



**União Europeia e Mercosul: um estudo comparado numa perspectiva
político-jurídica da integração regional**

Túlio Matos de Paula Oliveira

Dissertação de Mestrado

Mestrado em Assessoria de Administração

Porto – Out./2018

**INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO DO PORTO
INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO**



**União Europeia e Mercosul: um estudo comparado numa perspectiva
político-jurídica da integração regional**

Túlio Matos de Paula Oliveira

**Dissertação de Mestrado
apresentada ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto para a
obtenção do grau de Mestre em Assessoria de Administração, sob orientação da
Professora Doutora Fátima Pacheco.**

Porto – Out./2018

**INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO DO PORTO
INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO**

RESUMO:

O presente estudo teve como objetivo observar os avanços e recuos do nível de integração regional atingido pelo Mercosul, comparativamente com o experimentado pela União Europeia (UE). Sendo certo que apesar de ambas as entidades internacionais visarem a concretização de um Mercado Comum, é um dado incontroverso que cada uma delas apresenta características e metodologias de atuação distintas, bem como contextos genéticos diferenciados. Se a primeira foi instituída na década de noventa para incrementar a economia regional e a democracia na América do Sul, a segunda surgiu pós segunda Guerra Mundial, com a especial esperança de garantir a paz e a reconstrução da Europa na sua frente econômica e política. Ora, não obstante as dificuldades dos países que integram o Mercado Comum do Sul, causadas – entre outras ordens de razões – pelo receio de que o primado e a autonomia de uma nova ordem jurídica sobre as leis internas possa provocar; da quase impossibilidade de estabelecer um sistema de soluções de controvérsias; bem como pelo *deficit* do funcionamento institucional sul-americano; é também certo que ambos os espaços desenvolvem relações mútuas, que possibilitam que as experiências da última possam ser o paradigma para a evolução da primeira. Tendo em conta o incipiente nível de integração da “comunidade latino-americana de nações”, principalmente no que se refere à sua dimensão jurídica, acredita-se que o espaço comum sul-americano deve assimilar a experiência e o modelo da União Europeia. A investigação destaca as razões pelas quais a integração europeia tem sido tão bem sucedida. Nestes termos, revelou-se essencial analisar o sistema institucional, os instrumentos normativos, os ordenamentos jurídicos e o modo de solução de controvérsias em ambos blocos, tendo resultado evidente que a existência de um órgão jurisdicional se revela uma condição incontornável para o funcionamento e evolução da ordem jurídica no Mercosul. Do mesmo modo, a consolidação do acordo de associação inter-regional entre Mercosul e UE poderá ser determinante para as relações comerciais das duas regiões, razão pela qual a investigação passa também por uma abordagem aos seus termos essenciais. Acredita-se que tal intercâmbio poderia alavancar a estrutura comunitária da primeira a um nível jamais visto.

Palavras chave: União Europeia; Mercosul; integração; ordem jurídica.

ABSTRACT:

This study aimed to observe the progress and setbacks of the level of regional integration achieved by Mercosur compared to that experienced by the European Union (EU). It is true that despite the fact that both international entities aim to achieve a Common Market, it is an incontrovertible fact that each of them presents distinct characteristics and methodologies, as well as different genetic contexts. If the first was instituted in the 1990s to boost the regional economy and democracy in South America, the second came after the Second World War with the special hope of ensuring peace and the reconstruction of Europe on its economic and political front. Notwithstanding the difficulties of the countries that make up the Common Market of the South, caused, among other reasons and reasons, by the fear that the primacy and autonomy of a new juridical order over domestic laws may provoke; the impossibility of establishing a system of dispute settlement; as well as by the deficit of South American institutional functioning; it is also true that both spaces develop mutual relations, which enable the experiences of the latter to be the paradigm for the evolution of the former. Given the incipient level of integration of the "Latin American community of nations", especially in terms of its legal dimension, it is believed that the South American common space should assimilate the experience and the model of the European Union. The research highlights the reasons why European integration has been so successful. In these terms, it was essential to analyze the institutional system, the normative instruments, the legal systems and the way of settling disputes in both blocs. It was evident that the existence of a court is an essential condition for the functioning and evolution of the legal order in Mercosur. Likewise, the consolidation of the interregional association agreement between Mercosur and the EU could be decisive for the trade relations of the two regions. Therefore, research is also based on an approach to its essential terms. It is believed that such an exchange could leverage the Community structure of the former to a level never seen before.

Key words: European Union; Mercosur; integration; legal order.

Agradecimentos

Meus sinceros agradecimentos ao IFTM pela oportunidade que nos foi possibilitada. Ao ISCAP pela receptividade aos estudantes estrangeiros e preparo para tal atendimento fazendo-nos sentirmos como se estivéssemos em casa. Aos professores do Mestrado em Assessoria de Administração pelos ensinamentos partilhados. À professora doutora Fátima Pacheco, pela paciência e solidariedade em compartilhar seus conhecimentos com o orientando. Aos meus pais, irmãos e amigos sobretudo pela paciência, pois não foram momentos fáceis, na verdade o mestrado foi regado a privações, privações estas que atingiram sobretudo as pessoas mais amadas do mestrando.

LISTA DE ABREVIATURAS

AAP.CE / ACE – Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica

Ac. - Acórdão

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALCA/FTAA – Área de Livre Comércio das Américas

art./arts. – artigo/artigos

AUE – Ato Único Europeu

BCE – Banco Central Europeu

Benelux – Bélgica, Países Baixos (Nederland) e Luxemburgo

Cap. – Capítulo

Caricom – Comunidade Caribenha

CCM – Comissão de Comércio do Mercosul

CE – Comunidade Europeia

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CECLA – Comissão Especial de Coordenação Latino-americana

CEE – Comunidade Econômica Europeia

CEEA/Euratom – Comunidade Europeia de Energia Atômica

CED - Comunidade Europeia de Defesa

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CIG – Conferência Intergovernamental

CJAI – Cooperação nos Domínios de Justiça e Assuntos Internos

CPC – Comissão Parlamentar Conjunta

CMC – Conselho do Mercado Comum

CNB – Comitê de Negociações Bi-regionais

DUE – Direito da União Europeia

EM – Estados Membros

FCES – Foro Consultivo Econômico-Social

FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural

GMC – Grupo Mercado Comum

IPP – Instituto Politécnico do Porto

ISCAP – Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto

MCCA – Mercado Comum Centro-americano

Mercosul – Mercado Comum do Sul ou Mercado Comum do Cone Sul

ONU – Organização das Nações Unidas

OMS – Organização Mundial do Comércio

Parlasul – Parlamento do Mercosul

PE – Parlamento Europeu

PESC – Política Económica de Segurança Comum

Proc. – Processo

SAM – Secretaria Administrativa do Mercosul

Séc. - Século

TA – Tratado de Amsterdam

TAL – Tribunal Administrativo-Trabalhista ou Tribunal Administrativo-Laboral

TCE – Tratado da Comunidade Europeia

TEC – Tarifa Externa Comum

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJCE - Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TL – Tratado de Lisboa

TM – Tratado de Maastricht

TN – Tratado de Nice

TPR – Tribunal Permanente de Revisão ou Tribunal Permanete de Recursos

TR – Tratado de Roma

TUE – Tratado da União Europeia

TUE-L – Tratado da União Europeia - versão Lisboa

UE/EU – União Europeia

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO II – GÊNESE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO	5
2.1. A evolução do processo de integração da União Europeia	6
2.2. A evolução do processo de integração do Mercosul	15
2.2.1. O nascimento do Mercosul	18
CAPÍTULO III – ESTRUTURA INSTITUCIONAL	24
3.1. Estrutura Institucional da União Europeia	25
3.2. Estrutura Institucional do Mercosul	33
3.3. Análise comparativa sobre o formato institucional.....	41
CAPÍTULO IV – ORDEM JURÍDICA E APLICAÇÃO DAS NORMAS	43
4.1. Ordenamento jurídico da União Europeia	44
4.2. Ordenamento jurídico do Mercosul	52
4.3. Análise comparativa sobre o ordenamento jurídico	58
CAPÍTULO V – RELAÇÕES INTER-REGIONAIS ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E O MERCOSUL.....	59
CAPÍTULO VI – CONCLUSÕES FINAIS	63
BIBLIOGRAFIA	66
LEGISLAÇÃO CONSULTADA	71

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

O presente trabalho destina-se a possibilitar a conclusão do mestrado de Assessoria e Administração, ministrado pelo Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto – ISCAP.

A tese pretende refletir sobre a forma de atuação de dois sujeitos internacionais que materializam experiências integrativas regionais na Europa e na América do Sul, e tem como título: “União Europeia e Mercosul: um estudo comparado numa perspectiva político-jurídica da integração regional”, cuja orientação foi desenvolvida pela Professora Doutora Fátima Pacheco, docente da disciplina de Direito da União Europeia - DUE.

A escolha da temática abordada se deveu ao protagonismo que os blocos de integração regional têm assumido na contemporaneidade, enquanto agentes essenciais para o desenvolvimento dos Estados que os compõem. Acredita-se que existe uma força invisível que impede os países de conseguirem sobreviver e desenvolver-se sem ter em conta o cenário mundial e os atos de outros Estados, e o nome desse fenômeno é globalização. Trata-se de uma “nova ordem mundial” (Accioly, 2010, p. 21), em que a complexidade das relações econômicas entre indivíduos internacionais se desenvolve numa velocidade tal, que torna impossível que um país se feche e prospere sem considerar os acontecimentos globais (Del’ Olmo, 2009).

