribunal Permanente de Revisão (TPR), mas somente no que diz respeito às questões de direito e interpretações jurídicas que já foram suscitadas no laudo objeto do recurso, excluindo-se todas as questões com relação aos fatos, sendo que decisões emitidas com base em princípios da equidade não serão suscetíveis de recurso de revisão.

No mecanismo de solução de controvérsias empregado pelo Mercosul, descrito no Protocolo de Olivos, observa-se que as questões são resolvidas caso a caso, não existindo um procedimento estável e previsível para solucioná-las. As decisões dos TAHM são *inter partes*, valendo apenas para as partes envolvidas. Além disso, os tribunais têm capacidade de decidir a contenda com base na equidade, o que pode ocasionar a não-uniformidade das decisões, pois, para cada caso, é formado um novo tribunal e nada garante que, para situações semelhantes, sejam aplicadas as mesmas soluções, não criando jurisprudência, o que gera insegurança jurídica em relação à resolução de conflitos no bloco latino-americano.

A experiência europeia, que adota um sistema jurisdicional para as soluções de controvérsias, composto por Tribunais de Justiça Comunitários independentes e autônomos em relação aos Estados membros, sendo permanentes e com caráter supranacional, formando jurisdição de primeira e segunda instância no âmbito regional, mostra-se como a melhor forma para solucionar os conflitos, criando também jurisprudência que pode ser usada em casos futuros, já que suas decisões são *erga omnes*, através da sistematização da interpretação e aplicação das normas comunitárias. Tais normas são proferidas pelo Conselho da União Europeia, em codecisão com o Parlamento Europeu. Dessa forma, percebe-se a participação dessa última instituição, contribuindo para que o sistema de solução de conflitos europeu tenha a legitimidade democrática tão importante para que se torne justo e eficaz.

A exemplo do Parlamento Europeu, o Parlamento do Mercosul torna-se figura importante para o aprimoramento do sistema de solução de conflitos do bloco, já que um de seus princípios é a solução pacífica das controvérsias, podendo trazer a legitimidade democrática necessária aos atos a serem tomados nos momentos de decidir os conflitos oriundos dessa integração.

Não se espera do Parlamento do Mercosul, com sua competência limitada e sendo uma instituição de caráter consultivo, a criação de normas de âmbito regional para serem aplicadas aos conflitos em uma atitude de características supranacionais. No entanto, mesmo na realidade intergovernamental do Mercosul, o Parlamento, como representante dos povos, pode vir a participar das discussões dos mais variados assuntos que tenham relevância ao bloco, com a pretensão de democratizar ainda mais os seus procedimentos, inclusive no que diz respeito à solução de conflitos.

O Parlamento do Mercosul, sendo um órgão sem poder deliberativo, limitará sua participação a uma atuação indireta. Tem, ainda, a possibilidade de instituir comissões permanentes para discussão e criação de propostas de novas normas para o sistema de soluções dos conflitos e também comissões especiais para analisar casos de peculiar desenrolar que apresentem dificuldades a serem dirimidas. As sugestões proferidas por essas comissões passarão pelo crivo do Plenário do Parlamento. Com sua aprovação, ele apresentará as declarações ou recomendações que achar mais pertinentes, as quais os órgãos decisórios transformarão em obrigatórias, ou não, para os atuais e futuros conflitos do bloco. Além disso, o Plenário, por iniciativa própria, pode apresentar pareceres, projetos de normas e recomendações aos órgãos decisórios sobre vários temas, bem como sobre a solução dos conflitos, participando de forma indireta na produção normativa do Mercosul.

A internalização das manifestações do Parlamento do Mercosul pelos Estados Partes, por serem consultivas, serão realizadas através da atuação conjunta com as instituições de poder deliberativo do bloco, capazes de transformar os atos proferidos pelo Parlamento em normativas Mercosul, que são obrigatórias aos seus signatários, tendo específico processo de internalização em cada um deles.

É importante ressaltar que a inclusão cidadã requer não apenas o voto da população para a escolha de seus representantes no Parlamento, mas também a efetiva participação e discussão da sociedade em relação às regras e formas de solução de controvérsias no âmbito do Mercosul.

Assim, pôde-se verificar que o Mercosul, tendo adotado o modelo da intergovernamentalidade, apresentando fases de estagnação e até retrocessos, mostra a vontade política de avançar gradativamente em seu processo de integração, criando o Parlamento do Mercosul, que, apesar de possuir caráter consultivo, deve ser encarado como órgão de grande importância para a democratização do bloco por representar seus cidadãos. A nova instituição é fonte da legitimidade social e democrática de que tanto necessita o bloco, sendo capaz de participar, de maneira efetiva, do sistema de solução de conflitos, no intuito de torná-lo mais eficaz e justo, contribuindo para a evolução do processo integracionista com a inclusão do cidadão, em um Mercosul mais democrático e participativo.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosur & Unión Europea**: Estructura jurídico-institucional. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 1998.

\_\_\_\_\_. A proteção do meio ambiente na União Européia. In: FARIA, Werter R. (org.). **Estudos Sobre Integração**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

AMIRANTE, Carlo. **Unões Supranacionais e Reorganização Constitucional do Estado**. Trad.: Luisa Rabolini. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

AMORIM, Aureliano Albuquerque. O Mercosul e o sistema institucional de solução de controvérsias. In: JO, Hee Moon (coord.). **Sistemas de Solução de Controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

ARANA, Josyler. Intergovernabilidade x Supranacionalidade: duas visões da soberania.. In: MENEZES, Wagner (coord.). **Estudos de Direito Internacional**. Vol. XIII. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

ARAÚJO, Erival de; SILVA, Giuliano Rodrigo Gonçalves. A solução de controvérsias na União Européia. In: JO, Hee Moon (coord.). **Sistemas de Solução de Controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

ARBUET-VIGNALI, Heber. **Las claves jurídicas de La integración: em los sistemas Del Mercosur y La Unión Europea**. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2004.

ARGENTINA. **Constitución de La Nación Argentina**. Disponível em: [http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion\\_nacional.pdf](http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf). Acesso em 23 set. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 39 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

BECHARA, Carlos Henrique Tranjan; REDENSCHI, Ronaldo. **A Solução de Controvérsias no Mercosul e na OMC**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

BERGAMACHINE MATA DIZ, Jamile. **MERCOSUR**: Orígen, fundamentos, Normas y Perspectivas. Curitiba: Juruá, 2007.



BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

\_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 8º ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 1995.

BORGES, José Souto Maior. **Curso de Direito Comunitário: Instituições de Direito Comunitário Comparado: União Européia e MERCOSUL**. São Paulo: Saraiva, 2005.

CAMÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <http://www.plenarinho.gov.br>. Acesso 20 nov. 2007.

CAMÂMARA DOS DEPUTADOS: Disponível em [www.camara.gov.br/mercosul](http://www.camara.gov.br/mercosul). Acesso em 10 nov. 2008.

CASELLA, Paulo Borba. **Direito Internacional: vertente jurídica da globalização**. Porto Alegre: Síntese, 2000.

CERVO, Fernando Antonio Sacchetim. Mecanismo de solução de controvérsias no âmbito da ALADI. In.: JO, Hee Moon (coord.). **Sistemas de Solução de Controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

D'ANGELIS, Wagner Rocha. **Mercosul Da Intergovernabilidade à Supranacionalidade? Perspectivas jurídicas para a efetivação do mercado comum**. Curitiba: Juruá Editora, 2001.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Público**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

\_\_\_\_\_. **A Extradução no Alvorecer do Século XXI**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Internacional Privado**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

DELUCA, Santiago. **Unión Europea y Mercosur: los efectos del derecho comunitário sobre las legislaciones nacionales**. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2003.

DEVOTO, Fernando J.; FAUSTO, Boris. **Brasil e Argentina: Um ensaio de história comparada**. São Paulo: Editora 34, 2004.

DREYZIN DE KLOR, Adriana. El Protocolo de Olivos. In. **Curso de Direito Internacional Contemporâneo: Estudos em homenagem ao Prof. Dr. Luís Ivani de Amorim Araújo Pelo seu 80º aniversário**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

DREYZIN DE KLOR, Adriana; MORALES, Mariela. **Ampliación del Mercosur: O caso Venezuela**. Buenos Aires: Zavalía, 2009.

EUSTÁQUIO, Maristela Aparecida Dutra. Solução de controvérsias de características privadas no âmbito do Mercosul. In.: JO, Hee Moon (coord.). **Sistemas de Solução de Controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

EUSTÁQUIO, Maristela Aparecida Dutra; SOARES FILHO. Magno José. Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul. In.: JO, Hee Moon (coord.). **Sistemas de Solução de Controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

FARIA, Guiomar T. Estella. Contratos internacionais e mercados integrados. In: FARIA, Werter R. (org.). **Estudos Sobre Integração**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

FARIA, José Ângelo Estrella. **O Mercosul**: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993.

FONTOURA, Jorge. Múltiplos de cidadania: o modelo da neojurisdição comunitário-européia. In: FARIA, Werter R. (org.). **Estudos Sobre Integração**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o Trabalho Científico**: Elaboração e Formatação. Explicação das Normas ABNT. 14ª ed. Porto Alegre: s.n., 2008.

GAMA, Ricardo Rodrigues. **Introdução ao Direito Internacional**. Campinas-SP: Bookseller, 2002.

GARCIA JÚNIOR, Armando Alvares. **Direito Internacional**: Questões Atuais. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

GUSSI, Evandro Herrera Bertone. Soberania e supranacionalidade. In.: CASELLA, Paulo Borba. LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas. **Direito da Integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

JAEGER JÚNIOR. Augusto. **Temas de Direito da Integração e Comunitário**. São Paulo: LTr, 2002.

\_\_\_\_\_. **Liberdade de Concorrência na União Européia e no Mercosul**. São Paulo: LTr, 2006.

JO, Hee Moon. Como escolher um sistema de solução de controvérsias para um organismo de integração econômica – estudo comparado dos mecanismos de solução de controvérsias. (p. 13-23) In.: JO, Hee Moon (coord.). **Sistemas de Solução de Controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

KEGEL, Patrícia Luíza. A jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e a competência internacional da Comunidade Européia. In: FARIA, Werter R. (org.). **Estudos Sobre Integração**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

KERBER, Gilberto. **MERCOSUL e a Supranacionalidade**. São Paulo: Editora LTr, 2001.

LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas. Direito Internacional Público e Direito da Integração: desafios atuais. In.: CASELLA, Paulo Borba. LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas. **Direito da Integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

LOCATELLI, Liliana. **Proteção ao Consumidor & Comércio Internacional**. Curitiba: Juruá Editora, 2003.

LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. **O Tratado de Lisboa e as reformas nos Tratados da União Européia**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2008.

LUCAS, John Randolph. **Democracia e Participação**. Tradução: Cairo Paranhos Rocha. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

LUPI, André Lipp Basto. **Soberania, OMC e Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

MACHADO, João Bosco M. **Mercosul: Processo de Integração: Origem, evolução e crise**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MAGNOLI, Demétrio . Mercosul + 1: O Chavismo contra o Mercosul. In: **União Européia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

MERCOSUL. **Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias**. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 22 out. 2008.

MERCOSUL. **Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias no Mercosul**. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 24 out. 2008.

MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto: Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul**. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 20 jan. 2008.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção: Tratado para Constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai**. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 20 jan. 2008.

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 23/00: **Relançamento do Mercosul = Incorporação da normativa Mercosul ao ordenamento jurídico dos Estados Partes**. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 15 fev. 2009.

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 20/02: **Aperfeiçoamento do sistema de incorporação da normativa Mercosul ao ordenamento jurídico dos Estados Partes**. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 15 fev. 2009.

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 07/03 **Aplicação direta da normativa Mercosul aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes**. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 15 fev. 2009.

MERCOSUL/GMC/RES n° 07/93. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso em 10 set. 2008.

MIALHE, Jorge Luís. O direito comunitário europeu, a solução de controvérsias pela Corte de Justiça e a proposta de diretiva para a resolução de litígios pela mediação. In.: JO, Hee Moon (coord.). **Sistemas de Solução de Controvérsias na Integração Econômica nas Américas**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

MONTORO, Franco. **Da “Democracia” que temos para a Democracia que Queremos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

MUNIZ, Antônio Walter M.; ROCHA, João Gabriel L. Soberania e Intervenção Humanitária. In.: MENEZES, Wagner (coord.). **Estudos de Direito Internacional**. Volume XIII. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Relações Internacionais: breves apontamentos e contextualização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (coord.). **Relações Internacionais & Globalização**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1998.

\_\_\_\_\_. **União Européia: processo de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 1999.