A globalização irreversível que a sociedade internacional atravessa e as crises de natureza política, econômica, ambiental e humanitária justificam que os Estados cooperem na resolução dos problemas que se abatem sobre a humanidade. Porém, a opção pela via do Direito Internacional, não obstante ser uma estratégia fundamental para a paz e desenvolvimento, nem sempre é seguida por todos os Estados. Na realidade, até a entidade internacional mais representativa e melhor sucedida a nível de integração regional, a UE, vive momentos de encruzilhada e, quiçá, vê perigar os seus avanços e conquistas, o que pode ser um retrocesso de mais de meio século de evolução europeia. O cenário do Mercosul não é diferente. Seus Estados parte vivenciam problemas que o resto do mundo neles repercutem, com a especial agravante de serem – na sua globalidade - países com fraco desenvolvimento e baixa produtividade, muitas vezes enfrentando também crises internas aparentemente irresolúveis.

Nesse contexto de crise globalizada e de crise por ricochete, toda a investigação que se debruce sobre as políticas integrativas revela-se fundamental, sobretudo no que se refere às questões jurídico-normativas, que funcionam como soluções vanguardistas e

paradigmáticas, capazes de gerar forças centrípetas que impulsionam a coesão e a integração política. Ademais, mostra-se de suma importância buscar nas experiências de outros modelos de integração regional os necessários ensinamentos e contributos a fim de melhorar a própria performance no multilateralismo internacional.

É nessa perspectiva que se encaixa o tema aqui abordado: a análise comparada de ambas experiências integrativas (da UE e do Mercosul), a fim de encontrar os contributos que cada organização possa tirar do que já foi vivenciado pela outra, com especial incidência sobre o nível de eficácia jurídica que cada sistema atingiu. Revela-se, assim, essencial registrar que a comparação entre o nível de integração alcançado pela UE e pelo Mercosul, nos leva a concluir que o último tem ainda muitas barreiras a superar.

A investigação teve como objetivo efetuar um estudo comparativo entre a natureza e nível de integração da UE e o do Mercosul, entidades sitas em regiões geográficas bem diferenciadas, que podem trocar experiências e relações comerciais extremamente impactantes.

Assumiu-se como objetivos gerais da pesquisa: **a)** Levantamento do histórico de formação e desenvolvimento de cada uma das entidades sob estudo; **b)** Enfatização do formato institucional da UE e do Mercosul, comparando o funcionamento de cada um deles; **c)** Caracterização da ordem jurídica e mecanismos de aplicação das respectivas normas jurídicas; e **d)** Registro dos esforços empreendidos para a aproximação dos dois blocos regionais.

Por sua vez, assumiu-se como objetivo específico, ou seja, o fim concreto a que se destinou o estudo: determinar, sob o ponto de vista jurídico-político, qual o contributo que o Mercosul poderia buscar da experiência vivenciada pela UE, no quadro do multilateralismo das relações internacionais.

No que se refere à metodologia utilizada, por se tratar de pesquisa na área de ciências humanas, em concreto a ciência jurídica, e por ser nossa intenção relatar o que já foi produzido sobre a temática, o paradigma adotado é o interpretativista ou qualitativo.

Para tanto, a abordagem utilizada foi qualitativa com base em análise documental. Assim sendo, foi realizada uma seleção criteriosa do material bibliográfico pertinente para o estudo, ou seja, a doutrina mais impactante no tema abordado. Levando em consideração os objetivos da pesquisa estruturou-se a dissertação em seis capítulos, assim dispostos: I –

Aspectos Introdutórios (este capítulo); II – Gênese do Processo de Integração; III – Estrutura Institucional; IV – Ordem Jurídica e Aplicação das Normas da UE e do Mercosul; V – Relações Inter-Regionais entre a União Europeia e o Mercosul; e VI – Conclusões Finais.

No capítulo dois buscou-se entender como cada um dos dois blocos nasceram e se desenvolveram ao longo dos anos, registrando os aspectos históricos que foram mais relevantes para a evolução do respectivo processo integrativo.

O capítulo três retrata a estrutura institucional da UE e do Mercosul, apresentando as instituições que compõem o organograma de cada entidade, comparando-se ambas as estruturas.

No capítulo quatro é descrito o sistema jurídico e a forma de aplicação das normas jurídicas produzidas por ambas as entidades, em especial no que concerne ao modelo de solução de controvérsias entre os respectivos membros e, entre o bloco econômico e cada uma das ordens jurídicas sob o ângulo da sua efetividade.

O quinto capítulo levanta o histórico dos esforços já empenhados para a aproximação da UE e Mercosul, ou seja, realização de um acordo inter-regional, esforços esses que ainda não puderam desaguar no tão esperado documento de caráter multi-regional, mas que ainda pode vir a se concretizar em momento futuro próximo.

Por fim, no capítulo sexto são apresentadas as análises comparativas que o estudo possibilitou, trazendo as conclusões do ponto de vista jurídico político sobre o modelo integracionista vigente em cada um dos blocos regionais, buscando ressaltar o quanto o modelo da UE pode ser utilizado como exemplo de experiência integrativa para o desenvolvimento comunitário do Mercosul.

CAPÍTULO II – GÊNESE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

Neste capítulo será analisado o processo histórico da integração europeia, suas motivações políticas e econômicas, bem como os tratados que a vivenciaram. Em seguida, serão analisadas as circunstâncias políticas que possibilitaram a criação do Mercosul e as principais diferenças entre os processos de integração estudados. Tais pontos contribuirão para a análise comparativa das estruturas institucionais e dos ordenamentos jurídicos de cada uma das organizações, comparações estas que não podem ser apartadas do contexto histórico em que surgiram.

2.1. A evolução do processo de integração da União Europeia

A integração europeia não teve início exclusivamente após a primeira metade do século XX. Trata-se de um processo influenciado pela expansão do capitalismo e do comércio, onde vale a pena recordar a experiência da união aduaneira alemã, conhecida como *Zollverein*, que funcionou entre 1834 e 1871 (Gorjão, 2014, p.33). Todavia, as duas guerras mundiais do séc. XX podem ser consideradas gatilhos para que os países europeus entendessem que a aproximação de suas nações era essencial não só para a recuperação econômica, mas também para a segurança, a manutenção da paz e das relações políticas internacionais (Duarte, 2016).

O discurso de Winston Churchill¹ em 19 de setembro de 1946 em Zurique ressaltou quão virtuosa seria uma verdadeira União Europeia e o quanto os Europeus sofreram por conta das guerras que vivenciaram. Tal discurso se eternizou e deveria servir como fonte de inspiração para o presente e futuro da União Europeia. Senão, veja-se algumas passagens:

Desejo falar-vos, hoje, sobre a tragédia da Europa. (...) Se a Europa tivesse alguma vez ficado unida na partilha do seu património comum, não haveria limite à felicidade, à prosperidade e à glória dos seus trezentos ou quatrocentos milhões de habitantes. Mas foi da Europa que jorrou essa série de assustadoras quezílias nacionalistas, originadas pelas nações teutónicas, a que nós assistimos ainda neste século XX e no nosso tempo, arruinando a paz e frustrando as expectativas de toda a humanidade. (...) Podem os povos da Europa erguer-se por cima destas decisões da alma e instintos do espírito do homem? Se puderem, os erros e injúrias que foram infligidos terão sido varridos em todas as partes pelas misérias que tiveram que suportar. (...) O primeiro passo na recriação da família europeia tem de passar por uma parceria entre a França e a Alemanha. (...) As pequenas nações contarão tanto como as grandes e ganharão sua honra pela sua contribuição à causa comum (...).²

¹ Winston Leonard Spencer-Churchill (1874-1965) foi um político conservador e estadista britânico, conhecido, em especial, pela sua atuação como primeiro-ministro do Reino Unido no período da Segunda Guerra Mundial.

² Disponível na íntegra em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/14297-discurso-de-winston-churchill-na-universidade-de-zurique-19-de-setembro-de-1946>

A ideia de uma integração europeia já existia no período entre a primeira e a segunda guerra mundial, todavia com pouco êxito. Por isso alguns doutrinadores, como Del' Olmo (2009, p. 301), defendem que somente “em meados da década de 50 do século XX, (...) os países da Europa iniciaram um processo de integração, tendo como objetivo, sobretudo, a manutenção da paz entre os seus povos”.

Um indício de que o processo de integração já se havia iniciado na década de 40, foi o fato de a Bélgica, os Países Baixos e Luxemburgo terem celebrado em setembro de 1944 acordo de união conhecido como *London Customs Convention*, que veio a ser operacionalizado em 1948 e devidamente formalizado como o Tratado de União Econômica de Benelux³. Este acordo de cooperação intergovernamental tinha como meta o fomento do comércio de mercadorias entre os países signatários, de maneira a reduzir a burocracia e os tributos incidentes nas transações comerciais.

Ideologicamente, o processo de integração europeu foi inspirado no pensamento de Jean Monnet⁴ e Robert Schuman⁵, que defendiam a tese de que, economicamente, os países europeus se complementavam. Advogavam ainda a necessidade de federalização da Europa para reconstrução das economias delapidadas pela guerra. Tais ideários já tinham sido defendidos no Congresso de Haia realizado em 1948, no qual se haviam confrontado duas tendências diferentes: a federalista e a de cooperação intergovernamental (Baltazar, 2013, p. 14). Assim um dos marcos iniciais do processo de integração da Europa aconteceu em 9 de maio de 1950 com a emissão de uma Declaração de autoria de Robert Schuman, ministro de negócios estrangeiros francês, historicamente conhecida como Declaração Schuman que, segundo Gorjão (2014, p. 43) “foi de extrema importância, pois não só marcou o modelo de construção europeia como, a partir dela, se pôde descobrir alguns dos sentidos que depois a experiência comunitária permitiu afirmar, no plano econômico e político”.

A declaração Schuman propunha que a França e a Alemanha subordinassem a produção de carvão e de aço a uma Alta Autoridade, numa organização aberta à participação dos outros

³A sigla Benelux é formada pela concentração das primeiras letras dos nomes de cada país signatário (België, Belgique ou Belgian; Nederland e Lëtzebuerg, Luxembourg).

⁴Jean Omer Marie Gabriel Monnet (1888-1979) foi um político francês, considerado por vários autores como o arquiteto da unidade europeia (CEE). Nunca eleito para cargos públicos, Monnet atuou nos bastidores de governos europeus e americanos como um internacionalista pragmático bem relacionado e é considerado a inspiração ideológica do Plano Schuman.