PALMA, Maria João. Desenvolvimento recente na União Européia: o Tratado de Amsterdã. In: FARIA, Werter R. (org.). **Estudos Sobre Integração**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

PANEBIANCO, Massimo. A Integração Européia e Latino-Americana entre Internacionalismo e Constitucionalismo (Séc. XX). In: **Direito e Integração: experiência latino-americana e européia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

PARAGUAI. **Constitución de la República de Paraguay**. Disponível em: <http://www.congreso.gob.hn/constituciones/america/Paraguay.pdf>. Acesso em 23 set. 2008.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Custos da Democracia**. Disponível em [http://www.parlamentodelmercosur.org/portugues\\_noticias\\_home.asp](http://www.parlamentodelmercosur.org/portugues_noticias_home.asp). Acesso em 05 jun. 2009.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Regimento Interno do Parlamento do Mercosul**. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em 19 jan. 2009.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC n° 23/05: **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em 13 abr. 2008.

PEREIRA, Ana Cristina Paulo. **Direito Institucional e Material do Mercosul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

RAMOS, Manuel Moura. **Das Comunidades à União Européia: estudos de Direito Comunitário**. Coimbra Editora, 1994.

RAUPP, Klaus da Silva. Solução de controvérsias entre os Estados-Parte do Mercosul. In.: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). **Solução de Controvérsias no MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

REZEK, Francisco. Recepção da regra de direito comunitário pelas ordens jurídicas nacionais. Transcrição da conferência ministrada em 19 de novembro de 1996, revisada e anotada. In.: VENTURA, Deisy (org.). **Direito Comunitário do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

RODRIGUES, Fernanda Savian. Soberania e Supranacionalidade – Oposição Intrínseca ou Aparente?. In.: DEL'OLMO, Florisbal de Souza (coord.). **Curso de Direito Internacional Contemporâneo: Estudos em homenagem ao Prof. Dr. Luís Ivani de Amorim Araújo pelo seu 80º aniversário**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Mercosul: alguns conceitos básicos necessários à sua compreensão. In.: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). **Solução de Controvérsias no MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

\_\_\_\_\_. Direito Processual no Mercosul: Tópicos para Reflexão. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). **Mercosul no Cenário Internacional – Direito e Sociedade**. v. II. Curitiba: Juruá, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002.

RUIZ DIAZ LABRANO, Roberto. **Mercosur: integracion y derecho**. Buenos Aires: Intercontinental Editora, 1998.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Cooperação Jurisdicional**. Reenvio prejudicial: um mecanismo de direito processual a serviço do direito comunitário. Perspectiva para sua adoção no Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes; POZZATTI JUNIOR, Ademar. Opinião Consultiva: Desafio (real ou imaginário?) de um instrumento processual de harmonização do Direito do Mercosul á intergovernabilidade. In: MENEZES, Wagner (coord). **Estudos de Direito Internacional**. Volume XIII. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In.: SANTOS, Boaventura de Souza (org). **Democratizar a Democracia: os caminhos para a democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SCHMIED, Julie. Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) o novo cominho da integração na América do Sul. In: **União Européia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

SEITENFUS, Ricardo. A integração na América Latina: repercussões políticas e jurídicas. Artigo relativo à palestra proferida em 21 de novembro de 1996. In.: VENTURA, Deisy (org). **Direito Comunitário do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. Globalização: significado e consequência. In: ILHA, Adair da Silva; VENTURA, Deisy (org.). **O Mercosul em Movimento**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

SENADO FEDERAL: Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em 19 set. 2008.

SHETH, D. L. Micromovimentos na Índia: para uma nova política de democracia participativa. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos para a democracia participativa. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA NETO, Orlando Celso da. Considerações sobre cooperação jurisdicional no âmbito do Mercosul. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). **Solução de Controvérsias no MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SPECHT, Cláudio. **Introdução ao Estudo do Direito**: reflexões sociopolíticas. Curitiba: Juruá Editora, 2001.

TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. **O Mercosul no Direito Brasileiro**: incorporação de normas e segurança jurídica. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

UNIÃO EUROPEIA: Site Oficial. Disponível em <http://europa.eu>. Acesso 15 mai. 2008.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado que Institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço**, 1951. Disponível em: [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm). Acesso em 12 mai. 2008.

UNIÃO EUROPEIA. DECISÃO 2004/752/CE: Euratom do Conselho, de 2 de Novembro de 2004, sobre a instituição do Tribunal de Função Pública da União Europeia. Disponível em: [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm). Acesso em 12 de out. de 2008.

URUGUAI. *Constitución Política de la República Oriental Del Uruguay*. Disponível em: <http://www.dpi.bioetica.org/uy1.htm>. Acesso em 23 set. 2008.

VALÉRIO, Carla Christine, Análise Comparativa entre a Supanacionalidade Européia e a Intergovernabilidade Sul-Americana: Perspectivas do Direito Comunitário no âmbito do Mercosul, In: PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). **Direito Internacional e da Integração**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A Ordem Jurídica do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

## **ANEXOS**

## ANEXO A

### **MERCOSUL/CMC /DEC. Nº 49/04**

#### **PARLAMENTO DO MERCOSUL**

**TENDO EM VISTA:** A Decisão Nº 26/03 do Conselho do Mercado Comum, pela qual foi aprovado o “Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004 – 2006”.

#### **CONSIDERANDO:**

A importância da participação dos Parlamentos dos Estados Partes no aprofundamento do processo de integração.

Os trabalhos da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL e sua valiosa contribuição para o MERCOSUL.

Os avanços do processo de integração e as novas demandas institucionais por eles geradas.

Que a plena realização dos objetivos da integração se alcançará com o desenvolvimento de etapas progressivas, conducentes ao aperfeiçoamento institucional do MERCOSUL.

#### **O CONSELHO DO MERCADO COMUM DECIDE:**

Art. 1º – Dar continuidade à criação do Parlamento do MERCOSUL, como órgão representativo dos povos dos Estados Partes do MERCOSUL. O Parlamento do MERCOSUL reger-se-á pela normativa vigente do MERCOSUL e as disposições de seu Protocolo Constitutivo e integrará a estrutura institucional do MERCOSUL.

Art. 2º – Investir a Comissão Parlamentar Conjunta na qualidade de comissão preparatória, para realizar todas as ações que sejam necessárias para a instalação do Parlamento do MERCOSUL. Esta instalação deverá efetivar-se antes de 31 de dezembro de 2006. A Comissão Parlamentar Conjunta elaborará um relatório de atividades, bem como o respectivo projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL para consideração do Conselho do Mercado Comum.

Art. 3º – A Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL continuará desempenhando suas funções atuais até que se efetive a instalação do Parlamento do MERCOSUL.

Art. 4º – As Seções Nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta manterão seus respectivos Congressos informados da evolução das deliberações da Comissão à luz do artigo 2 da presente Decisão.

Art. 5º – A presente Decisão não necessita ser incorporada aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização o do funcionamento do MERCOSUL.

**XXVII CMC – Belo Horizonte, 16/XII/04**



**ANEXO B****MERCOSUL/CMC/DEC N° 23/05****PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL**

**TENDO EM VISTA:** O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e a Decisão N° 49/04 do Conselho do Mercado Comum.

**CONSIDERANDO:**

A firme vontade política de fortalecer e aprofundar o processo de integração do MERCOSUL, contemplando os interesses de todos os Estados Partes.

A importância de fortalecer o âmbito institucional de cooperação inter-parlamentar, para avançar nos objetivos previstos de harmonização das legislações nacionais nas áreas pertinentes e agilizar a incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos da normativa do MERCOSUL que requeira aprovação legislativa.

**O CONSELHO DO MERCADO COMUM DECIDE:**

Art. 1° – Aprovar a subscrição do “Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL” que se anexa a presente Decisão.

Art. 2° – A entrada em vigência do Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL se ajustará ao disposto em seu Artigo 23.

Art. 3° – A presente Decisão não necessita ser incorporada aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes.

**XXIX CMC – Montevideo, 08/XII/05****PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO MERCOSUL**

A REPÚBLICA ARGENTINA, A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, A REPÚBLICA DO PARAGUAI E A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI, doravante Estados Partes;

TENDO EM VISTA o Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991 e o Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994 que estabeleceram a Comissão Parlamentar Conjunta e a Decisão CMC N° 49/04, “Parlamento do MERCOSUL”.

RECORDANDO o Acordo Interinstitucional entre o Conselho do Mercado Comum e a Comissão Parlamentar Conjunta, assinado em 6 de outubro de 2003.

CONSIDERANDO sua firme vontade política de fortalecer e de aprofundar o processo de integração do MERCOSUL, contemplando os interesses de todos os Estados Partes e

contribuindo, dessa forma, ao desenvolvimento simultâneo da integração do espaço sul-americano.

CONVENCIDOS de que o alcance dos objetivos comuns que foram definidos pelos Estados Partes, requer um âmbito institucional equilibrado e eficaz, que permita criar normas que sejam efetivas e que garantam um ambiente de segurança jurídica e de previsibilidade no desenvolvimento do processo de integração, a fim de promover a transformação produtiva, a equidade social, o desenvolvimento científico e tecnológico, os investimentos e a criação de emprego, em todos os Estados Partes em benefício de seus cidadãos.

CONSCIENTES de que a instalação do Parlamento do MERCOSUL, com uma adequada representação dos interesses dos cidadãos dos Estados Partes, significará uma contribuição à qualidade e equilíbrio institucional do MERCOSUL, criando um espaço comum que reflita o pluralismo e as diversidades da região, e que contribua para a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e de suas normas.

ATENTOS à importância de fortalecer o âmbito institucional de cooperação inter-parlamentar, para avançar nos objetivos previstos de harmonização das legislações nacionais nas áreas pertinentes e agilizar a incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos da normativa do MERCOSUL, que requeira aprovação legislativa.

RECONHECENDO a valiosa experiência acumulada pela Comissão Parlamentar Conjunta desde sua criação.

REAFIRMANDO os princípios e objetivos do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile, de 24 de julho de 1998 e a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, de 25 de junho de 1996.

## **ACORDAM:**

### **ARTIGO 1º Constituição**

Constituir o Parlamento do MERCOSUL, doravante o Parlamento, como órgão de representação de seus povos, independente e autônomo, que integrará a estrutura institucional do MERCOSUL.

O Parlamento substituirá à Comissão Parlamentar Conjunta.

O Parlamento estará integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte e as disposições do presente Protocolo.

O Parlamento será um órgão unicameral e seus princípios, competências e integração se regem de acordo com o disposto neste Protocolo.

A efetiva instalação do Parlamento realizar-se-á até 31 de dezembro de 2006.

A constituição do Parlamento realizar-se-á através das etapas previstas nas Disposições Transitórias do presente Protocolo.

## **Artigo 2º** **Propósitos**

São propósitos do Parlamento:

1. Representar aos povos do MERCOSUL, respeitando sua pluralidade ideológica e política.
2. Assumir a promoção e defesa permanente da democracia, da liberdade e da paz.
3. Promover o desenvolvimento sustentável da região com justiça social e respeito à diversidade cultural de suas populações.
4. Garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração.
5. Estimular a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração.
6. Contribuir para consolidar a integração latino-americana mediante o aprofundamento e ampliação do MERCOSUL.
7. Promover a solidariedade e a cooperação regional e internacional.

## **Artigo 3º** **Princípios**

São princípios do Parlamento:

1. O pluralismo e a tolerância como garantias da diversidade de expressões políticas, sociais e culturais dos povos da região.
2. A transparência da informação e das decisões para criar confiança e facilitar a participação dos cidadãos.
3. A cooperação com os demais órgãos do MERCOSUL e com os âmbitos regionais de representação cidadã.
4. O respeito aos direitos humanos em todas as suas expressões.
5. O repúdio a todas as formas de discriminação, especialmente às relativas a gênero, cor, etnia, religião, nacionalidade, idade e condição socioeconômica.
6. A promoção do patrimônio cultural, institucional e de cooperação latino-americana nos processos de integração.
7. A promoção do desenvolvimento sustentável no MERCOSUL e o trato especial e diferenciado para os países de economias menores e para as regiões com menor grau de desenvolvimento.