⁵Jean-Baptiste Nicolas Robert Schuman (1886-1963), mais conhecido como Robert Schuman, foi um político democrata cristão e estadista luxemburguês radicado na França. Foi duas vezes Primeiro Ministro da França e foi instrumental no processo de integração da Europa.

países da Europa, de maneira a assegurar o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento econômico como uma primeira etapa da federação europeia, alterando o destino das regiões que foram condenadas à fabricação das armas de guerra. Os termos da declaração evidenciaram que tal pacto tornaria impensável a existência de qualquer guerra. Tal documento revelava a vontade de criação de uma Europa una, senão veja-se:

A contribuição que uma Europa organizada e viva pode dar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas. (...) A Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de facto. A união das nações europeias exige que seja eliminada a secular oposição entre a França e a Alemanha. (...) O Governo francês propõe actuar imediatamente num plano limitado mas decisivo. O Governo francês propõe subordinar o conjunto da produção franco-alemã de carvão e de aço a uma Alta Autoridade, numa organização aberta à participação dos outros países da Europa⁶.

Esse esforço integracionista deu origem ao Tratado CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – assinado na França em 1951⁷ tendo como signatários a França, Alemanha, Itália e os países do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo). O seu objetivo era claramente o de superar o antagonismo que existia entre a Alemanha e a França, para que a guerra entre esses países fosse impossível, ou pelo menos improvável. Tal modelo partiu da ideia de Jean Monnet, que considerava a necessidade de criação de solidariedades de fato, partindo do plano econômico⁸ (Gorjão, 2014, p. 43).

A cooperação dos membros da CECA e o bom funcionamento do mercado comum do carvão e do aço demonstraram o sucesso do processo de integração e o interesse de o levar mais longe, tentando criar um mercado comum para todos os produtos. A estrutura institucional da CECA já demonstrava certo grau de supranacionalidade, uma vez que, conforme o art. 7º do título 2 do referido tratado dispunha, a comunidade era formada por: uma Alta Autoridade, composta por pessoas independentes e funções de carácter supranacional, funcionando como uma espécie de poder executivo; um Conselho especial, que funcionava como uma espécie de “poder” legislativo, emitindo pareceres conformes; uma Assembleia Comum, composta de delegados designados pelos parlamentos dos

⁶ Disponível na íntegra em: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt.

⁷ Este tratado foi assinado no dia 18.4.1951 e entrou em vigor em 23.7.1952 com vigência prevista em 50 anos. Este tratado teve sua vigência encerrada em 23.7.2002.

⁸ Mais tarde Jean Monnet admitiu que se pudesse refazer sua trajetória, pregaria por um método de integração que não se baseasse nos interesses econômicos tão somente, mas focaria especialmente no fator cultural, para criação de um sentimento comum europeu (Madariaga, 1998, p. 121).

Estados-membros, encarregados de controlar a Alta Autoridade; e, por fim, uma corte de justiça⁹.

O caráter supranacional da CECA ressaltava na existência de recurso próprio, advindo de “taxas” pagas pelas empresas do setor, de maneira proporcional ao volume de seus negócios, para financiamento da comunidade. Verifica-se ainda que em seu art. 9º, parágrafo quinto e sexto, o tratado referia expressamente que os membros da alta autoridade estariam proibidos de praticar atos incompatíveis com a natureza supranacional de suas funções, e os Estados-membros deveriam abdicar de poderes a favor de uma entidade comum que se relacionaria diretamente com as empresas.

Após a constituição dessa comunidade, tentou-se estabelecer outras organizações internacionais de estrutura federal, das quais se destacou a Comunidade Europeia de Defesa (CED) em 1952. Esta comunidade visava coordenar uma defesa comum na Europa, elaborada com base no projeto realizado pela Assembleia da Comunidade Europeia de Defesa. Porém, esta iniciativa não foi ratificada pela Assembleia Nacional francesa em Agosto de 1954. Esta vicissitude fez com que a Europa retomasse o caminho da “solidariedade de fato”, aprofundada no contexto da recuperação econômica da década de 50. Em junho de 1955 foi realizada uma conferência entre os seis estados membros da CECA, na qual o Ministro holandês e o ministro belga propuseram um “relançamento europeu”, invocando a necessidade de desenvolvimento da estrutura orgânica de decisão comum, fusão progressiva das economias, criação de um mercado comum e harmonização das políticas sociais. Obtido o acordo em Messina, foi nomeado um comitê intergovernamental de peritos presididos pelo ministro belga e realizado um relatório preliminar, designado Relatório Spaak. Este relatório continha o esquema das duas comunidades e culminaria na assinatura dos tratados da Comunidade Econômica Europeia – CEE - e da Comunidade Europeia da Energia Atômica - CEEA – conhecida também como Euratom (Duarte, 2016, p. 45).

Com a assinatura destes Tratados de Roma, em 1957, começa uma verdadeira etapa de transição para a criação de uma Europa integrada. Um dos indícios desta transição é o fato de que um dos principais objetivos do tratado da Comunidade Econômica Europeia (art. 3º) seria a eliminação dos direitos aduaneiros nas relações entre os países signatários,

⁹ Texto do tratado - *Article 7 The institutions of the Community shall be as follows: - a HIGH AUTHORITY, assisted by a Consultative Committee; - a COMMON ASSEMBLY, hereafter referred to as « the Assembly »; - a SPECIAL COUNCIL, composed of MINISTERS, hereafter referred to as « the Council »; - a COURT OF JUSTICE, hereafter referred to as « the Court*

aplicando-se uma pauta aduaneira comum nas relações com estados alheios à comunidade, ou seja, a realização de uma união aduaneira, com um período de transição determinado em doze anos (art. 8º). Os seis países signatários da CEE experimentaram nessa etapa de transição (1958 a 1969) grande prosperidade e desenvolvimento (Duarte, 2016, p. 53), fato que permitiu a antecipação do fim do período transitório no domínio da união aduaneira em 1º de julho de 1968 com a decisão do Conselho nº 66/532, de 26/07/1966.

Ao final da década de 60 o processo de consolidação comunitária, que já vinha expressando certa maturidade, possibilitou seu alargamento para entrada de novos países. De 1957 a 1995 a Europa dos “Seis” se tornou a Europa dos “Quinze”, incorporando-se a Grã-Bretanha, Irlanda e Dinamarca em 1973, Grécia em 1987, Portugal e Espanha em 1986 e Áustria, Finlândia e Suécia em 1995. Esta fase refletia um verdadeiro processo de consolidação e maturidade. Os fatos que merecem maior atenção neste período, são: **a)** eleição do Parlamento Europeu por sufrágio direto e universal em 1979; **b)** institucionalização das Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo que passam a reunir, desde 1974, como Conselho Europeu; **c)** Iniciativas políticas de relançamento do projeto europeu, com vários relatórios que levaram à adoção pelo Parlamento Europeu de um projeto de tratado da união europeia em 1984; **d)** aprovação da primeira revisão de fundo dos três tratados institutivos das comunidades europeias, com o Ato Único Europeu - AUE (Duarte, 2016, p. 56).

O AUE, relançou a integração europeia e finalizou a realização do mercado comum, alterando regras de funcionamento das instituições comunitárias e aumentando suas competências. Este ato foi assinado em Luxemburgo em 17 de fevereiro de 1986 e constituiu a primeira alteração da Comunidade Econômica Europeia - CEE. O art. 8º deixou claro que seu objetivo foi o de estabelecer progressivamente – até 1992 – o mercado interno, criando-se um espaço sem fronteiras e com livre circulação das mercadorias, pessoas, serviços e capitais. Além disso, o AUE criou a cooperação intergovernamental em matéria de política externa, de modo a alcançar a convergência de posições e a realização de ações comuns (art. 30 do AUE).

Em dezembro de 1989-1990, o Conselho Europeu determinou a convocação formal de uma Conferência Intergovernamental (CIG), a fim de discutir e deliberar acerca de uma União Econômica e Monetária, após, foi também convocada uma conferência para discutir a União Política entre os países europeus. Tais iniciativas culminaram na assinatura do

Tratado de Maastricht, também chamado de Tratado da União Europeia - TUE¹⁰. Este tratado criou a União Europeia (congregando as três comunidades já instituídas CECA, CEEA e CEE), reconhecendo a existência de um estatuto de cidadania da União e prevendo políticas de cooperação intergovernamental nos domínios da Política Externa e de Segurança Comum e Justiça e Assuntos Internos. O tratado institucionalizou a moeda única e fez referência expressa ao objetivo de proteção aos direitos fundamentais.

Os objetivos da União, conforme se verifica no art. 3º do Tratado, só são compreensíveis quando considerados em conjunto com as Comunidades já instituídas, funcionando o TUE como uma *cobertura virtual* (Gorjão, 2014, p. 62) da construção europeia, contando com a proteção dos valores clássicos, como por exemplo o respeito à identidade nacional e cultural dos Estados-membros e direitos fundamentais. No entanto, estas previsões ainda não tinham proteção jurisdicional no plano comunitário.

Após a entrada em vigor do TM em 1º de novembro de 1993, foram realizados vários pedidos de adesão à UE e Comunidade Europeia - CE (nova denominação da Comunidade Económica Europeia). Antecipando seus próprios desafios, o tratado referido previu a realização de uma CIG em 1996, de modo a se tentar atingir uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa.

Em 2 de outubro de 1997 foi assinado o Tratado de Amsterdam - TA. A revisão objetivava reconstruir o modelo comunitário, para extensão das Comunidades e da União aos países emergentes do leste europeu. Todavia, esta revisão não conseguiu atingir todos os seus objetivos enunciados pela cláusula “*rendez-vous*” do tratado anterior, ocasionando, portanto, uma reforma institucional “minimalista” (Duarte, 2016, p. 61). Um dos aspectos mais visíveis e duradouros da revisão foi a renumeração de todos os artigos do TM, e a simplificação do modo de identificação dos artigos por números e não mais letras. Além disso, esse tratado iniciou a aproximação dos três pilares da UE (comunitário e intergovernamentais – PESC e CJAI); reforçou os direitos fundamentais e fundamentos democráticos do Estado de Direito; incorporou no teor do tratado o acervo Shengen, estabelecendo o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça; e introduziu a ideia da flexibilidade de integração a alguns países. O TA não trouxe consigo a polémica que o processo de ratificação do TM levantou à época, ainda que tenha aprofundado os

¹⁰ Como a nomenclatura Tratado da União Europeia é utilizada tanto para designar a norma editada pelo Tratado de Maastricht como uma das normas resultantes da reforma trazida pelo Tratado de Lisboa, quando nos referirmos ao primeiro documento será utilizada a abreviatura TUE, já para o segundo e atual será utilizada a abreviatura TUE-L.

pressupostos de eficácia da UE, e alargado o âmbito de limitação da soberania dos Estados às matérias de livre circulação de pessoas (Duarte, 2016, p. 63).

Logo após a assinatura do TA o Conselho Europeu anunciou outra revisão, a fim de concretizar os objetivos do TM, principalmente o de alargamento da União. Em 26 de fevereiro de 2001 foi assinado o Tratado de Nice, empreendendo uma verdadeira reforma institucional, necessária ao funcionamento de uma União Europeia nova. O tratado estabelecia revisões na estrutura institucional e no processo de decisão, aumentava o número de deputados europeus junto ao Parlamento Europeu (PE), substituía o sistema de unanimidade para a maioria qualificada em vários dos processos de decisão.

Entre 2002 e 2003 foram desenvolvidos os trabalhos da Convenção sobre o Futuro da Europa, convocada pelo Conselho Europeu de Laeken. Este trabalho resultou na elaboração de um projeto de Tratado que estabeleceria uma Constituição para a Europa. O texto foi submetido à apreciação de uma CIG e assinado pelos representantes dos Estados-membros na cidade de Roma. Esta Constituição Europeia tinha 448 artigos e foi dividida em quatro partes: **a)** Parte I – definia os princípios basilares relativos à estrutura institucional e funcionamento da União, dispendo valores, objetivos, relações entre a União e seus membros, direitos fundamentais, cidadania, símbolos, nomenclatura dos atos jurídicos, finanças e etc.; **b)** Parte II – Adicionava à Constituição o texto da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em Nice; **c)** Parte III – dispunha sobre as políticas e funcionamentos da União; **d)** Parte IV – Disposições Gerais e Finais.

A Constituição Europeia introduzia várias disposições ousadas, que foram as forças motrizes para o surgimento de vários movimentos anti-constituição que aplacaram os Estados-membros. A expressa previsão do princípio do primado do DUE sobre o Direito dos Estados-membros e a criação do cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros, encarregado de conduzir as políticas externas e de segurança da União, entre outras disposições, ilustravam o vanguardismo do projeto.

Nesse ínterim ocorre mais um grande alargamento dos membros da CE e UE, passando de quinze para vinte e cinco membros, aderindo: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Polônia e República Checa em 2004.

Em maio de 2005 foram realizados referendos para ratificação do Tratado de Constituição da Europa na França e nos Países Baixos, referendos estes que foram negativos, com

participação popular expressiva. Na França houve participação popular de 63% dos eleitores, atingindo o voto contrário o percentual de 54,68% dos votantes. Nos Países Baixos a participação popular atingiu o percentual de 63%, vencendo o voto contrário por 61,6% dos votantes. Com estes referendos negativos, ficou evidente a impossibilidade de adoção de uma Constituição europeia. Este episódio pode ser comparado à rejeição da CED em 1954. Ambos os projetos foram demasiado ambiciosos e ilustram os riscos que o projeto europeu corre com soluções de voluntarismo político, não acompanhadas da necessária envergadura democrática, reduzindo a máscaras conceituais e retóricas.

Em junho de 2005 o Conselho Europeu decidiu pela suspensão dos trabalhos, a fim de os membros refletirem. Em junho de 2006, prorrogou-se por mais um ano, aguardando pela realização das eleições da presidência francesa. Finalmente, em junho de 2007, o Conselho Europeu concretizou o abandono da Constituição Europeia e designou uma nova CIG para preparar a reforma dos tratados em vigor.

Esta reforma resultou no Tratado de Lisboa - TL, inicialmente conhecido como Tratado Reformador, que foi assinado pelos Estados-membros da UE em 13 de dezembro 2007. A ratificação foi realizada mediante voto parlamentar, à exceção da Irlanda que em razão de cláusula constitucional realizou referendo para a sua ratificação. Esta consulta popular foi realizada em 12 de junho de 2008 e registrou participação popular de 53% do eleitorado, sendo rejeitado igualmente por 53% dos votantes. Em razão dos compromissos firmados no Conselho Europeu de 11 e 12 de dezembro de 2008 a Irlanda se comprometeu a ratificar o TL até o final de 2009. Em 2 de outubro de 2009 foi realizado o segundo referendo na Irlanda, tendo sido favorável à ratificação, o que permitiu a entrada em vigor do TL em 1º de dezembro de 2009.

O TL reformou os tratados em vigor. Este tratado possui apenas sete artigos: o primeiro altera o Tratado da União Europeia; o segundo altera o Tratado da Comunidade Europeia e; os restantes preveem disposições finais. As principais mudanças realizadas pelo TL foram o reforço dos poderes do PE, a alteração dos procedimentos de votação no Conselho, a introdução da iniciativa de cidadania, a criação dos cargos de Presidente permanente do Conselho Europeu e do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros.

Cabe registrar a ocorrência de outros dois alargamentos dos membros da UE, fazendo alcançar a quantidade atual de vinte e oito membros, sendo eles a adesão de: Bulgária e Romênia em 2004; e da Croácia em 2013.

Vislumbra-se, portanto, o quão complexo e único foi o processo de integração europeia, que se iniciou como solidariedade de fato entre poucos países da Europa, sob uma premissa de integração econômica e hoje culminou em uma verdadeira entidade supranacional, integradora não só na dimensão econômica, mas também na política e cultural da Europa, que, longe da perfeição almejada, luta para se manter, mesmo com os problemas e testes que lhe vêm sendo opostos nos últimos tempos.

2.2. A evolução do processo de integração do Mercosul

Os primórdios do Mercosul são remetidos ao período dos movimentos de independência da América do Sul, no século XIX, onde se destaca o vanguardismo dos ideais integracionistas ao revolucionário Simón Bolívar¹¹ e seu intuito no sentido da formação de uma fraternidade na região (Vieira & Borba, 2010).

Porém, apenas na segunda metade do século XX o ideal integracionista volta a surgir no seio da América Latina, essencialmente devido à criação da ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio, instituída pela assinatura do Tratado de Montevideu em 1960, posteriormente substituída pela ALADI – Associação Latino-Americana de Integração (Del’ Olmo, 2009).

A ALALC, era formada inicialmente por sete países – Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, recebendo ao longo dos anos a adesão de mais quatro membros – Colômbia (1961), Equador (1962), Venezuela (1966) e Bolívia (1967)¹². O seu objetivo era de estabelecer uma zona de livre comércio entre os países participantes dentro de um prazo de doze anos¹³, todavia o desequilíbrio econômico da produção – causado pela expansão do pan-americanismo – conduziu a ALALC à sua decadência. Segundo Macedo (2014, p. 42) “a entrada em cena de regimes militares de governo (...) a estrutura quase que exclusivamente comercialista que não deixava espaço para a implantação de planos de desenvolvimento econômico e a política norte-americana fortemente desfavorável à aproximação dos Estados latino-americanos pelo risco que isso poderia representar à sua hegemonia”. O seu insucesso levou à reformulação da sua estrutura. Nesse quadro, foi assinado o tratado de Montevideu em 12 de agosto de 1980, fundando a ALADI – Associação Latino Americana de Integração, cujos membros eram a Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela¹⁴. Em 1999, também Cuba aderiu a tal Tratado.

A ALADI foi criada para dar continuidade ao processo de integração da América Latina, na via de uma gradual e progressiva formação de um “mercado comum latino

¹¹ Simón José Antonio de la Santísima Trinidad Bolívar y Palacios Ponte-Andrade y Blanco (1783-1830), conhecido como Simón Bolívar, foi um militar e político liberal, atuante decisivamente no processo de independência da América Espanhola.

¹² Tratado de Montevideu de 1960, preâmbulo.

¹³ Tratado de Montevideu de 1960, art. 1º e 2º.

¹⁴ Tratado de Montevideu de 1980, preâmbulo.

americano¹⁵”. Com tal finalidade, previu dois tipos de mecanismos: o primeiro consistia no estabelecimento de um sistema de preferências tarifárias regionais, aplicáveis aos produtos originários dos seus Estados-membros, diferenciado em função do grau de desenvolvimento econômico dos Estados-membros; e o segundo consistia na possibilidade de celebração de novos acordos entre seus membros, estabelecendo os chamados “acordos de alcance regional”¹⁶, ou seja, acordos que abrangeriam todos os membros do tratado, bem como a possibilidade de “acordos de alcance parcial”¹⁷, ou seja, permitindo que os países membros celebrassem acordos que abrangessem apenas uma parte dos países que compunham o tratado, ou abrangessem países não-membros. O tratado constitutivo da ALADI teve grande influência na formação de outros instrumentos de integração regional na América Latina, dentre eles o do Mercosul. Na verdade, como iremos verificar, o Tratado de Assunção de 1991, que instituiu o Mercosul, mais não é do que um acordo de alcance parcial celebrado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Deve, contudo, destacar-se a criação da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) em fevereiro de 1948 e da Comissão Especial de Coordenação Latino-americana (Cecla) na década de 1960 - que igualmente contribuíram para a formação do Mercado Comum Centro-americano (MCCA) em 1960 - do Pacto Andino em 1969 e, mais tarde, da Comunidade Caribenha (Caricom) em agosto de 1973.