8. A equidade e a justiça nos assuntos regionais e internacionais, e a solução pacífica das controvérsias.

#### **Artigo 4º** **Competências**

O Parlamento terá as seguintes competências:

1. Velar, no âmbito de sua competência, pela observância das normas do MERCOSUL.
2. Velar pela preservação do regime democrático nos Estados Partes, de acordo com as normas do MERCOSUL, e em particular com o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, na República da Bolívia e República do Chile.
3. Elaborar e publicar anualmente um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos Estados Partes, levando em conta os princípios e as normas do MERCOSUL.
4. Efetuar pedidos de informações ou opiniões por escrito aos órgãos decisórios e consultivos do MERCOSUL estabelecidos no Protocolo de Ouro Preto sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração. Os pedidos de informações deverão ser respondidos no prazo máximo de 180 dias.
5. Convidar, por intermédio da Presidência *Pro Tempore* do CMC, a representantes dos órgãos do MERCOSUL, para informar e/ou avaliar o desenvolvimento do processo de integração, intercambiar opiniões e tratar aspectos relacionados com as atividades em curso ou assuntos em consideração.
6. Receber, ao final de cada semestre a Presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL, para que apresente um relatório sobre as atividades realizadas durante dito período.
7. Receber, ao início de cada semestre, a Presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL, para que apresente o programa de trabalho acordado, com os objetivos e prioridades previstos para o semestre.
8. Realizar reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico -Social a fim de intercambiar informações e opiniões sobre o desenvolvimento do MERCOSUL.
9. Organizar reuniões públicas, sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, com entidades da sociedade civil e os setores produtivos.
10. Receber, examinar e si for o caso encaminhar aos órgãos decisórios, petições de qualquer particular, sejam pessoas físicas ou jurídicas, dos Estados Partes, relacionadas com atos ou omissões dos órgãos do MERCOSUL.
11. Emitir declarações, recomendações e relatórios sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, por iniciativa própria ou por solicitação de outros órgãos do MERCOSUL.
12. Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários

Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação.

Se o projeto de norma do MERCOSUL for aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de quarenta e cinco (45) dias, contados a partir da sua aprovação.

Nos casos em que a norma aprovada não estiver em de acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente literal a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação.

Os Paramentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do MERCOSUL que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento mencionado no parágrafo anterior.

O prazo máximo de duração do procedimento previsto no parágrafo precedente, não excederá cento oitenta (180) dias corridos, contados a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional.

Se dentro do prazo desse procedimento preferencial o Parlamento do Estado Parte não aprovar a norma, esta deverá ser reenviada ao Poder Executivo para que a encaminhe à reconsideração do órgão correspondente do MERCOSUL.

13. Propor projetos de normas do MERCOSUL para consideração pelo Conselho do Mercado Comum, que deverá informar semestralmente sobre seu tratamento.

14. Elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes, os quais serão comunicados aos Paramentos nacionais com vistas a sua eventual consideração.

15. Desenvolver ações e trabalhos conjuntos com os Paramentos nacionais, a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos do MERCOSUL, em particular aqueles relacionados com a atividade legislativa.

16. Manter relações institucionais com os Paramentos de terceiros Estados e outras instituições legislativas.

17. Celebrar, no âmbito de suas atribuições, com o assessoramento do órgão competente do MERCOSUL, convênios de cooperação ou de assistência técnica com organismos públicos e privados, de caráter nacional ou internacional.

18. Fomentar o desenvolvimento de instrumentos de democracia representativa e participativa no MERCOSUL.

19. Receber dentro do primeiro semestre de cada ano um relatório sobre a execução do orçamento da Secretaria do MERCOSUL do ano anterior.

20. Elaborar e aprovar seu orçamento e informar sobre sua execução ao Conselho do Mercado Comum no primeiro semestre do ano, posterior ao exercício.

21. Aprovar e modificar seu Regimento interno.

22. Realizar todas as ações pertinentes ao exercício de suas competências.

### **Artigo 5º** **Integração**

1. O Parlamento integrar-se-á de acordo com o critério de representação cidadã.

2. Os integrantes do Parlamento, doravante denominados Parlamentares, terão a qualidade de Parlamentares do MERCOSUL.

### **Artigo 6º** **Eleição**

1. Os Parlamentares serão eleitos pelos cidadãos dos respectivos Estados Partes, por meio de sufrágio direto, universal e secreto

2. O mecanismo de eleição dos Parlamentares e seus suplentes reger-se-á pelo previsto na legislação de cada Estado Parte, e que procurará assegurar uma adequada representação por gênero, etnias e regiões conforme as realidades de cada Estado.

3. Os Parlamentares serão eleitos conjuntamente com seus suplentes, que os substituirão, de acordo com a legislação eleitoral do Estado Parte respectivo, nos casos de ausência definitiva ou transitória. Os suplentes serão eleitos na mesma data e forma que os Parlamentares titulares, para idênticos períodos.

4. Por proposta do Parlamento, o Conselho do Mercado Comum estabelecerá o “Dia do MERCOSUL Cidadão”, para a eleição dos parlamentares, de forma simultânea em todos os Estados Partes, por meio de sufrágio direto, universal e secreto dos cidadãos.

### **Artigo 7º** **Participação dos Estados Associados**

O Parlamento poderá convidar os Estados Associados do MERCOSUL a participar de suas sessões públicas, através de membros de seus Parlamentos nacionais, os que participarão com direito a voz e sem direito a voto.

### **Artigo 8º** **Incorporação de novos membros**

1. O Parlamento nos termos do artigo 4, literal 12, expedir-se-á sobre a adesão de novos Estados Partes ao MERCOSUL.

2. O instrumento jurídico que formalize a adesão determinará as condições da incorporação dos Parlamentares do Estado aderente ao Parlamento.

### **Artigo 9º** **Independência**

Os membros do Parlamento não estarão sujeitos a mandato imperativo e atuarão com independência no exercício de suas funções.

### **Artigo 10** **Mandato**

Os Parlamentares terão um mandato comum de quatro (4) anos, contados a partir da data de assunção no cargo, e poderão ser reeleitos.

### **Artigo 11** **Requisitos e incompatibilidades**

1. Os candidatos a Parlamentares deverão cumprir com os requisitos exigidos para ser deputado nacional, pelo direito do respectivo Estado Parte.
2. O exercício do cargo de Parlamentar é incompatível com o desempenho de mandato ou cargo legislativo ou executivo nos Estados Partes, assim como com o desempenho de cargos nos demais órgãos do MERCOSUL.
3. Serão aplicadas, além disso, as demais incompatibilidades para ser legislador, estabelecidas na legislação nacional do Estado Parte correspondente.

### **Artigo 12** **Prerrogativas e imunidades**

1. O regime de prerrogativas e imunidades reger-se-á pelo estabelecido no Acordo Sede mencionado no artigo 21.
2. Os Parlamentares não poderão ser processados civil ou penalmente, em nenhum momento, pelas opiniões e votos emitidos no exercício de suas funções durante ou depois de seu mandato.
3. Os deslocamentos dos membros do Parlamento, para comparecer ao local de reunião e depois de regresar, não serão limitados por restrições legais nem administrativas.

### **Artigo 13** **Opiniões Consultivas**

O Parlamento poderá solicitar opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão.

### **Artigo 14** **Aprovação do Regimento Interno**

O Parlamento aprovará e modificará seu Regulamento Interno por maioria qualificada.

### **Artigo 15** **Sistema de adoção de decisões**

1. O Parlamento adotará suas decisões e atos por maioria simples, absoluta, especial ou qualificada.
2. Para a maioria simples requerer-se-á o voto de mais da metade dos Parlamentares presentes.
3. Para a maioria absoluta requerer-se-á o voto de mais da metade do total dos membros do Parlamento.
4. Para a maioria especial requerer-se-á o voto de dois terços do total dos membros do Parlamento, que inclua também a Parlamentares de todos os Estados Partes.
5. Para a maioria qualificada requerer-se-á o voto afirmativo da maioria absoluta de integrantes da representação parlamentar de cada Estado Parte.
6. O Parlamento estabelecerá no seu Regimento Interno as maiorias requeridas para a aprovação dos distintos assuntos.

### **Artigo 16** **Organização**

1. O Parlamento contará com uma Mesa Diretora, que se encargara da condução dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos. Será composta por um Presidente, e um Vice-presidente de cada um dos demais Estados Partes, de acordo ao estabelecido pelo Regimento Interno. Será assistida por um Secretário Parlamentar e um Secretário Administrativo.
2. O mandato dos membros da Mesa Diretora será de 2 (dois) anos, podendo seus membros ser reeleitos por uma só vez.
3. No caso de ausência ou impedimento temporário, o Presidente será substituído por um dos Vice-presidentes, de acordo com o estabelecido no Regimento Interno.
4. O Parlamento contará com uma Secretaria Parlamentar e uma Secretaria Administrativa, que funcionarão em caráter permanente na sede do Parlamento.
5. O Parlamento constituirá comissões, permanentes e temporárias, que contemplem a representação dos Estados Partes, cuja organização e funcionamento serão estabelecidos no Regimento Interno.
6. O pessoal técnico e administrativo do Parlamento será integrado por cidadãos dos Estados Partes. Será designado por concurso público internacional e terá estatuto próprio, com um regime jurídico equivalente ao do pessoal da Secretaria do MERCOSUL.
7. Os conflitos em matéria laboral que surjam entre o Parlamento e seus funcionários serão resolvidos pelo Tribunal Administrativo Trabalhista do MERCOSUL.

### **Artigo 17** **Reuniões**



1. O Parlamento reunir-se-á em sessão ordinária ao menos uma vez por mês. A pedido do Conselho do Mercado Comum ou por requerimento de Parlamentares, poderá ser convocado para sessões extraordinárias de acordo com o estabelecido no Regimento Interno.
2. Todas as reuniões do Parlamento e de suas Comissões serão públicas, salvo aquelas que sejam declaradas de caráter reservado.

### **Artigo 18** **Deliberações**

1. As reuniões do Parlamento e de suas Comissões poderão iniciar-se com a presença de pelo menos um terço de seus membros, sendo que, todos os Estados Partes devem estar representados.
2. Cada Parlamentar terá direito a um voto.
3. O Regimento Interno estabelecerá a possibilidade de que o Parlamento, em circunstâncias excepcionais, possa realizar sessão e adotar suas decisões e atos através de meios tecnológicos que permitam reuniões à distância.

### **Artigo 19** **Atos do Parlamento**

São atos do Parlamento:

1. Pareceres;
2. Projetos de normas;
3. Anteprojetos de normas;
4. Declarações;
5. Recomendações;
6. Relatórios; e
7. Disposições.

### **Artigo 20** **Orçamento**

1. O Parlamento elaborará e aprovará seu orçamento, que será financiado por contribuições dos Estados Partes, em função do Produto Bruto Interno e do orçamento nacional de cada Estado Parte.
2. Os critérios de contribuição mencionados no inciso anterior, serão estabelecidos por Decisão do Conselho do Mercado Comum, considerando proposta do Parlamento.

### **Artigo 21** **Sede**

1. A sede do Parlamento será a cidade de Montevideú, República Oriental do Uruguai.
2. O MERCOSUL celebrará com a República Oriental do Uruguai um Acordo Sede que definirá as normas relativas aos privilégios, às imunidades e às isenções do Parlamento, dos

parlamentares e demais funcionários, de acordo com as normas de direito internacional vigentes.

## **Artigo 22** **Adesão e denúncia**

1. Em matéria de adesão ou denúncia, reger-se-ão como um todo, para o presente Protocolo, as normas estabelecidas no Tratado de Assunção.
2. A adesão ou denúncia ao Tratado de Assunção significa, *ipso jure*, a adesão ou denúncia ao presente Protocolo. A denúncia ao presente Protocolo significa *ipso jure* a denúncia ao Tratado de Assunção.

## **Artigo 23** **Vigência e depósito**

1. O presente Protocolo, parte integrante do Tratado de Assunção, entrará em vigor no trigésimo dia contado a partir da data em que o quarto Estado Parte tenha depositado seu instrumento de ratificação.
2. A República do Paraguai será depositária do presente Protocolo e dos instrumentos de ratificação e notificará aos demais Estados Partes a data dos depósitos desses instrumentos, enviando cópia devidamente autenticada deste Protocolo aos demais Estados Partes.

## **Artigo 24** **Cláusula revogatória**

Ficam revogadas todas as disposições de caráter institucional do Protocolo de Ouro Preto relacionadas com a Constituição e funcionamento do Parlamento que resultem incompatíveis com os termos do presente Protocolo, com expressa exceção do sistema de tomada de decisão dos demais órgãos do MERCOSUL estabelecido no Art.37 do Protocolo de Ouro Preto.

## **DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS**

### **Primeira** **Etapas**

Para os fins do previsto no Artigo 1º do presente Protocolo, entender-se-á por:

- “primeira etapa da transição”: o período compreendido entre 31 de dezembro de 2006 e 31 de dezembro de 2010.
- “segunda etapa da transição”: o período compreendido entre 1º de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2014.

### **Segunda** **Integração**

Na primeira etapa da transição, o Parlamento será integrado por dezoito (18) Parlamentares por cada Estado Parte.