Segundo afirma Macedo (2014, p. 51) o que contribuiu para o integracionismo sulista foram “as mudanças ocorridas no cenário internacional em decorrência do fim dos regimes militares de governo na América do Sul”. Para Accioly (2010, p. 70), “o embrião do Mercosul” dá-se com a assinatura da “Declaração do Iguazu”, assinada em 1985 entre Argentina e Brasil, e no ano posterior, com a assinatura da Ata de Integração Brasil-Argentina o processo volta a ganhar força graças à assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, que estipula a criação de um “espaço comum de comércio no prazo de dez anos”.

¹⁵ Tratado de Montevidéu de 1980, Art. 1º.

¹⁶ Tratado de Montevidéu de 1980, Art. 6º. Os acordos regionais celebrados no âmbito da ALADI referem-se à matéria de abertura de Mercados; às Preferências Tarifárias Regionais; à Cooperação Científica e Tecnológica; à Cooperação e Intercâmbio de Bens nas Áreas Cultural, Educacional e Científica; e ao Acordo-quadro para a promoção do Comércio para a Superação de Barreiras Técnicas ao Comércio (acordos não tarifários)

¹⁷ Tratado de Montevidéu de 1980, Nos termos dos arts. 7º, 8º e 14 estes revestem a forma de acordos de complementação econômica formando zonas de livre comércio; agropecuários, promoção do comércio e outras modalidades, como é o caso da actividade turística. No que concerne às matérias abrangidas, os acordos parciais incidem sobre serviços, cooperação energética, políticas, vistos para empresários, investimentos, defesa da concorrência, medidas sanitárias, propriedade intelectual, solução de controvérsias, transportes turismo, telecomunicações.

A Declaração do Iguazu representou um grande avanço nas relações internacionais argentino-brasileiras. Os presidentes dos dois países concordaram sobre a necessidade de um diálogo frequente entre os dois países¹⁸. Ressaltou-se ainda a necessidade de acelerar o processo de integração bilateral, decidindo-se pela criação de uma “Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral”, que deveria abranger todos os setores suscetíveis de aproximação¹⁹.

Por sua vez, a Ata para Integração Brasil – Argentina, assinada em 29 de julho de 1986, representou um novo passo no sentido da integração dos dois países, visto que se estabeleceu a criação do “Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina, para empreender esforços para o crescimento e modernização das duas nações²⁰. A assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina, em 9 de novembro de 1988, fortaleceu a ideia integracionista dos dois países, consolidando o processo de integração econômica dos partícipes²¹, sendo estabelecidas etapas para a remoção de obstáculos tarifários e não tarifários, bem como de harmonização de políticas aduaneiras para posterior harmonização de outras políticas necessárias à formação de um mercado comum²².

O ápice do momento de pré-integração sul-americana ocorre com a assinatura da Ata de Buenos Aires de 1990, que estabeleceu a criação de um mercado comum até 1994, instrumento este assinado inicialmente pelo Brasil e Argentina (Del’ Olmo, 2009). Contudo, a participação exclusiva da Argentina e Brasil nesta empreitada integracionista não durou muito tempo. Conforme Soares Filho (2013, p. 68) “em 1º de agosto de 1990, reúnem-se em Brasília os ministros de Relações Exteriores e Economia da Argentina e do Brasil. Na ocasião, formula-se convite ao Uruguai, para seu ingresso num Mercado Comum sub-regional, bem assim ao Paraguai, que manifestaria sua aceitação. Igual convite foi feito ao Chile”, que resolveu não aderir ao programa de integração.

Unidas as quatro nações sul-americanas no ideal integracionista, o passo seguinte foi o estabelecimento de um plano de criação do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), por intermédio do chamado Acordo de Assunção, de 26 de março de 1991, registrado no

¹⁸ Declaração de Iguazu de 1985, parágrafo 17.

¹⁹ Declaração de Iguazu de 1985, parágrafo 18 a 20.

²⁰ Ata para a Integração Brasileiro – Argentina de 1986, parágrafo 1º.

²¹ Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina de 1988, preâmbulo.

²² Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina de 1988, Art. 3º ao 5º.

âmbito da ALADI por intermédio do Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica – AAP.CE nº 18 (Macedo, 2014).

O Acordo de Assunção, assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai estabelece a criação de um mercado comum entre os Estados partes até a data de 31 de dezembro de 1994. Para tal, estabeleceu-se como objetivo a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, o estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC), política comercial comum com terceiros, coordenação de políticas macroeconômicas e compromisso de harmonização das legislações internas²³.

2.2.1. O nascimento do Mercosul

Uma vez apresentadas as várias iniciativas que deram origem à integração dos países da América Latina, iremos abordar os objetivos, percorrer a estrutura e o modo de funcionamento de um dos blocos de integração econômica da América do Sul: o Mercosul.

É uma evidência afirmar que a realidade dos países sul-americanos tinha contribuído para a percepção da necessidade premente de estimular o desenvolvimento regional. Tratando-se de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, a mudança de paradigma mostrava-se vital. O Tratado de Assunção de 1991 estabelece que o Mercosul se funda na reciprocidade de direitos e obrigações, e estabelece normas de transição até 31 de dezembro de 1994. O tratado instituiu a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, mediante a eliminação dos direitos e restrições alfandegários e não-tarifárias e outras medida de efeito equivalente²⁴; fixou uma tarifa externa, a política comercial comum e a coordenação externa em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; coordenou as políticas internas (comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, serviços, alfandegária, transportes e comunicações), para assegurar iguais condições de concorrência; e estabeleceu a harmonização da legislação interna em todas as áreas com repercussão no processo integrativo. De igual modo, previu mecanismos de financiamento solidário, tais como o Fundo para a Convergência Estrutural (FOCEM). Com efeito, o FOCEM financia projetos que promovem a competitividade, a coesão social e a redução de assimetrias regionais.

²³ Tratado de Assunção de 1991, art. 1º.

²⁴ Tratado de Assunção de 1991, art. 2º ao 5º.

O Tratado de Assunção estabelecia a criação de dois órgãos responsáveis pela administração do bloco no período de transição: o Conselho do Mercado Comum - CMC e o Grupo do Mercado Comum - GCM, sendo o primeiro o órgão deliberativo que visava assegurar a constituição definitiva do mercado comum - composto pelos Ministros de Relações Exteriores e Ministros de Economia dos Estados partes - e o segundo o executivo coordenado pelos Ministérios de Relações Exteriores, ao qual pertencem os representantes do Ministério de Relações Exteriores, Ministério da Economia e Banco Central de cada estado parte²⁵.

Conforme ensinam Vieira e Borba (2010) dois protocolos se destacam: o Protocolo de Brasília, de 17 de novembro de 1991 e o Protocolo de Buenos Aires, de 5 de agosto de 1994. O primeiro versa sobre regras de solução de controvérsias e o segundo sobre jurisdição internacional em matéria contratual. O primeiro Protocolo foi criado por força da previsão do art. 3º e no Anexo III do Tratado de Assunção de 1991, devido ao compromisso firmado no sentido de estabelecer o Sistema de Solução de Controvérsias no período transitório²⁶. Este protocolo visava decidir sobre a interpretação e aplicação das normas do Mercosul²⁷, tais como a negociação direta entre os Estados²⁸, a intervenção do GMC²⁹, o procedimento arbitral³⁰ e as reclamações de particulares quanto a medidas restritivas aplicadas pelos países, discriminatórias ou de concorrência desleal³¹.

Já o protocolo de Buenos Aires foi criado para designar as regras comuns no que se refere à jurisdição internacional em matéria contratual, objetivando estimular o desenvolvimento das relações econômicas no setor privado dos Estados partes³². O protocolo estabelece normas de definição e eleição de foro e jurisdição competente para dirimir conflitos decorrentes de contratos internacionais em matéria comercial e civil³³.

Contudo, chegando ao final do prazo estabelecido, o ideal “mercado comum” não tinha sido alcançado. Assim, optou-se por colocar em prática a fase do livre comércio conjuntamente com a de união aduaneira, mesmo que com suas limitações, adequações e exceções. Para tanto, durante a realização da VII Reunião do Conselho do Mercosul,

²⁵ Tratado de Assunção de 1991, art. 9º ao 15.

²⁶ Protocolo de Brasília de 1991, preâmbulo.

²⁷ Protocolo de Brasília de 1991, Art. 1º.

²⁸ Protocolo de Brasília de 1991, Art. 2º.

²⁹ Protocolo de Brasília de 1991, Art. 4º.

³⁰ Protocolo de Brasília de 1991, Art. 7º.

³¹ Protocolo de Brasília de 1991, Art. 25.

³² Protocolo de Buenos Aires de 1994, preâmbulo.

³³ Protocolo de Buenos Aires de 1994, Art. 4º.

realizada nos dias 16 e 17 de dezembro de 1994, na cidade brasileira de Ouro Preto – MG, foi instituído o Protocolo Adicional sobre a Estrutura Institucional, conhecido como Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17 de Dezembro de 1994 (Vieira & Borba, 2010, p.159).

Este protocolo teve grande importância, uma vez que criava a estrutura institucional definitiva³⁴, e atribuía personalidade jurídica internacional ao bloco³⁵, mantendo o sistema consensual de tomada de decisões³⁶, criando regras de aplicação interna das normas emanadas por órgãos do Mercosul³⁷, e reafirmando as normas de solução de controvérsias estabelecidas no Protocolo de Brasília de 1991³⁸, inclusivamente prevendo um orçamento para o funcionamento do bloco por intermédio de contribuições dos Estados partes³⁹.