O previsto no artigo 5, inciso 1, relativo à integração do Parlamento de acordo o critério de representação cidadã aplicável a partir da segunda etapa da transição, será estabelecido por Decisão do Conselho do Mercado Comum, por proposta do Parlamento adotada por maioria qualificada. Tal Decisão deverá ser aprovada até 31 de dezembro de 2007.

### **Terceira Eleição**

Para a primeira etapa da transição, os Parlamentos nacionais estabelecerão as modalidades de designação de seus respectivos parlamentares, entre os legisladores dos Parlamentos nacionais de cada Estado Parte, designando os titulares e igual número de suplentes.

Para fins de realizar a eleição direta dos Parlamentares, mencionada no artigo 6, inciso 1, os Estados Partes, antes da conclusão da primeira etapa da transição, deverão efetuar eleições por sufrágio direto, universal e secreto de Parlamentares, cuja realização dar-se-á de acordo com a agenda eleitoral nacional de cada Estado Parte.

A primeira eleição prevista no artigo 6, inciso 4, realizar-se-á durante o ano 2014.

A partir da segunda etapa da transição, todos os Parlamentares deverão ter sido eleitos de acordo com o artigo 6, inciso 1.

### **Quarta Dia do MERCOSUL Cidadão**

O “Dia do MERCOSUL Cidadão”, previsto no artigo 6, inciso 4, será estabelecido por o Conselho do Mercado Comum, por proposta do Parlamento, antes do final do ano 2012.

### **Quinta Mandato e incompatibilidades**

Na primeira etapa da transição, os Parlamentares designados de forma indireta, cessarão em suas funções: por caducidade ou perda de seu mandato nacional; ao assumir seus sucessores eleitos diretamente ou, no mais tardar, até finalizar essa primeira etapa.

Todos os Parlamentares em exercício de funções no Parlamento durante a segunda etapa da transição, deverão ser eleitos diretamente antes do início da mesma, podendo seus mandatos ter uma duração diferente à estabelecida no artigo 10, por uma única vez.

O previsto no artigo 11, incisos 2 e 3, é aplicável a partir da segunda etapa da transição.

### **Sexta Sistema de adoção de decisões**

Durante a primeira etapa da transição, as decisões do Parlamento, nos casos mencionados no artigo 4, inciso 12, serão adotadas por maioria especial.

### **Sétima Orçamento**

Durante a primeira etapa de transição, o orçamento do Parlamento será financiado pelos Estados Partes mediante contribuições iguais. FEITO na cidade de Montevidéu, aos nove dias do mês de dezembro do ano dos mil e cinco, em um original nos idiomas espanhol e português, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

**PELO GOVERNO DA REPÚBLICA ARGENTINA**

Néstor Kirchner – Jorge Taiana

**PELO GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Luiz Inácio Lula Da Silva – Celso Luiz Nunes Amorim

**PELO GOVERNO DA REPÚBLICA DO PARAGUAI**

Nicanor Duarte Frutos – Leila Rachid

**PELO GOVERNO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI**

Tabaré Vázquez – Reinaldo Gargano

## ANEXO C

## REGIMENTO INTERNO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

## REGIMENTO INTERNO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

Aprovado na IV Sessão Ordinária

**Capítulo 1**  
**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Seção 1

**Alcance e Deveres**

Seção 2

**Sede**

Seção 3

**Reforma do Regimento****Capítulo 2**  
**PARLAMENTARES DO MERCOSUL**

Seção 1

**Composição e Denominação**

Seção 2

**Direitos e Deveres**

Seção 3

**Independência e Imunidades**

Seção 4

**Licenças e Ausências**

Seção 5

**Renúncia**

Seção 6

**Sanções, Perda do Mandato e Incompatibilidades****Capítulo 3**  
**GRUPOS POLÍTICOS****Capítulo 4**

**MESA DIRETORA****Capítulo 5  
PRESIDÊNCIA E VICE-PRESIDÊNCIAS**

Seção 1  
**Eleição do Presidente e dos Vice-Presidentes**

Seção 2  
**Competências do Presidente e dos Vice-Presidentes**

**Capítulo 6  
COMISSÕES**

Seção 1  
**Disposições Gerais e Atribuições**

Seção 2  
**Organização**

Seção 3  
**Comissões Permanentes**

Seção 4  
**Comissões Temporárias, Especiais e Delegações Externas**

**Capítulo 7  
REUNIÕES PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL****Capítulo 8  
ATOS DO PARLAMENTO****Capítulo 9  
SESSÕES**

Seção 1  
**Período e Subperíodos Parlamentares**

Seção 2  
**Sessões Extraordinárias**

Seção 3  
**Sessões Preparatórias**

Seção 4  
**Sessões Ordinárias**

Seção 5  
**Debates da Ordem do Dia**

Seção 6  
**Quórum**

Seção 7  
**Interpretação e Cumprimento do Regimento**

Seção 8  
**Requerimentos**  
    Subseção 1 – **Requerimentos de Ordem**  
    Subseção 2 – **Requerimentos de Preferência**  
    Subseção 3 – **Requerimentos de Reconsideração**

Seção 9  
**Votações**

Capítulo 10 <b>ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS</b>
--

Seção 1 – **Comunicação e divulgação dos trabalhos do Parlamento**

Capítulo 11 <b>DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS</b>
---

**Capítulo 1**  
**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**Seção 1**  
**ALCANCE E DEVERES**

**Art. 1º** O Parlamento do Mercosul é regido pelo presente Regimento e pelo Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PCPM), em que se funda.

**Art. 2º** As disposições deste Regimento aplicam-se aos Parlamentares do Mercosul e a todas as pessoas que intervenham no funcionamento interno do Parlamento, e aquele que o descumprir será passível das sanções por ele determinadas.

**Seção 2**  
**SEDE**

**Art. 3º** O Parlamento tem sede na cidade de Montevideú, República Oriental do Uruguai (PCPM, art. 21).

**Seção 3**  
**REFORMA DO REGIMENTO**

**Art. 4º** Para modificar-se este Regimento, será requerido o voto afirmativo da maioria qualificada (PCPM, art. 14).

**Art. 5º** O projeto de reforma do Regimento deverá indicar os artigos que se pretende modificar, suprimir ou agregar.

**Art. 6º** Os projetos de reforma do Regimento devem ser votados, após informe escrito das comissões competentes, em sessão especial exclusivamente destinada a sua apreciação.

**Capítulo 2**  
**PARLAMENTARES DO MERCOSUL**

**Seção 1**  
**COMPOSIÇÃO E DENOMINAÇÃO**

**Art. 7º** O Parlamento do Mercosul é integrado por Parlamentares eleitos por meio do sufrágio direto, universal e secreto dos cidadãos dos Estados Partes (PCPM, arts. 1.3 e 6.1)

**Art. 8º** A denominação dos membros do Parlamento do Mercosul (PCPM, art. 5.2) é a seguinte:

- a) Parlamentarios ou Parlamentarias del Mercosur, em espanhol;
- b) Parlamentares do Mercosul, em português;
- c) Mercosur Parlamento-gua, em guarani.

1. O tratamento dos Parlamentares do Mercosul é “Senhor Parlamentar ou Senhora Parlamentar”.

**Seção 2**  
**DIREITOS E DEVERES**



**Art. 9º** Cada Parlamentar tem direito a voz e a um voto.

1. Os legisladores nacionais dos Estados em processo de adesão podem fazer uso da palavra nas sessões do Plenário e nas reuniões das comissões, sem direito a voto.
2. Os legisladores nacionais dos Estados Associados podem fazer uso da palavra nas sessões do Parlamento, sem direito a voto.

**Art. 10.** Todo Parlamentar pode apresentar propostas de qualquer ato previsto neste Regimento, com exceção dos Pareceres.

**Art. 11.** É dever dos Parlamentares assistir às sessões dos períodos ordinários ou extraordinários do Parlamento e às reuniões das comissões.

1. Em caso de ausência do membro titular, este será substituído pelo respectivo suplente, devidamente acreditado.
2. Todo Parlamentar, exceto o Presidente, deve integrar pelo menos uma Comissão.

**Art. 12.** O mandato comum dos Parlamentares é de quatro anos, contados a partir da assunção efetiva do cargo, podendo ser reeleitos (PCPM, art. 10).

1. Os Parlamentares permanecerão em suas funções até a abertura da primeira sessão do Parlamento do período parlamentar seguinte às eleições, das quais resultem eleitos seus substitutos.

### **Seção 3** **INDEPENDÊNCIA E IMUNIDADES**

**Art. 13.** Os membros do Parlamento não estão sujeitos a mandato imperativo e atuarão com independência no exercício de suas funções (PCPM, art. 9).

**Art. 14.** Os Parlamentares gozam das prerrogativas, imunidades e isenções estabelecidas no Acordo de Sede firmado entre o Mercosul e a República Oriental do Uruguai (PCPM, arts. 12 e 21).

**Art. 15.** Os deslocamentos dos membros do Parlamento, no exercício de suas funções, não serão limitados por restrições legais ou administrativas (PCPM, art. 12.3).

1. Os documentos para a livre circulação dos Parlamentares pelos Estados Partes serão expedidos pelo Presidente do Parlamento do Mercosul.

**Art. 16.** Os Parlamentares não podem ser julgados, civil ou penalmente, no território dos Estados Partes do Mercosul, em nenhum momento, nem durante nem após seus mandatos, pelas opiniões e votos emitidos no exercício de suas funções (PCPM, art. 12.2).

**Art. 17.** Toda petição dirigida ao Presidente por uma autoridade competente de um Estado Parte, com a finalidade de suspender a imunidade de um Parlamentar, será comunicada ao Plenário e remetida à comissão competente.

**Art. 18.** Toda petição dirigida ao Presidente por um Parlamentar ou por um ex-Parlamentar para proteção à imunidade, às prerrogativas e às isenções será comunicada ao Plenário e remetida à comissão competente.

**Art. 19.** Quando um Parlamentar for detido ou tiver restringida sua liberdade de locomoção, em aparente infração de suas prerrogativas e imunidades, o Presidente, em caráter de urgência, poderá tomar a iniciativa de confirmar as prerrogativas e imunidades do Parlamentar, comunicando esta iniciativa à comissão competente e informando ao Plenário.

#### **Seção 4** **LICENÇAS E AUSÊNCIAS**

**Art. 20.** O Parlamentar poderá solicitar licença para ausentar-se das sessões do Plenário ou das reuniões das comissões, pelas seguintes razões:

- a) por missão oficial delegada pelo próprio Parlamento;
- b) por motivos políticos inerentes ao desempenho de seu cargo;
- c) por motivos de saúde;
- d) por maternidade ou paternidade; ou
- e) por outros motivos justificados.

**Art. 21.** A solicitação de licença deve ser apresentada por escrito, dirigida ao Presidente, e explicitar os motivos e o prazo.

1. Se a licença for solicitada entre duas sessões, o Presidente convocará o suplente respectivo e informará o Plenário sobre a solicitação, explicitando sua causa. O Parlamento votará a licença na sessão imediatamente posterior.
2. Se a solicitação for apresentada no curso de uma sessão e aprovada durante a mesma, o Presidente convocará o suplente respectivo.

**Art. 22.** O Plenário pode decidir negativamente acerca das solicitações de licença, e, neste caso, não se concederá remuneração alguma.

**Art. 23.** Em caso de autorização de licença a Parlamentares, para o pagamento da remuneração serão adotados os seguintes critérios:

- a) nos casos das letras *a*, *b*, *c* e *d* do art. 20, se pagará, em todos os casos, a remuneração correspondente;
- b) no caso da letra *e*, o Plenário poderá outorgá-la com ou sem remuneração.

**Art. 24.** Os Parlamentares podem solicitar licença, sem remuneração, por um prazo máximo de até 90 (noventa) dias por subperíodo parlamentar, a qual será outorgada pelo Plenário.

**Art. 25.** As ausências do Parlamentar serão descontadas de sua remuneração e se remeterá o assunto à comissão competente.

1. Se a ausência se prolongar por 2 (duas) sessões, será convocado o suplente para a sessão seguinte.

**Art. 26.** Caso as ausências sejam justificadas no prazo de 7 (sete) dias, contados a partir do primeiro dia seguinte à sessão, o Parlamentar não terá descontada de sua remuneração a referida ausência.

1. As justificações serão enviadas à Mesa Diretora, que sobre elas despachará.
2. Nos casos em que as ausências sejam injustificadas e reiteradas, o Presidente chamará à ordem o Parlamentar e remeterá o assunto à comissão competente.

### **Seção 5 RENÚNCIA**

**Art. 27.** Todo Parlamentar renunciante notificará a Mesa Diretora por escrito sua decisão, que deverá ser aprovada por maioria simples no Plenário, na sessão seguinte, a partir de quando surtirá efeitos.

1. Não será aceita a renúncia de nenhum Parlamentar que se encontre submetido a procedimento disciplinar ou por atos de falta de decoro parlamentar.
2. Nos casos de não aceitação, a notificação será submetida sem demora à comissão competente, que a incluirá na ordem do dia de sua primeira reunião após o recebimento dessa notificação.
3. A Comissão terá o prazo de 60 (sessenta) dias, a partir do recebimento da notificação, para proferir seu informe, assegurando amplo direito de defesa ao renunciante.
4. Nos casos do número 1, o informe da Comissão será votado em Plenário, necessitando maioria especial para ser aprovado.

### **Seção 6 SANÇÕES, PERDA DO MANDATO E INCOMPATIBILIDADES**

**Art. 28.** O Parlamento aprovará um Código de Ética, que estabelecerá as infrações administrativas e éticas, assim como as respectivas sanções.

**Art. 29.** Os procedimentos de perda de mandato por atos de falta de decoro serão julgados pelo Plenário.

**Art. 30.** O Plenário, por maioria especial, poderá advertir qualquer Parlamentar ou excluí-lo do Parlamento, por falta de decoro no exercício de suas funções.

1. O Plenário é o juiz exclusivo da conduta de seus membros.

**Art. 31.** Nos casos de falecimento, renúncia, incapacidade – transitória ou permanente –, declarada judicialmente em seu país de origem, e perda de mandato, o Parlamentar será

substituído por seu suplente, de modo permanente ou transitório, segundo o caso, de acordo com o estabelecido na legislação de seu Estado Parte.

**Art. 32.** Nos casos em que o Parlamentar assuma funções incompatíveis com o mandato (PCPM, art. 11.2 e 3), deverá solicitar licença, sob pena de perda do mandato.

1. A data em que assumir, sem licença, funções incompatíveis com o mandato será considerada como a data de perda do mandato.

<b>Capítulo 3</b> <b>GRUPOS POLÍTICOS</b>
--

**Art..33.** Os Parlamentares poderão constituir-se em grupos de acordo com suas afinidades políticas.

**Art. 34.** Um grupo político será integrado por no mínimo:

- a) 10% (dez por cento) da composição do Parlamento, se forem representantes de um só Estado Parte;
- b) 5 (cinco) Parlamentares, se forem representantes de mais de um Estado Parte.

**Art. 35.** Um Parlamentar não poderá pertencer simultaneamente a mais de um grupo político.

**Art..36.** Os grupos políticos estarão constituídos a partir da comunicação desta decisão à Mesa Diretora.

1. A notificação, com a assinatura de todos os seus componentes, especificará o nome do grupo, sua composição, seu coordenador, seus princípios e objetivos políticos.
2. A notificação será lida em Plenário e difundida no meio de comunicação do Parlamento.

**Art. 37.** A Mesa Diretora decidirá, por sugestão dos grupos políticos, sobre a distribuição das bancadas no Plenário.

**Art. 38.** Qualquer Parlamentar poderá renunciar a integrar um grupo político, comunicando à Mesa Diretora, que informará esta decisão ao Plenário e ao grupo.

1. Se entenderá por dissolvido o grupo político quando seus membros comunicarem à Mesa Diretora tal decisão, ou quando deixar de atender aos requisitos estipulados neste Regimento.

**Art. 39.** Os grupos políticos terão os cargos que lhes sejam assegurados no orçamento do Parlamento, para os quais as nomeações e remoções serão efetivadas por proposta de cada grupo político.

1. Ao se dissolver o grupo político, os ocupantes dos cargos deixarão automaticamente suas funções.
2. As condições de contratação serão especificadas em Estatuto elaborado para esse fim.

#### **Capítulo 4**

#### **MESA DIRETORA**

**Art. 40.** O Presidente e os Vice-Presidentes compõem a Mesa Diretora e têm um mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reeleitos uma só vez (PCPM, art. 16.2).

1. A Mesa Diretora será assistida por um Secretário Parlamentar e um Secretário Administrativo, que serão designados pelo Plenário no início de cada período parlamentar.

**Art. 41.** A Mesa Diretora se reunirá na sede do Parlamento.

1. A Mesa Diretora poderá se reunir em outros Estados Partes, Estados em processo de adesão ou Associados, por decisão da maioria de seus integrantes.

**Art. 42.** Em caso de impossibilidade ou ausência de todos os membros da Mesa Diretora, a Presidência será desempenhada pelo Presidente da Comissão de Assuntos Jurídicos e Institucionais.

1. Se a impossibilidade for permanente, se procederá de imediato à eleição das novas autoridades, que cumprirão o tempo que faltar do mandato.

**Art. 43.** À Mesa Diretora compete:

- a) apresentar ao Plenário anualmente, nos primeiros quatro meses do subperíodo ordinário de sessões, a proposta de orçamento;
- b) propor ao Plenário a organização administrativa, financeira e o Estatuto do Pessoal;
- c) autorizar as nomeações, acessos, traslados, destituições e demais atos relativos ao pessoal, com base na regulamentação respectiva, a serem firmados pelo Presidente;

- d) resolver acerca do reembolso dos gastos e o pagamento da remuneração dos Parlamentares;
  - e) aprovar a ordem do dia;
  - f) convocar sessões extraordinárias do Parlamento;
  - g) elaborar o Código de Ética e submetê-lo à consideração do Plenário;
  - h) autorizar a realização de reuniões das comissões em outros Estados Partes, Estados em processo de adesão ou Associados;
  - i) estabelecer a composição das comissões permanentes e apresentá-la na primeira sessão ordinária de cada subperíodo parlamentar;
  - j) avaliar e resolver os pedidos de despacho imediato e as consultas dos grupos políticos, dos Parlamentares e das comissões, que deverão ser apresentados por escrito;
  - k) avaliar e resolver acerca das homenagens que os Parlamentares desejem realizar, nos termos deste Regimento;
  - l) elaborar os planos de trabalho parlamentar em conjunto com os coordenadores dos grupos políticos;
  - m) autorizar a Presidência do Parlamento a encaminhar ao Conselho do Mercado Comum solicitações que propiciem declarar de interesse regional um evento ou atividade a se desenvolver em uma data determinada, que tenham merecido parecer sem dissidências ou observações da comissão respectiva.
1. As decisões da Mesa serão tomadas por maioria simples.

<b>Capítulo 5</b> <b>PRESIDÊNCIA E VICE-PRESIDÊNCIAS</b>
---

**Seção 1**  
**ELEIÇÃO DO PRESIDENTE E DOS VICE-PRESIDENTES**

**Art. 44.** Na Sessão Preparatória, uma vez presentes Parlamentares em número suficiente para formar quórum, serão eleitos, sucessivamente, um Presidente e um Vice-Presidente de cada um dos demais Estados Partes (PCPM, art. 16.1), que ocuparão as Vice-Presidências segundo a ordem por quantidade de votos em que hajam sido eleitos.

**Art. 45.** A Sessão Preparatória inicia-se sob a Presidência do Parlamentar mais idoso, sempre que não seja candidato a nenhum cargo na Mesa Diretora, denominado Presidente Provisório, que dará posse a todos os Parlamentares e presidirá a eleição do Presidente.

**Art. 46.** Os Parlamentares deverão indicar os nomes dos candidatos à Presidência, por escrito, ao Presidente Provisório.

**Art. 47.** Os candidatos ao cargo de Presidente terão 15 (quinze) minutos cada um para expor seu programa de trabalho.

**Art. 48.** Será considerado eleito o candidato que obtiver maioria qualificada de votos na primeira votação.

1. Caso na primeira votação nenhum candidato haja obtido a referida maioria, se votará nos dois candidatos que tenham obtido maior quantidade de votos, sendo eleito para o cargo o mais votado, por maioria absoluta, na segunda votação.
2. Se houver empate na segunda votação, será procedida uma nova votação e, se o empate se repetir, será considerado eleito o candidato mais idoso.

**Art. 49.** Uma vez eleito o Presidente, o Presidente Provisório lhe transmitirá o cargo, e aquele presidirá as eleições dos Vice-Presidentes, observando-se os mecanismos descritos nos artigos precedentes no que for pertinente.

**Art. 50.** As eleições serão sucessivas e por votação nominal, proclamando-se posteriormente os eleitos e fazendo-se as comunicações pertinentes ao Conselho do Mercado Comum e aos Parlamentos Nacionais dos Estados Partes.

## **Seção 2**

### **COMPETÊNCIAS DO PRESIDENTE E DOS VICE-PRESIDENTES**

**Art. 51.** O Presidente representa o Parlamento de acordo com o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul e com este Regimento.

1. O Presidente faz as comunicações oficiais e pode delegar as atribuições que sejam autorizadas por este Regimento.

**Art. 52.** Compete ao Presidente:

- a) observar e fazer observar o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul e este Regimento;
- b) preparar a ordem do dia e submetê-la à aprovação da Mesa Diretora;
- c) presidir as sessões, garantir as discussões, propor as votações e proclamar os resultados;
- d) convocar os Parlamentares, chamá-los ao recinto e iniciar as sessões;
- e) passar ao intervalo (quarto intermédio) por solicitação de Parlamentar, aprovada nos termos desse Regimento;
- f) suspender a sessão por até 60 (sessenta) minutos, em caso de desordem ou atividade protocolar;
- g) levantar a sessão por falta de quórum ou por solicitação de Parlamentar, aprovada nos termos desse Regimento;
- h) revogar a convocação de uma sessão, quando não houver atos de trâmite parlamentar ou existirem circunstâncias excepcionais que assim o aconselhem;

- i) comunicar os assuntos apresentados e distribuir os diferentes assuntos entre as comissões ou ao Plenário, conforme o caso;
  - j) chamar os Parlamentares à ordem durante a sessão e, se apesar de tal advertência, não se corrigirem ou alegarem não a haverem merecido, o Presidente se dirigirá ao Plenário, pedindo-lhe autorização para chamá-los à ordem, e, sem discussão alguma, o referido colegiado decidirá.
  - k) receber, ante o Plenário, o compromisso dos Parlamentares eleitos, para sua posse;
  - l) proibir a entrada no recinto de pessoas cuja presença, a seu juízo, não for conveniente para a ordem, a dignidade ou o decoro do Parlamento;
  
  - m) ordenar os gastos e os pagamentos;
  - n) firmar e rubricar as atas das sessões do Parlamento;
  - o) ordenar a publicação do diário das sessões;
  - p) convocar as sessões;
  - q) exercer todas as demais funções que sejam necessárias para o eficaz cumprimento de seu cargo.
1. O Presidente poderá delegar transitoriamente as competências previstas nas letras *m* e *n* desse artigo a qualquer dos Vice-Presidentes quando estime pertinente.

**Art. 53.** Os Vice-Presidentes colaborarão com o Presidente no exercício de suas funções e o substituirão, pela ordem, em caso de morte, renúncia, ausência ou impedimento.

## **Capítulo 6** **COMISSÕES**

### **Seção 1** **DISPOSIÇÕES GERAIS E ATRIBUIÇÕES**

**Art. 54.** O Parlamento do Mercosul terá comissões permanentes, temporárias e especiais.

**Art. 55.** As reuniões das comissões serão realizadas na sede do Parlamento.

1. Em casos excepcionais, as comissões, por decisão da maioria de seus membros, poderão se reunir em outro Estado Parte, Estado em processo de adesão ou Associado, devendo dirigir uma solicitação ao Presidente do Parlamento, com 15 (quinze) dias de antecedência da data prevista para a reunião, que a submeterá à consideração da Mesa Diretora.
2. Se a solicitação não for respondida no prazo de 7 (sete) dias da data prevista para a reunião, será considerada aprovada.
3. Em caso de urgência, o Presidente poderá decidir, devendo fundamentar sua decisão se esta for denegatória.
4. As reuniões de comissões fora da sede não poderão se realizar simultaneamente à sessão plenária do Parlamento.



**Art. 56.** As comissões, em razão das matérias de sua competência, deverão:

- a) discutir e votar as propostas e os assuntos submetidos à sua consideração;
  - b) ..realizar reuniões públicas sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração com entidades da sociedade civil, setores produtivos, organizações não-governamentais e movimentos sociais (PCPM, art. 4.9);
  - c) .receber, examinar e, se for o caso, encaminhar aos órgãos decisórios, por meio da Mesa Diretora, petições de qualquer particular dos Estados Partes, sejam pessoas físicas ou jurídicas, relacionadas com atos ou omissões dos órgãos do Mercosul (PCPM, art. 4.10); e
  - d) desenvolver ações e trabalhos conjuntos com os Paramentos Nacionais e outras instituições legislativas, com a finalidade de assegurar o cumprimento dos objetivos do Mercosul, em particular aqueles relacionados com a atividade parlamentar.
1. As comissões poderão convidar, para debater temas de sua competência, qualquer cidadão ou autoridade dos Estados Partes, por meio da Mesa Diretora, que acordará com o convidado os termos de sua participação.