É importante entender a diferença entre “Estado Parte” e “Estado Associado” para efeitos de relações mercosulinas. São Estados partes do Mercosul os países fundadores do bloco econômico (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), e aqueles que na forma da previsão trazida pelo Capítulo IV do Tratado de Assunção de 1991, sejam países membros da ALADI e solicitem a adesão, passando por processo de negociação, dependente da aprovação unânime dos Estados partes. Já a condição de Estado Associado é conferida aos países que, embora não tenham aderido ao Tratado de Assunção de 1991, celebrem acordos de livre comércio com o Mercosul amparados pela ALADI:

A participação dos Estados Associados no Mercosul está regulada pelas Decisões CMC nº 18/04, 28/04 e 11/13. A normativa Mercosul permite que requeiram a condição de Estado Associado: (i) os países membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) com os quais o Mercosul assine Acordos de Livre Comércio, protocolizados naquela associação; e (ii) países com os quais o Mercosul assine Acordos conforme as disposições do artigo 25⁴⁰ do Tratado de Montevideu de 1980, instrumento constitutivo da ALADI. Os Estados Associados podem participar, na qualidade de convidados, das reuniões dos órgãos da estrutura institucional do Mercosul para tratar de temas de interesse comum, com direito de voz⁴¹.

O primeiro país associado foi o Chile, “que formalizou sua associação ao Mercosul em 25 de junho de 1996, durante a X Reunião da Cumbre do Mercosul, em San Luís, Argentina, mediante a assinatura do Acordo de Complementação Econômica entre Mercosul-Chile”

³⁴ Protocolo de Ouro Preto de 1994, art. 1º.

³⁵ Protocolo de Ouro Preto de 1994, art. 34.

³⁶ Protocolo de Ouro Preto de 1994, art. 37.

³⁷ Protocolo de Ouro Preto de 1994, art. 38.

³⁸ Protocolo de Ouro Preto de 1994, art. 43.

³⁹ Protocolo de Ouro Preto de 1994, art. 45.

⁴⁰ Tratado de Montevideu de 1980, Art. 25 - Os países-membros poderão, outrossim, celebrar acordos de alcance parcial com outros países e áreas de integração econômica da América Latina, de acordo com as diversas modalidades previstas na seção terceira do capítulo II do presente Tratado e nos termos das respectivas disposições regulamentares.

⁴¹ Informação disponível no site oficial do Mercosul no Brasil, página relativa a Perguntas Frequentes, pergunta nº 5, disponível no link de acesso: <http://www.mercosul.gov.br/perguntas-frequentes>

registrado junto à ALADI como AAP.CE nº35, de 25 de junho de 1996. A Bolívia, na reunião subsequente, “XI Reunião da Cumbre do Mercosul, em Fortaleza (Brasil), em 17 de dezembro de 1996, ao subscrever o Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Bolívia”, registrado na ALADI como AAP.CE nº 36, junta-se ao grupo também nesta qualidade (Soares Filho, 2013, p. 70).

Pouco depois da associação do Chile e da Bolívia, dá-se um importante avanço no sentido de promover a garantia dos preceitos democráticos, mediante a assinatura do Protocolo de Ushuaia, de 24 de julho de 1998. Por analogia com a UE, o Protocolo de Ushuaia estabelece como condição essencial a garantia do respeito pelas instituições democráticas entre seus membros⁴², criando medidas em caso de ruptura da ordem democrática das nações participantes. Tais medidas, sublinhe-se, vão desde a consulta ao Estado acusado, suspensão do direito de participar nos órgãos do Mercosul, podendo chegar à suspensão dos direitos e obrigações decorrentes desse processo de integração⁴³.

Outro instrumento normativo importante desenvolvido pelo Mercosul foi o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias, de 18 de fevereiro de 2002, que reconheceu a necessidade do aperfeiçoamento dos mecanismos e do sistema de solução de controvérsias, graças ao qual se possibilitou a inserção de mais um órgão na estrutura institucional do Mercosul, o Tribunal Permanente de Revisão⁴⁴.

Já no século XXI, o Mercosul passa por nova fase de alargamento. São, assim, iniciadas negociações com outro bloco da América do Sul, a Comunidade Andina⁴⁵. Integravam a Comunidade Andina a Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, sendo que a primeira já figurava como Estado Associado ao Mercosul mediante o AAP.CE nº 36, de 17 de dezembro de 1996.

A ampliação dos Estados Associados deu-se com a assinatura do Acordo de Complementação Econômica celebrado entre a Comunidade Andina e o Mercosul, na cidade de Brasília (Brasil), em 6 de dezembro de 2002, registrado perante a ALADI como AAP.CE nº 56. Contudo, este acordo possuía caráter transitório, visto que seu art. 1º estabeleceu prazo até 31 de dezembro de 2003 para que fossem realizadas negociações de conformação de uma área de livre comércio.

⁴² Protocolo de Ushuaia de 1998, art. 1º.

⁴³ Protocolo de Ushuaia de 1998, art. 4º e 5º.

⁴⁴ Protocolo de Olivos de 2002, preâmbulo e art. 18º

⁴⁵ Acordo de Complementação Econômica nº 56 celebrado entre Comunidade Andina e o Mercado Comum do Sul de 2003, preâmbulo.

As negociações entre os Estados partes da Comunidade Andina e o Mercosul ocorreram em duas frentes. A primeira delas contempla Colômbia, Equador e Venezuela, que têm a fase de negociações finalizada, tendo adquirido o *status* de Estados Associados mediante a formalização do Acordo de Complementação Econômica, registrado na ALADI pelo AAP.CE nº 59, de 18 de outubro de 2004. A outra ocorreu diretamente entre o Peru e o Mercosul, culminando na assinatura do Acordo de Complementação Econômica assinado entre os Estados partes do Mercosul e o Peru, registrado na ALADI mediante o AAP.CE nº 58, de 30 de novembro de 2005.

Ainda em 2005, aquando a realização da XXIX Conferência do Mercosul, de 9 de dezembro de 2005, em Montevideu é iniciado o processo de adesão da Venezuela ao Mercosul, sendo-lhe outorgado o *status* de Estado-membro em processo de adesão. Conforme relata Macedo (2014, p. 52) “a Venezuela se desvinculou da Comunidade Andina de Nações (CAN) e firmou Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, em 04 de julho de 2006, juntamente com os estados signatários do Tratado de Assunção. O Protocolo deu início a um processo de inclusão que foi finalizado com a aprovação da entrada definitiva do país no bloco, pela Decisão nº 027/2012 do Conselho do Mercado Comum, em 30 de junho de 2012”. O processo de adesão da Venezuela foi conturbado. Desde o início o Paraguai teve um posicionamento contrário ao seu acolhimento. Mesmo após 2011, quando os três outros Estados-membros já haviam aprovado, o Senado paraguaio opô-se à adesão. Soares Filho (2013, p. 71) relata que:

Nesse ínterim, foi afastado da presidência do Paraguai, mediante *impeachment*, Fernando Lugo, num processo sumário, em que não teria sido concedido prazo razoável. Pouco tempo depois, em 29 de junho de 2012, na reunião de cúpula realizada em Mendoza, na Argentina, os chefes de três dos quatro Estados do bloco – Cristina Kirchner (Argentina), Dilma Rousseff (Brasil) e José Mujica (Uruguai) – suspenderam a competência do Paraguai para participar das decisões do Mercosul, sob justificativa de que a destituição de seu presidente e a posse do novo (então, vice), Federico Franco, não teriam sido realizadas com obediência aos procedimentos democráticos (...). Com a suspensão daquele país, efetivada em decorrência da destituição de seu presidente Fernando Lugo, a integração foi ultimada em reunião do Mercosul ocorrida, sem a presença do Paraguai, em Brasília.

Desse modo a Venezuela adquiriu *status* de Estado Parte do Mercosul, e o Paraguai só pôde retornar às atividades políticas do bloco em abril de 2013, graças à posse do novo Presidente eleito, Horácio Cartes (Macedo, 2014, p. 53). Superado o imbróglio relacionado à adesão da Venezuela, foi a vez de a Bolívia requerer o *status* de Estado Parte, por intermédio do Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia, de 7 de dezembro de 2012, todavia seu processo de adesão ainda se encontra em andamento.

No final de 2011 o Mercosul e seus estados associados assinam um documento com o objetivo de incrementar as normas de proteção dos preceitos democráticos no interior do bloco, estabelecendo regras mais rígidas aos países que as descumprirem, mediante a assinatura do Protocolo de Ushuaia II, de 20 de dezembro de 2011 (embora este documento tenha sido assinado em Montevideú, em homenagem ao primeiro protocolo dessa natureza foi mantida a nomenclatura).

Em 2013 foram realizadas as últimas associações de países da América do Sul ao Mercosul, adquirindo o *status* de Estado Associado a Guiana, mediante a Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 12, de 11 de julho de 2013 e o Suriname, pela Decisão nº 13, de 11 de julho de 2013.

Recentemente o Mercosul suspendeu um Estado parte, pelo fato de o país não cumprir obrigações assumidas aquando a adesão, sendo esta medida imposta à Venezuela na data de 1º de dezembro de 2016, impedindo o presidente daquele país de assumir a presidência do bloco (Fleck, 2016). No ano seguinte foi novamente imposta a medida de suspensão, desta vez pelo descumprimento do Protocolo de Ushuaia, por ruptura da ordem democrática (Marchão, 2017). Atualmente a Bolívia está a desenvolver o processo de adesão ao bloco.

CAPÍTULO III – ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Neste capítulo será abordada a estrutura institucional da UE e do Mercosul, a fim de estabelecermos as principais diferenças entre elas, e apurarmos qual o impacto da ação das instituições no processo integrativo. A análise comparativa incidirá, em especial, a partir da criação do Parlamento do Mercosul e nas perspectivas para a institucionalização de uma Corte de Justiça do Mercosul.

3.1. Estrutura Institucional da União Europeia

Os 28 Estados-membros da União Europeia, e seus cidadãos, são os destinatários do DUE. Os Estados-membros, abriam mão de parte de sua soberania em prol da União, transferindo parte significativa do seu poder de decisão para as instituições da União, embora tais decisões sejam tomadas em comum valendo para toda a Europa.