**Art. 57.** Quando um assunto for de caráter misto e seu estudo for da competência de mais de uma comissão, o despacho especificará a que comissões se destina e elas poderão analisá-lo conjuntamente ou iniciar separadamente a apreciação, com aviso à outra ou às outras.

1. O informe deverá ser submetido ao plenário das comissões às quais tenha sido destinado o assunto.

**Art. 58.** As comissões e subcomissões poderão reunir-se durante o recesso.

## **Seção 2 ORGANIZAÇÃO**

**Art. 59.** O número de membros das comissões permanentes será estabelecido por ato da Mesa Diretora na primeira sessão de cada subperíodo ordinário.

1. A designação dos Parlamentares que integrarão as comissões permanentes ou especiais se fará, tanto quanto possível, refletindo de forma proporcional a presença dos grupos políticos.

**Art. 60.** Os Vice-Presidentes podem ser membros das comissões e subcomissões.

**Art. 61.** Os Parlamentares que não sejam integrantes de uma comissão podem assistir às suas reuniões e tomar parte nos debates, porém não poderão participar das decisões e nem da subscrição dos despachos correspondentes.

**Art. 62.** Cada comissão permanente terá 1 (um) Presidente e 1 (um) Vice-Presidente.

1. O mandato dos membros das comissões permanentes e dos seus respectivos Presidentes e Vice-Presidentes será de 2 (dois) anos.

**Art. 63.** As comissões podem decidir com a presença de pelo menos um terço dos seus membros, desde que estejam representados todos os Estados Partes (PCPM, art. 18.1).

**Art. 64.** Se a maioria de uma comissão estiver impedida ou se recusar a comparecer, a minoria deverá levar esse fato ao conhecimento da Mesa Diretora que, sem prejuízo de acordar aquilo que estime oportuno a respeito dos assistentes, designará outros membros, de forma transitória ou definitiva segundo o caso.

**Art. 65.** Será lavrada ata de cada reunião, podendo constar, a pedido do Parlamentar, as razões que fundamentam o seu voto sobre o assunto apreciado.

**Art. 66.** Se as opiniões dos membros de uma comissão estiverem divididas, a minoria poderá apresentar seu informe ao Plenário por escrito e sustentá-lo na discussão.

1. Se houver dois informes com igual número de assinaturas, o informe da maioria será aquele assinado pelo Presidente da Comissão, ou por quem presida o plenário das comissões.

**Art. 67.** Cada comissão elegerá seu Presidente e Vice-Presidente na primeira reunião do primeiro e terceiro subperíodo parlamentar.

1. Serão aplicadas às eleições dos Presidentes e Vice-Presidentes das comissões, quando couber, as regras estabelecidas para a eleição da Mesa Diretora.

**Art. 68.** Cada comissão poderá criar até 2 (duas) subcomissões permanentes, por decisão da maioria simples.

### **Seção 3** **COMISSÕES PERMANENTES**

**Art. 69.** As comissões permanentes são as seguintes:

- a) Assuntos Jurídicos e Institucionais;
- b) Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários;
- c) Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico;
- d) Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes;
- e) Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social;
- f) Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo;
- g) Cidadania e Direitos Humanos;
- h) Assuntos Interiores, Segurança e Defesa;
- i) Infra-Estrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca;

j) Orçamento e Assuntos Internos.

**Art. 70.** À Comissão de Assuntos Jurídicos e Institucionais compete discutir e informar por escrito ao Plenário sobre os seguintes temas:

- a) harmonização da legislação dos Estados Partes;
- b) aspectos constitucionais, regimentais e de técnica legislativa;
- c) incorporação de normas;
- d) órgãos do Mercosul;
- e) consultas e cooperação com o Tribunal Permanente de Revisão;
- f) matérias de natureza civil e criminal;
- g) interpretação e reforma do Regimento;
- h) petições;
- i) redação e estilo dos atos do Parlamento.

**Art. 71.** À Comissão de Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários compete discutir e informar por escrito ao Plenário sobre os seguintes temas:

- a) coordenação macroeconômica;
- b) indústria, serviços, comércio e acesso a mercados;
- c) regimes especiais de importação e exportação;
- d) defesa da concorrência e salvaguardas;
- e) questões aduaneiras, da Tarifa Externa Comum e circulação de mercadorias;
- f) assuntos monetários;
- g) assuntos cambiais;

**h) assuntos de seguros e de transferências de valores;**

- i) sistema financeiro e bancário;
- j) fomento às pequenas e médias empresas industriais.

**Art. 72.** À Comissão de Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico compete discutir e informar por escrito ao Plenário sobre os seguintes temas:

- a) relações exteriores com terceiros Estados, organizações internacionais ou blocos;
- b) relações com Estados em processo de adesão ou associados;
- c) cooperação internacional;
- d) direito internacional e direito do Mercosul;
- e) políticas de integração e equilíbrio regional.

**Art. 73.** À Comissão de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes compete discutir e informar por escrito ao Plenário sobre os seguintes temas:

- a) integração educacional;
- b) contribuição para a harmonização de currículos e reconhecimento de títulos e diplomas;
- c) questões lingüísticas;
- d) fomento à cultura e identidade cultural do Mercosul;
- e) preservação do patrimônio histórico, cultural, geográfico, arqueológico, artístico e científico;

- f) proteção da produção intelectual, direitos autorais e conexos;
- g) acordos culturais;
- h) datas de alta significação e homenagens cívicas;
- i) integração esportiva e incentivo ao esporte amador;
- j) cooperação em ciência e tecnologia;
- k) impacto social da tecnologia.

**Art. 74.** À Comissão de Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social compete discutir e informar por escrito ao Plenário sobre os seguintes temas:

- a) legislação trabalhista e política de emprego;
- b) organização, fiscalização, segurança e medicina do trabalho;
- c) assuntos de organização sindical;
- d) seguridade social;
- e) cooperativismo e economia social;
- f) fomento às pequenas e médias empresas.

**Art. 75.** À Comissão de Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo compete discutir e informar por escrito ao Plenário sobre os seguintes temas:

- a) políticas de integração sustentável;
- b) equilíbrio regional;
- c) ordenamento territorial e habitação;
- d) meio ambiente e saneamento ambiental;
- e) recursos naturais e águas transfronteiriças;
- f) flora, fauna, solo e problemas de desertificação;
- g) mudanças climáticas;
- h) políticas de promoção do turismo;
- i) saúde, alimentação e nutrição;
- j) ações e serviços de saúde pública, vigilância epidemiológica, bioestatísticas e imunizações.

**Art. 76.** À Comissão de Cidadania e Direitos Humanos compete discutir e informar por escrito ao Plenário sobre os seguintes temas:

- a) direitos humanos;
- b) elaboração do relatório anual previsto no Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PCPM, art. 4.3);
- c) questões de etnia, cidadania, infância, juventude, idosos, gênero e minorias;
- d) petições de cidadãos encaminhadas ao Parlamento;
- e) liberdade de expressão e de culto religioso;
- f) instrumentos de democracia participativa;
- g) colaboração com entidades não-governamentais que atuem na defesa dos direitos humanos;
- h) defesa do consumidor.

**Art. 77.** À Comissão de Assuntos Interiores, Segurança e Defesa compete discutir e informar por escrito ao Plenário sobre os seguintes temas:

- a) cooperação em matéria de segurança;
- b) assuntos migratórios; (migração)
- c) integração fronteiriça;
- d) comunicações;
- e) instrumentos de cooperação jurídica;
- f) cooperação em matéria de defesa.

**Art. 78.** À Comissão de Transportes, Infra-Estrutura, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca compete discutir e informar por escrito ao Plenário sobre os seguintes temas:

- a) integração física;
- b) integração energética;
- c) fontes renováveis de energia.
- d) energia e combustíveis;
- e) mineração;
- f) transportes e trânsito;
- g) política agrícola comum;
- h) comercialização e fiscalização de produtos e insumos, inspeção e fiscalização de alimentos, vigilância e defesa sanitária animal e vegetal;
- i) agricultura familiar e segurança alimentar;
- j) utilização e conservação, na agricultura, dos recursos hídricos e genéticos;
- k) uso e conservação do solo na agricultura;
- l) silvicultura, aquicultura e pesca.

**Art. 79.** À Comissão de Orçamento e de Assuntos Internos compete discutir e informar por escrito ao Plenário sobre os seguintes temas:

- a) análise do orçamento do Parlamento;
- b) análise do orçamento do Mercosul;
- c) análise dos fundos de convergência estrutural do Mercosul;
- d) estrutura administrativa e de assessoramento do Parlamento;
- e) política de pessoal e organização administrativa do Parlamento;
- f) reforma do Regimento;
- g) direitos e deveres do Parlamentar e perda do mandato.

#### Seção 4

### COMISSÕES TEMPORÁRIAS, ESPECIAIS E DELEGAÇÕES EXTERNAS

**Art. 80.** As comissões temporárias são criadas para analisar determinado assunto e se extinguem ao término do período parlamentar, ou quando alcançado o fim a que se destinem, ou expirado seu prazo de duração.

**Art. 81.** O Plenário, nos casos em que estime conveniente, ou que estejam previstos neste Regimento, poderá nomear ou autorizar o Presidente a criar comissões especiais. Pelo mesmo procedimento se criarão as comissões temporárias.

**Art. 82.** As delegações externas são criadas para representar o Parlamento do Mercosul junto a outros organismos parlamentares internacionais, terceiros Estados ou blocos e em congressos, solenidades ou outros atos públicos. Elas serão compostas por proposta da Mesa Diretora, com comunicação ao Plenário.

<b>CAPÍTULO 7</b> <b>REUNIÕES PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL</b>
---

*Seção 1*  
**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SEMINÁRIOS**

**Art. 83.** Cada comissão poderá realizar reuniões públicas com organizações da sociedade civil, setores produtivos, organizações não-governamentais e movimentos sociais, para tratar de assuntos pertinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou por solicitação de entidade ou setor interessado.

1. As reuniões públicas podem ser realizadas na forma de audiências públicas ou seminários.
2. Poderão ser convidados membros do setor governamental dos Estados Partes, com a aprovação da maioria dos membros da comissão.

**Art. 84.** As reuniões públicas poderão ser realizadas em qualquer dos Estados Partes, Estados em processo de adesão ou Associados, por decisão da maioria dos membros da comissão respectiva.

**Art. 85.** As audiências públicas se regerão pelos princípios da simplicidade, oralidade, informalidade, participação e economia processual.

**Art. 86.** Aprovada a proposta de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os respectivos convites.

1. Na hipótese de haver discordâncias em relação à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma a garantir a participação das diversas correntes de opinião.
2. O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser interrompido.
3. Caso o expositor se desvie do assunto ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, dar por terminada sua intervenção ou determinar sua retirada do recinto.
4. O convidado poderá contar com assessores acreditados, se para tal fim houver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.
5. Os Parlamentares inscritos para formular perguntas ao expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição.

**Art. 87.** As opiniões dos participantes e as conclusões alcançadas como produto das audiências públicas não serão vinculantes.

**Art. 88.** Serão redigidas atas circunstanciadas das audiências públicas, arquivando-se, no âmbito da Comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanhem.

1. Será admitida, a qualquer tempo, a entrega de cópias dos documentos aos interessados.

**Art. 89.** Seminários são atividades de caráter informativo, realizadas pelas comissões, com a participação de especialistas convidados pelo Presidente da Comissão, segundo indicação do Parlamentar proponente.

1. Nos seminários qualquer participante poderá fazer uso da palavra, desde que inscrito previamente junto à Presidência.

<b>Capítulo 8</b> <b>ATOS DO PARLAMENTO</b>
--

**Art. 90.** São atos do Parlamento:

- a) Pareceres;
- b) Projetos de normas;
- c) Anteprojetos de normas;
- d) Declarações;
- e) Recomendações;
- f) Relatórios e
- g) Disposições.

**Art. 91.** Toda proposta será apresentada por escrito e deverá ser firmada pelo autor ou autores.

**Art. 92.** As propostas serão anunciadas na sessão em que são apresentadas e serão distribuídas à comissão ou às comissões correspondentes.

**Art. 93.** As propostas não podem ser retiradas por seu autor depois de aprovadas em pelo menos uma comissão, exceto quando aprovado requerimento em Plenário solicitando a sua retirada.

**Art. 94.** Pareceres (PCPM, art. 4.12) são as opiniões emitidas pelo Parlamento sobre projetos de normas, enviadas pelo Conselho do Mercado Comum antes de sua aprovação, que necessitem de aprovação legislativa em um ou mais Estados Partes.