O art. 13º do TUE-L, designa as instituições que compõem atualmente a UE, quais sejam: **a)** o Parlamento Europeu - PE; **b)** o Conselho Europeu; **c)** o Conselho; **d)** a Comissão Europeia; **e)** o Tribunal de Justiça da União Europeia - TJUE; **f)** O Banco Central Europeu - BCE; e o **g)** Tribunal de Contas.

O PE é o órgão legislativo da UE, responsável também pela aprovação de orçamento, pelo controle político da União, com direito a participar no processo de revisão dos tratados, no processo de adesão e na conclusão de acordos internacionais. A competência orçamental do Parlamento é partilhada com o Conselho. O PE é responsável pela supervisão e controle democrático das demais instituições, principalmente por meio de requisições de informações sobre as atividades da Comissão, além da votação de moção de censura para afastamento da Comissão, fato este que ainda não ocorreu. O processo de nomeação dos comissários e instauração de comissões de inquérito temporárias sobre alegações de infração e má administração na aplicação do DUE são também atribuições do Parlamento.

O Controle político da UE também é exercido pelo Provedor de Justiça Europeu, órgão institucionalmente independente, eleito pelo PE após cada eleição do Parlamento de cinco em cinco anos. Cabe também ao PE definir o seu estatuto e condições de exercício, apreciar seu relatório anual, e propor a sua demissão ao TJUE em caso justificado (Art. 228 do TFUE).

Assim, os seus poderes de controle político são hoje bastante efetivos, intensos e difusos (Gorjão, 2014, p. 162), principalmente no que se refere à Comissão Europeia, que é dele dependente, uma vez que tem seu Presidente eleito por ele e a nomeação da Comissão, por parte do Conselho Europeu, depende da sua aprovação. Além disso, os Tratados revelam uma relação próxima entre o PE e a Comissão, estando expresso no art. 17, nº 8 do TUE-L que “a comissão, enquanto colégio, é responsável perante o Parlamento Europeu”. É, também, importante ressaltar ainda a existência de um direito de petição ao PE, previsto no art. 24º, nº 2 do TFUE, concedido “a qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-membro” desde que “sobre qualquer questão que se integre nos domínios de atividade da União e lhe diga diretamente respeito” (art. 227º do TFUE).

Apesar de eleito diretamente pelos cidadãos europeus, o PE não detém uma competência legislativa idêntica à dos poderes legislativos estaduais, pois é destituído de capacidade decisória plena, dividindo as funções com o Conselho e com a Comissão Europeia (reservada a esta última a iniciativa legislativa). Na verdade, o PE raramente “legisla” sozinho, por meio de processo legislativo especial. Já no processo legislativo ordinário há a participação do PE e do Conselho em igualdade, ficando evidente a dimensão bicameral na UE, constituindo o PE uma espécie de câmara baixa, representando os cidadãos da União e o Conselho uma câmara alta, representando os Estados (Pais, 2010, p. 335-336).

Uma das maiores distinções dos poderes legislativos do PE face aos parlamentos nacionais, é a ausência de iniciativa legislativa. Na realidade, ainda que o PE possa suscitar a iniciativa à Comissão e esta, se decidir pelo seu não seguimento o deva informar das razões de tal recusa, perante a sua inatividade, o PE não pode substituí-la e iniciar o processo legislativo. (Martín & Nogueira, 1999, p. 86). É possível, no entanto, vislumbrar um direito de iniciativa legislativa do PE, no processo de definição da sua própria composição, estatuto e modo de exercício das funções dos seus membros ou do Provedor de Justiça ou relativamente ao seu poder de inquérito (Gorjão, 2014, p. 160).

No que concerne à sua composição, o PE é constituído por 751 membros e é diretamente eleito pelos cidadãos europeus de cinco em cinco anos (14.º, n.º 3 TUE). As últimas eleições tiveram lugar em maio de 2014. Podem eleger e ser eleitos ao PE tanto os nacionais de um Estado-membro (onde a eleição se realiza) como todos os nacionais de outros Estados-membros que lá residam e onde pretendam exercer o seu direito de voto, o que significa que a sua base de legitimidade são os cidadãos europeus.

O número de deputados Europeus por país é proporcional à população de cada país, ainda que se trate de uma proporcionalidade degressiva, ou seja, nenhum país pode ter menos de seis, nem mais de noventa e seis deputados, não excedendo o total de 751 membros, sendo 750 mais o presidente (art. 14 do TUE-L). O PE, de acordo com os artigos 231 e 232 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE goza de poder de auto-organização, importando destacar que os deputados europeus são agrupados por filiação política e não por nacionalidade, gozando ainda de um estatuto de independência, aprovado pela decisão 2005/684/CE, Euratom do PE, de 28.9.2005.

Embora a organização interna dos grupos políticos no Parlamento não obrigue a utilização de modelo partidário, já há algum tempo emergem partidos políticos em nível europeu, reconhecidos a partir do TM, com previsão também no art. 10º, nº 4 do TUE-L, e no art. 12, nº 2 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

O PE delibera por maioria dos votos expressos (art. 231º do TFUE), salvo disposição em contrário. Em vários casos é exigido quórum diverso para aprovação, por exemplo, de uma moção de censura à Comissão Europeia (art. 234, §2º do TFUE) ou de sanções aos Estados-membros por violação ao art. 7º do TUE-L, caso em que é necessária uma dupla maioria, ou seja, dois terços dos votos expressos, presente a maioria dos deputados eleitos.

O Conselho (instituição diversa do Conselho Europeu) é previsto no art. 16 do TUE-L e, no que concerne à função legislativa e orçamentária da União, exerce as suas funções conjuntamente com o PE. O Conselho tem competência para a adoção da legislação, com base em propostas da Comissão Europeia. Além disso, coordena a definição das políticas econômicas e sociais dos Estados-membros que integram a zona euro, define a política externa e de segurança, com base nas orientações do Conselho Europeu e celebra acordos entre a UE e outros países ou organizações internacionais.

Este órgão representa os Governos dos Estados-membros perante a UE. Em clara manifestação de câmara legislativa, sempre que o Conselho votar ou deliberar projeto de ato legislativo (art. 16 do TUE-L), dentre outras proposições, as reuniões serão públicas. O Conselho é composto por um representante de cada Estado-membro a nível ministerial com poderes para vincular seu respectivo governo e exercer o direito de voto. Não possui membros fixos, reunindo-se em formações distintas (art. 236.º TFUE) a depender da matéria objeto de discussão, por exemplo o Conselho de Justiça e Assuntos Internos é composto pelos Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos de todos os Estados-membros

da UE, reunindo-se este conselho específico, habitualmente de três em três meses. A presidência de cada formação é exercida pelos representantes dos Estados-membros, num sistema de rotação igualitária, por um período de 18 meses, embora a presidência do Conselho dos Negócios Estrangeiros seja exercida pelo Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e para a Política de Segurança (art. 18.º, n.º 3). Nos termos do art. 16.º, n.º 4 TUE-L, o Conselho delibera, em regra, por maioria qualificada (55% dos membros do Conselho, num mínimo de 15, que representem, pelo menos, 15% da população, sendo necessária a vontade de 4 membros para formar a minoria de bloqueio), dependendo da base jurídica a adotar pelo ato a deliberar.

Já o Conselho Europeu, diferente do Conselho, nos termos do art. 15, n.º 1 TUE-L, tem como principal função dar à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento, estando encarregado de definir as orientações e prioridades políticas gerais da União, sem exercer a função legislativa. Esta instituição trata de questões complexas e sensíveis que não podem ser resolvidas a níveis inferiores; define a política externa e de segurança comum da UE, tendo em conta os seus interesses estratégicos e as implicações em termos de defesa; e designa os candidatos a altos cargos nas instituições, tal como a presidência do BCE e da Comissão. Em relação a cada questão agendada, o Conselho Europeu pode instar a Comissão Europeia a elaborar uma proposta e transmitir a questão ao Conselho.

Apesar de o Conselho Europeu não exercer função legislativa, não é possível dizer que apenas exerce posições políticas, adotando tal instituição reconhecida competência para realização de atos jurídicos, entre eles incluída a alteração formal do tratado (Gorjão, 2014, p. 144).

Este órgão é composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros da União, bem como pelo seu Presidente e pelo Presidente da Comissão, participando nos seus trabalhos também o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. O Conselho Europeu se reúne geralmente duas vezes ao ano, podendo o Presidente convocar sessões extraordinárias para debater questões urgentes. Salvo disposição em contrário (art. 15º, n.º 3), esta instituição decide por consenso.

À Comissão Europeia é atribuída a função de promover o interesse geral da União (art. 17.º, n.º 1 TUE-L). A Comissão vela pela aplicação dos Tratados, bem como das medidas adotadas pelas instituições, controla a aplicação do direito da União, ainda que sob a fiscalização do TJUE. A Comissão tem o poder de iniciativa legislativa e é responsável

pela execução do orçamento e gestão dos programas. Exceção feita para a política externa e de segurança comum, esta instituição garante a representação externa da União, negociando os acordos internacionais.

A Comissão Europeia é composta por 28 membros – onde se inclui o seu presidente e o Alto Representante que é também seu vice-presidente – escolhidos em função da sua competência geral e do seu empenhamento europeu de entre personalidades que não suscitem dúvidas sobre a garantia de independência (art. 18.º, n.º 3 TUE-L). Portanto, os comissários não solicitam nem aceitam instruções de nenhum Governo, instituição, órgão ou organismo e abstêm-se de qualquer ação incompatível com os seus deveres. Como já foi referido, o PE pode votar uma moção de censura à Comissão Europeia, com vista à sua demissão global. Já a nível individual qualquer comissário pode ser demitido pelo TJUE, a pedido do Conselho ou da própria Comissão. Os comissários são escolhidos com base num sistema de rotação igualitária entre os Estados-membros que reflete a posição demográfica e geográfica relativa dos Estados-membros no seu conjunto.