1. Os pareceres constarão de 2 (duas) partes:
  - a) descrição, com a exposição circunstanciada da matéria em exame e de sua negociação nos órgãos decisórios do Mercosul;
  - b) análise, com a opinião quanto à conveniência da aprovação ou rejeição do projeto de norma, ou à necessidade de apresentar sugestões sobre o mesmo, para serem encaminhadas ao Conselho do Mercado Comum.

**Art. 95.** Projetos de norma do Mercosul (PCPM, art. 4.13) são as proposições normativas apresentadas para apreciação do Conselho do Mercado Comum.

1. Os projetos de norma não poderão conter matéria estranha à integração e deverão tratar, cada um, de um tema específico.
2. As propostas de projeto de norma devem ser apresentadas em 3 (três) cópias, subscritas pelo autor ou autores, destinadas à tramitação, ao arquivo e aos meios de difusão do Parlamento.
3. As propostas de projeto de norma conterão um resumo da norma.
4. As propostas de projeto de norma serão apresentadas à Mesa Diretora, que dará publicidade, comunicará ao Plenário e distribuirá à comissão ou comissões competentes.

**Art. 96.** O Presidente do Parlamento solicitará semestralmente ao Conselho do Mercado Comum relatório sobre o andamento dos projetos de normas do Parlamento encaminhados àquele órgão.

**Art. 97.** Anteprojetos de norma (PCPM, art. 4.14) são as proposições que visam à harmonização das legislações dos Estados Partes, dirigidas aos Parlamentos Nacionais para sua eventual consideração.

1. O procedimento relativo às propostas de anteprojetos de norma será regido pelo disposto para as propostas de projetos de norma, no que for pertinente.

**Art. 98.** Declarações são as manifestações do Parlamento sobre qualquer assunto de interesse público.

**Art. 99.** Recomendações são indicações gerais dirigidas aos órgãos decisórios do Mercosul.

**Art. 100.** Relatórios são estudos realizados por uma ou mais comissões permanentes ou temporárias e aprovados pelo Plenário, que contenham análise de um tema específico.

1. As propostas de relatórios poderão ser elaboradas e apresentadas à Mesa Diretora por um mínimo de 5 (cinco) por cento da totalidade dos Parlamentares.
2. A Comissão de Direitos Humanos elaborará anualmente, para a consideração do Plenário, Relatório sobre Direitos Humanos no Mercosul (CPCM, art. 4.3).

**Art. 101.** Disposições são normas gerais, de caráter administrativo, que dispõem sobre a organização interna do Parlamento.

**Art. 102.** As propostas de atos serão encaminhadas à Secretaria Parlamentar com pelo menos 20 (vinte) dias de antecipação à realização da sessão, para serem difundidas nos meios de comunicação do Parlamento, requisito indispensável para dar conhecimento ao Plenário e às Comissões.



**Art. 103.** As sessões do Parlamento, as reuniões das comissões e da Mesa Diretora se realizarão em sua sede, salvo as exceções contempladas neste Regimento.

1. Em caso de guerra, de comoção interna ou de fatos que impossibilitem seu funcionamento na sede, o Parlamento poderá reunir-se, eventualmente, em qualquer outro local, por determinação da Mesa Diretora ou por solicitação da maioria simples dos Parlamentares.

**Art. 104.** O Parlamento se reunirá em sessão especial, por decisão da maioria simples do Plenário, para receber Chefes de Estado, de Governo ou convidados especiais.

1. Nessas sessões, o Parlamento não tratará de outros assuntos.

### **Seção 1** **PERÍODO E SUBPERÍODOS**

**Art. 105.** Cada período parlamentar compreenderá quatro subperíodos ordinários de sessões.

**Art. 106.** Cada subperíodo ordinário de sessões se iniciará em 15 de fevereiro e se encerrará em 15 de dezembro de cada ano.

### **Seção 2** **SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS**

**Art. 107.** O Parlamento do Mercosul poderá ser convocado pelo Presidente para sessões extraordinárias, por solicitação do Conselho do Mercado Comum, por decisão da Mesa Diretora ou por requerimento de pelo 25% dos Parlamentares (PCPM, art. 17.1).

1. As sessões extraordinárias serão convocadas em um prazo máximo de 15 (quinze) dias a partir da data de recebimento da solicitação.
2. As sessões extraordinárias serão convocadas para apreciar ordem do dia predeterminada e se encerrarão quando esta haja sido esgotada.

**Art. 108.** Em condições excepcionais, nos termos deste Regimento, serão admitidas sessões plenárias do Parlamento em outro Estado Parte, Estados em processo de adesão ou Associados.

1. Para realizar sessões plenárias fora da sede, a decisão será tomada por maioria qualificada.

### **Seção 3** **SESSÕES PREPARATÓRIAS**

**Art. 109.** A primeira sessão do primeiro e terceiro subperíodos parlamentares será preparatória e se realizará na primeira quinzena de fevereiro.

**Art. 110.** As sessões preparatórias têm por objetivo dar posse aos Parlamentares, receber o termo de compromisso e eleger a Mesa Diretora.

1. A posse e o compromisso dos Parlamentares se realizarão nas sessões preparatórias do primeiro subperíodo.

**Art. 111.** O Presidente Provisório tomará o compromisso dos Parlamentares nos seguintes termos: “Assumo o compromisso de dedicar meus maiores esforços para representar nossos povos, consolidar o processo de integração regional, assim como observar e fazer observar o Direito do Mercosul e reafirmar o exercício pleno da democracia e dos Direitos Humanos”.

1. O Parlamentar suplente assumirá seu compromisso na primera sessão em que participe.

**Art. 112.** Se, por causa não justificada, um Parlamentar não tomar posse na sessão preparatória, a Presidência o notificará por escrito de que deve fazê-lo na primeira sessão ordinária seguinte, com a advertência de que, caso contrário, seu cargo será declarado vago.

1. As justificações alegadas para a ausência serão decididas pelo Plenário por maioria especial.
2. Caso as justificações sejam aceitas, o Plenário concederá um prazo máximo para a posse, sob pena de seu cargo ser declarado vago.
3. Caso as justificações não sejam aceitas, deverá tomar posse na próxima sessão ordinária, sob pena de seu cargo ser declarado vago.

**Art. 113.** Os Parlamentares impedidos antes da posse serão substituídos pelos titulares ou suplentes correspondentes, na ordem de precedência determinada pela legislação nacional de seu Estado Parte.

#### **Seção 4** **SESSÕES ORDINÁRIAS**

**Art. 114.** O Parlamento se reunirá em sessão ordinária pelo menos uma vez por mês (PCPM, art. 17).

1. Todas as sessões do Parlamento e reuniões de suas comissões são públicas, exceto aquelas que sejam declaradas de caráter reservado, em decisão aprovada por maioria absoluta.

**Art. 115.** Na primeira sessão de cada subperíodo ordinário, se estabelecerão as datas e a hora de início das sessões ordinárias.

**Art. 116.** No início de cada sessão se tomarão as presenças dos Parlamentares.

**Art. 117.** As sessões do Parlamento e as reuniões de suas comissões poderão iniciar-se com a presença de pelo menos um terço de seus membros, no qual estejam representados todos os Estados Partes (PCPM, art. 18.1).

**Art. 118.** As sessões não se realizarão:

- a) por falta de quórum;
  - b) por motivo de força maior, se assim decidir a Presidência, em consulta à Mesa Diretora.
1. Se constatar que não haverá quórum para realizar a sessão ou existam outros motivos que impeçam sua realização, o Presidente comunicará a todos os Parlamentares, com pelo menos 72 (setenta e duas) horas de antecedência.

**Art. 119.** O Parlamento, incluindo sua Mesa Diretora e Comissões, em circunstâncias excepcionais, poderá realizar sessões e tomar decisões e atos utilizando meios tecnológicos que permitam reuniões à distância (PCPM, art. 18.3).

**Art. 120.** O Presidente, em consulta à Mesa Diretora e por meio da Secretaria Parlamentar, preparará a ordem do dia da sessão, que será distribuída pelos instrumentos mais adequados e eficazes aos Parlamentares pelo menos 7 (sete) dias antes da realização da mesma.

**Art. 121.** Poderão solicitar, até 10 (dez) dias antes da data estabelecida para o início da sessão, a inclusão de temas suplementares na ordem do dia:

- a) os Parlamentares, desde que na solicitação constem as assinaturas de pelo menos 20% (vinte por cento) dos membros do Parlamento.
  - b) o Conselho do Mercado Comum.
1. As solicitações serão analisadas pela Mesa Diretora, que decidirá em tempo hábil para a informação dos Parlamentares, nos termos do artigo anterior.

**Art. 122.** No início da sessão toda a documentação relacionada com a ordem do dia deve estar disponível.

**Art. 123.** As sessões ordinárias do Parlamento se destinarão a debater e votar os pontos da ordem do dia e ao debate parlamentar em geral, e terão o seguinte desenvolvimento:

- a) discussão e votação da ata da sessão anterior;
  - b) tomada de compromisso de Parlamentares;
  - c) leitura dos assuntos apresentados;
  - d) tema livre (hora prévia);
  - e) debate proposto (questão política);
  - f) discussão e votação da ordem do dia.
1. O tema livre terá a duração de 1 (uma) hora e cada Parlamentar poderá utilizar a palavra por até 5 (cinco) minutos, sem interrupções.
  2. Por requerimento de qualquer Parlamentar, se aprovará, por maioria simples, um tema a ser debatido por até uma hora (debate proposto), com

intervenções limitadas a 5 (cinco) minutos por Parlamentar, com exceção do proponente, que disporá de 15 (quinze) minutos.

3. Até o fim do debate proposto, o tema pode ser levado à Mesa Diretora, na forma de proposição, para ser incluído, por aprovação da maioria absoluta, na ordem do dia desta mesma sessão.

**Art. 124.** O Parlamento receberá, ao início de cada semestre, a Presidência *Pro Tempore* do Mercosul, para que apresente o programa de trabalho acordado, com os objetivos e prioridades previstos para o período (PCPM, art. 4.7), e, ao finalizar cada semestre, para que apresente um informe sobre as atividades realizadas durante este período (PCPM, art. 4.6).

## **Seção 5**

### **DEBATES DA ORDEM DO DIA**

**Art. 125.** Os Parlamentares que pedirem a palavra serão inscritos na lista de oradores por ordem de solicitação.

**Art. 126.** O Presidente concederá a palavra garantindo, na medida do possível, a participação no debate de oradores de diferentes Estados Partes, assim como de distintos grupos políticos.

**Art. 127.** Nenhum orador pode, sem autorização do Presidente, fazer uso da palavra duas vezes sobre o mesmo item da ordem do dia.

1. Se, a juízo do Presidente, um Parlamentar for pessoalmente aludido de forma crítica ou se lhe houver sido atribuída opinião ou ação, ele poderá utilizar a palavra mais de uma vez, por um tempo máximo de três minutos em cada caso, com o objetivo de contestar a referida alusão.
2. O Relator ou Relatores das comissões encarregadas da apreciação do tema que figure na ordem do dia terão direito a usar a palavra com prioridade e poderão fazê-lo mais de uma vez.

**Art. 128.** O Presidente concederá o uso da palavra aos oradores na ordem em que hajam solicitado, e eles falarão de sua bancada, por um tempo máximo de 10 (dez) minutos.

1. Finalizado esse período, se advertirá o orador que o tempo expirou para que conclua sua intervenção em um tempo máximo de 3 (três) minutos.
2. Vencido dito tempo, será retirado o uso da palavra.
3. O Presidente poderá advertir um orador caso seu discurso se afaste do tema em discussão.
4. Nenhum Parlamentar nem pessoa com direito a voz poderá usar a palavra sem prévia autorização do Presidente.

**Art. 129.** Anunciado o tema, será dada a palavra aos oradores.

1. Será dada a palavra consecutivamente, com prioridade, aos Relatores, da Maioria e da ou das Minorias, por um tempo de 15 (quinze) minutos para o primeiro e 10 (dez) minutos para os segundos, podendo estes tempos serem prorrogados.
2. O tempo de duração das intervenções de cada orador seguinte aos relatores sobre um mesmo tema será de 5 (cinco) minutos.
3. O Presidente chamará imediatamente à ordem o orador que se exceda no tempo estipulado.

**Art. 130.** Dá-se por encerrada a discussão de um tema da ordem do dia:

- a) por ausência de oradores ou esgotamento da lista;
- b) por decisão de maioria simples do Plenário, a pedido de qualquer Parlamentar, quando hajam falado pelo menos dois Parlamentares a favor e dois contra o requerimento de encerramento de discussão posto em consideração.

**Art. 131.** A discussão poderá ser postergada:

- a) por decisão de maioria simples do Plenário, por solicitação de qualquer Parlamentar;
- b) por solicitação do Relator de Maioria da comissão.

**Art. 132.** O autor da proposta em discussão poderá solicitar o retorno desta à Comissão, devendo a solicitação ser aprovada por maioria simples.

**Art. 133.** Durante a discussão de qualquer assunto, qualquer Parlamentar poderá solicitar a suspensão ou a finalização da sessão.

1. A solicitação será votada de imediato e exigirá a maioria absoluta para aprovação, depois do debate de pelo menos dois Parlamentares a favor e dois contra, por 5 (cinco) minutos cada.

## **Seção 6 QUÓRUM**

**Art. 134.** O quórum para o início da sessão do Parlamento e das reuniões das comissões é de um terço de seus membros, no qual estejam representados todos os Estados Partes (PCPM, art. 18.1).

1. Se a sessão foi iniciada, a falta de quórum subsequente não impedirá a continuação do debate do tema em discussão, não se podendo votar nenhum assunto nem se restaurar o quórum.

**Art. 135.** Os órgãos colegiados do Parlamento (o Plenário, as Comissões e a Mesa Diretora) adotarão suas decisões por maioria simples, absoluta, especial ou qualificada (PCPM, art. 15).

1. Para a maioria simples se requerirá o voto de mais da metade dos Parlamentares presentes.
2. Para a maioria absoluta se requerirá o voto de mais da metade do total dos membros do Parlamento.
3. Para a maioria especial se requerirá o voto de dois terços do total dos membros do Parlamento, que incluam, por sua vez, Parlamentares de todos os Estados Partes.
4. Para a maioria qualificada se requerirá o voto afirmativo da maioria absoluta da representação parlamentar de cada Estado Parte.

**Art. 136.** Serão utilizadas para as decisões as seguintes maiorias:

- a) pareceres, projetos de normas, anteprojetos de normas e disposições: maioria absoluta no Plenário e maioria simples nas comissões;
- b) relatórios, declarações e recomendações: maioria simples no Plenário e nas comissões;
- c) relatórios sobre direitos humanos (PCPM, art. 4.3): maioria absoluta no Plenário e maioria simples na Comissão.
- d) reforma do regimento: maioria qualificada no Plenário e maioria simples nas comissões.

## Seção 7

### INTERPRETAÇÃO E CUMPRIMENTO DO REGIMENTO

**Art. 137.** Durante a discussão de um assunto, qualquer Parlamentar poderá apresentar uma questão de ordem sobre a interpretação ou aplicação deste Regimento.

1. O Presidente decidirá de imediato se tal questão é procedente.
2. Da decisão presidencial poderá ser interposto pedido de reconsideração ao Plenário, que decidirá por maioria simples.

## Seção 8 REQUERIMENTOS

### Subseção 1 Requerimentos de Ordem

**Art. 138.** Toda proposição feita de viva voz por um Parlamentar, de seu assento, é um requerimento.

**Art. 139.** São requerimentos de ordem os que se enumeram neste artigo, exigindo-se as seguintes maiorias para sua aprovação:

- a) modificação da ordem do dia da sessão (maioria absoluta);
- b) retirada de tema da ordem do dia (maioria absoluta);
- c) transferência de tema da ordem dia para outra sessão (maioria absoluta);
- d) estabelecimento de prioridade de um tema para a próxima sessão (maioria absoluta);
- e) encerramento do debate sobre o tema em discussão (maioria simples);
- f) encerramento da lista de oradores (maioria simples);
- g) solicitação de destaque ou tratamento em separado (maioria simples);
- h) postergação do debate sobre o tema em discussão por tempo determinado ou indeterminado (maioria simples);
- i) reconsideração de interpretação do Regimento (maioria absoluta);
- j) mudança para sessão reservada, PCPM art. 17.2 (maioria absoluta);
- k) passagem para a ordem do dia (maioria simples);
- l) suspensão da sessão por até 60 (sessenta) minutos (maioria simples);
- m) levantamento da sessão (maioria absoluta);
- n) proposição de tema para debate proposto (maioria simples);
- o) volta de assunto para comissão (maioria simples);
- p) constituição do Plenário em Comissão Geral (maioria absoluta);
- q) colocação de uma questão de prerrogativas;
- r) leitura de um documento (maioria simples); e
- s) omissão de leitura de um documento por escrito (maioria simples).

1. Uma vez apresentado um requerimento de colocação de questão de prerrogativas por um Parlamentar, este contará com um prazo máximo de dez minutos e se despachará o assunto à Comissão de Assuntos Jurídicos e Institucionais, salvo se o Plenário por maioria especial decida por seu tratamento preferencial.
2. O Plenário, constituído em comissão geral, não poderá tratar de temas relativos ao orçamento ou ao Regimento.

**Art. 140.** Apresentado um requerimento de ordem ao Presidente, este deverá submetê-lo, imediatamente, ao Plenário, que decidirá.

1. Os requerimentos, com a exceção estabelecida na letra *p* e no número 1 do artigo anterior, serão votados depois de falarem a favor e contra por no máximo 3 (três) minutos.

**Art. 141.** Os requerimentos de ordem podem ser repetidos no curso da sessão, sem que isso implique constituir requerimento de reconsideração.

### **Subseção 2** **Requerimentos de Preferência**

**Art. 142.** É requerimento de preferência toda proposição que tenha por objeto a consideração imediata, com prioridade sobre todos os demais assuntos, com ou sem informe de comissão.

**Art. 143.** Nenhum requerimento de preferência pode ser considerado sem prévia leitura dos assuntos apresentados, nem ser reiterado na mesma sessão.

1. Os requerimentos de preferência serão considerados na ordem em que forem propostos e exigirão maioria especial para sua aprovação.

**Art. 144.** Nenhum assunto que por sua natureza requeira informe das Comissões de Orçamento e Assuntos Internos poderá ser objeto de requerimento de preferência.

### **Subseção 3 Requerimentos de Reconsideração**

**Art. 145.** É requerimento de reconsideração toda proposição que tenha por objeto rever a votação de um ponto dentro do tratamento de uma matéria cuja apreciação não haja sido concluída.

1. Exigirão para sua aprovação maioria absoluta e não poderão ser reiterados em nenhuma hipótese.
2. Os requerimentos de reconsideração serão apreciados imediatamente após serem formulados.

**Art. 146.** Os requerimentos de preferência e de reconsideração serão votados logo depois que falem a favor e contra por no máximo 3 (três) minutos.

**Art. 147.** Os requerimentos feitos durante a apreciação por artigo de um projeto, e que implicarem modificação, supressão ou substituição de um artigo, deverão ser formulados por escrito.

1. Lidos pelo Secretário Parlamentar e fundamentados pelo proponente, serão submetidos ao trâmite previsto para a discussão dos projetos.

**Art. 148.** Todos os demais requerimentos serão votados na ordem em que forem apresentados e serão aprovados por maioria simples.

### **Seção 9 VOTAÇÕES**

**Art. 149.** Cabe ao Presidente declarar o início e o encerramento de cada votação.

1. Depois que o Presidente haja declarado encerrada uma votação, se poderá invocar o Regimento, com remissão específica ao artigo infringido, quanto à validade da votação.



2. Uma vez proclamado o resultado da votação não nominal, qualquer Parlamentar poderá pedir a respectiva verificação por meio de votação nominal, desde que tenha o apoio de 1/3 (um terço) dos membros do Parlamento.

**Art. 150.** O resultado da votação poderá ser reconsiderado imediatamente por petição de qualquer Parlamentar.

1. O pedido deverá ser aprovado por maioria absoluta.

**Art. 151.** Os votos devem ser pela afirmativa ou pela negativa, tendo o Parlamentar o direito de abster-se.

**Art. 152.** As modalidades de votação são as seguintes:

- a) votação nominal ou registrada; e
- b) votação não nominal ou por sinais.

**Art. 153.** A votação nominal se realizará tomando-se a lista dos Parlamentares por ordem alfabética, salvo naqueles casos de maioria qualificada em que se tomará por Estado Parte e ordem alfabética.

1. O resultado de cada votação nominal será consignado em ata, da qual constará o nome dos votantes e o voto emitido.

**Art. 154.** Os Parlamentares poderão fazer, após a votação, uma intervenção de no máximo três minutos para justificar seu voto.

**Art. 155.** O Plenário, por maioria simples, por solicitação de um grupo político ou de pelo menos 10 (dez) Parlamentares, poderá autorizar a votação em separado de partes ou artigos de uma proposição ou modificação.

1. A solicitação será feita por meio de um requerimento de ordem.
2. Aprovada a solicitação, primeiramente se votará o assunto em globo e, em seguida, as partes ou artigos em separado.

**Art. 156.** Em caso de duas ou mais modificações, a critério do Presidente, se votará primeiro a que considere mais afastada do conteúdo da proposta original, e assim sucessivamente, até que se esgotem todas as emendas.

1. Quando a aprovação de uma emenda implique necessariamente a rejeição de outra, esta última não será posta em apreciação.

**Seção 1**  
**COMUNICAÇÃO E DIVULGAÇÃO DOS TRABALHOS DO PARLAMENTO**

**Art. 157.** O Parlamento assegurará a mais completa transparência de suas atividades (PCPM, art. 3.2).

**Art. 158.** Todos os atos, o orçamento e sua execução estarão disponíveis para consulta a todo momento por qualquer pessoa, por meios eletrônicos.

**Art. 159.** Todos os documentos do Parlamento serão redigidos nos idiomas oficiais do Mercosul estabelecidos nos Artigos 17 e 46 do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, respectivamente, elaborados por serviço de tradução sob responsabilidade da Mesa Diretora.

**Art. 160.** O órgão oficial do Parlamento do Mercosul será editado sob a responsabilidade da Mesa Diretora e publicará todos os atos, propostas e registros de sessões e reuniões.

**Art. 161.** Todos os Parlamentares terão o direito de falar no idioma oficial de sua preferência.

1. Os discursos proferidos terão tradução simultânea para o outro idioma oficial ou para qualquer outro idioma que o Presidente considere necessário.

<b>Capítulo 11</b> <b>DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS</b>
--

**Art. 162.** Durante a Primeira Etapa de Transição, no caso de Parlamentares que sejam designados, as credenciais devem ser confeccionadas pela Presidência dos respectivos Congressos Nacionais, as quais se constituirão no documento válido para que os Parlamentares possam tomar posse no Parlamento.

**Art. 163.** Durante a Primeira Etapa de Transição, o Presidente do Parlamento tomará o compromisso dos suplentes dos Parlamentares, requisito sem o qual não poderão substituir os titulares em reuniões de comissões, quando não seja realizada sessão plenária antes da reunião da comissão.

**Art. 164.** Durante a Primeira Etapa de Transição, no início das sessões, a Secretaria Parlamentar tomará as presenças dos Parlamentares que forem comunicadas pelas delegações.

**Art. 165.** Durante a Primeira Etapa de Transição, o Presidente comunicará aos respectivos Parlamentos Nacionais sobre as ausências dos Parlamentares.

**Art. 166.** Os mandatos comuns poderão ter duração diferenciada no período de transição, de acordo com o disposto na Disposição Transitória Quinta, parágrafo 2, do PCPM.

**Art. 167.** Todos os cargos da Mesa Diretora e designações administrativas do Parlamento do primeiro período parlamentar considerarão como data de início a sessão de instalação do Parlamento, 14 de dezembro de 2006.

**Art. 168.** Enquanto não se estabeleçam as disposições pertinentes sobre a organização administrativa do Parlamento, a Mesa Diretora aprovará, após informe favorável da Comissão de Orçamento e Assuntos Internos, o que for necessário para o funcionamento do Parlamento.

**Art. 169.** Durante a Primeira Etapa de Transição, os cargos de Presidente e Vice-Presidentes mudarão a cada 6 (seis) meses, de acordo com a Presidência *Pro Tempore* do Mercosul.

**Art. 170.** Durante a Primeira Etapa de Transição, o número de membros das comissões permanentes será estabelecido por ato da Mesa Diretora, sendo que todos os Estados Partes devem estar representados igualmente.

**Art. 171.** Durante a Primeira Etapa de Transição, a Comissão de Educação, Cultura, Esportes, Ciência e Tecnologia poderá assessorar-se e analisar os temas da área de cultura com o Parlamento Cultural do Mercosul (PARCUM).

**Art. 172.** Durante a Primeira Etapa de Transição, os Pareceres (PCPM, art. 4.12) serão aprovados por maioria especial (PCPM, Cláusula Transitória Sexta).

**Art. 173.** Este Regimento entra em vigor na data de sua aprovação.

Parlamento do Mercosul, Montevideu, 6 de agosto de 2007.