O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) interpreta os tratados e garante que os mesmos se apliquem uniformemente em todos os Estados-membros, bem como julga sobre os eventuais litígios entre governos nacionais e instituições europeias. Em determinadas circunstâncias, os particulares, empresas ou organizações que considerem que os seus direitos foram violados também podem recorrer ao Tribunal. Com efeito, as relações entre o DUE e o direito interno dos Estados-membros são estabelecidas em vários princípios de criação jurisprudencial, quais sejam: o princípio da autonomia, do primado, e da interpretação conforme, bem como foi responsável pelo desenvolvimento e distinção entre o princípio da aplicabilidade direta e do efeito direto. De igual modo, o tribunal foi reconhecendo ao longo do tempo o princípio da tutela jurisdicional efetiva e a responsabilidade civil dos Estados-membros pela violação do DUE, assim assegurando a plena eficácia desta verdadeira união de direito.

O tribunal detém uma vasta competência, exercendo funções constitucionais, administrativas, internacionais e também de natureza cível. Os processos submetidos à sua apreciação são: **a)** interpretação legislativa, em que há a possibilidade de consulta por determinada jurisdição nacional acerca da interpretação ou validade de ato legislativo europeu. Este mecanismo de cooperação com os juízes nacionais, designado por processo de questões prejudiciais, pode ser utilizado para determinar se uma lei ou prática nacional é

compatível com o direito europeu, sendo responsável pela uniformidade e desenvolvimento do DUE; **b)** aplicação da legislação, utilizado quando um país da União não respeitar o direito europeu. Este tipo de processo de incumprimento pode ser proposto pela Comissão Europeia ou qualquer país membro da União. Verificada uma situação de desconformidade com o DUE o país deve corrigir a situação, sob pena de proposição de segunda ação e imposição de sanção pecuniária; **c)** anulação de atos legislativos europeus, quando constatada violação dos tratados; **d)** Ações por omissão, quando o Parlamento, o Conselho e a Comissão são obrigados a agir e não o fazem; **e)** ações de indenização, propostas por qualquer pessoa ou empresa que tenham seus interesses lesados por ação ou omissão da UE ou seus agentes.

O Banco Central Europeu - BCE gere o euro e é encarregado de definir e executar a política monetária da UE, mantendo a estabilidade dos preços e orientando o crescimento econômico. Além disso, é encarregado de fixar as taxas de juro, controlando a oferta monetária e a inflação.

O Tribunal de Contas Europeu atua como órgão independente de controle externo da UE, defendendo os interesses dos contribuintes europeus. Ainda que não disponha de poder jurisdicional, cabe-lhe contribuir para a melhoria da gestão do orçamento e dar conta da situação financeira da União, auditando as receitas e despesas da União, controlando as pessoas e organizações que gerem fundos à União, apresentando relatórios com suas conclusões e recomendações à Comissão Europeia e aos Estados-membros, comunicando suspeitas de fraude, corrupção ou atividades ilícitas ao Organismo Europeu de Luta Antifraude, entre outras atribuições.

A UE conta com outros órgãos acessórios como, por exemplo, o Comitê Econômico e Social Europeu e o Serviço Europeu para a Ação Externa, no entanto, para os fins desta dissertação, foram elencadas apenas as principais instituições.

Outro ponto pertinente para este trabalho é o grau de vinculação da legislação da UE junto aos seus Estados-membros. Para tanto, torna-se necessário uma brevíssima abordagem ao processo legislativo, bem como ao tipo de legislação produzida pela União.

Todos os atos normativos da UE devem ter a base legal nos tratados que constituem fonte primária do DUE. A base legal é que determinará o procedimento legislativo a ser tomado, incluindo sucessivas leituras do projeto pelo Conselho ou pelo Parlamento, bem como

devem ser levados em conta a opinião de órgãos de apoio. O direito secundário, ou derivado, é constituído pelos atos adotados pelas instituições e outros órgãos, no quadro das competências que lhes foram enunciadas pelos tratados. Tais atos podem ser legislativos e não legislativos, segundo uma tipologia que se ordena da seguinte forma: **a)** Atos legislativos, emanados essencialmente pelo PE e pelo Conselho, via processo legislativo ordinário; pelo PE, via processo legislativo especial ou pelo Conselho via processo legislativo especial; **b)** Atos delegados, de natureza não legislativa, adotados pela Comissão (art. 290 do TFUE); e **c)** Atos não legislativos por vezes designados como exercício de poder regulamentar autónomo; **d)** Atos de execução, de natureza não legislativa realizados pela Comissão nos casos previstos no art. 291 do TFUE (Gorjão, 2014, p. 283/284).

Os atos legislativos assumem uma das formas previstas no art. 288 do TFUE, quais sejam: **a)** Regulamentos, diretamente aplicáveis e vinculativos para todos os Estados-membros, sem a necessidade de qualquer ato de recepção interna por parte deles. Simultaneamente, torna não aplicáveis quaisquer normas nacionais que sejam incompatíveis com as disposições materiais neles contidas; **b)** Diretivas: que fixam um resultado que os Estados, seus destinatários, devem alcançar podendo cada um deles elaborar sua legislação para lhe dar cumprimento efetivo, mediante a sua correta transposição. A diretiva é obrigatória quanto ao resultado desejado, ficando a cargo dos Estados-membros decidirem os meios e formas pelas quais tal resultado será atingido; **c)** Decisões são vinculativas e podem ter ou não efeito direto. Tem como destinatários os Estados-membros, ou grupos de pessoas ou indivíduos. Constituem o ato principal na Política Externa e de Segurança e são utilizadas para decidir proposições de fusão entre empresas; **d)** Recomendações e pareceres, são não vinculativos e visam sugerir aos Estados membros linhas de conduta, sem qualquer imposição legal aos seus destinatários. Embora qualquer um destes atos possa não ter natureza legislativa pois o que caracteriza um ato legislativo não é a circunstância de assumir uma ou outra forma, mas sim o seu conteúdo e processo de formação (Gorjão, 2014, p. 285), devendo os mesmos ser publicados no Jornal Oficial da União Europeia (art. 297 do TFUE)⁴⁶. Os atos legislativos são hierarquicamente superiores aos atos não

⁴⁶ Art. 297 do TFUE – 1. Os atos legislativos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário são assinados pelo Presidente do Parlamento Europeu e pelo Presidente do Conselho. Os atos legislativos adotados de acordo com um processo legislativo especial são assinados pelo Presidente da instituição que os adotou. Os atos legislativos são publicados no Jornal Oficial da União Europeia. Entram em vigor na data por eles fixada ou, na falta desta, no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação. 2. Os atos não legislativos adotados sob a forma de regulamentos, de diretivas e de decisões que não indiquem destinatário são assinados pelo Presidente da instituição que os adotou. Os regulamentos, as diretivas dirigidas a todos os Estados-Membros, bem como as decisões que não indiquem destinatário, são publicados no

legislativos, tendo como característica a precedência de lei. Além disso, somente os atos legislativos “podem delegar na Comissão o poder de adotar atos não legislativos de alcance geral que alterem ou completem “aspectos não essenciais do ato legislativo (art. 290, nº 1 TFUE)” (Gorjão, 2014, p. 286).

A maioria da legislação europeia é adotada mediante o processo legislativo ordinário. Neste processo, o Parlamento e o Conselho compartilham o poder legislativo, mediante proposta da Comissão Europeia. O Conselho e o Parlamento adotam uma proposta legislativa em primeira ou em segunda leitura. Caso as duas instituições não cheguem a um acordo após a segunda leitura, é convocado o Comitê de Conciliação e se o texto acordado por este Comitê puder ser aceito por ambas as instituições em terceira leitura, o ato legislativo é adotado. Caso a proposta legislativa seja rejeitada em qualquer fase do processo, ou se o Parlamento e o Conselho não conseguirem chegar a um compromisso, a proposta não é adotada e o processo termina (Art. 294 do TFUE).

Alguns autores referem que esta partilha da função legislativa, subtraindo o PE da plenitude da função legislativa, devido seus membros serem escolhidos diretamente pelos cidadãos, representa um déficit democrático, resultando em uma espécie de autoritarismo do constitucionalismo europeu (Nunes Junior, 2011, p. 26).

Resulta do exposto, que a organização e o funcionamento da UE são *sui generis* em sede de integração regional, sendo possível vislumbrar grandes avanços no sentido da unidade da estrutura institucional e uniformização de seu funcionamento.

No entanto, algumas competências ainda são debatíveis sob o ponto de vista da legitimidade do processo decisório, uma vez que grande parte dos poderes no domínio executivo são exercidos pela Comissão Europeia, a ela cabendo a iniciativa dos projetos de lei, e das políticas comunitárias, cabendo às demais instituições, incluindo aqui o PE, apenas decidi-las (Nunes Junior, 2011, p. 29).

Jornal Oficial da União Europeia. Entram em vigor na data por eles fixada ou, na falta desta, no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação. As outras diretivas e as decisões que indiquem um destinatário são notificadas aos respetivos destinatários, produzindo efeitos mediante essa notificação.

3.2. Estrutura Institucional do Mercosul

O Mercosul agrega atualmente 12 (doze) países da América do Sul, sendo 5 (cinco) na qualidade de Estados partes (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela), 1 (um) Estado-membro em processo de adesão (Bolívia) e 6 (seis) Estados Associados (Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname), englobando praticamente a integralidade daquele subcontinente, sendo, portanto imprescindível a definição precisa de uma estrutura orgânica que suporte as atividades, compromissos e inter-relações que o bloco regional venha a assumir perante seus componentes e o exterior.

Segundo Macedo (2014, p. 54) com “a definição da estrutura institucional do bloco de integração econômica são determinadas as características das normas por ele produzidas, bem como o grau de efetividade de seus atos no âmbito jurídico interno de seus Estados membros”, acrescentando ainda que “o desenho e as características institucionais influem diretamente na segurança jurídica fornecida pelo contexto integracionista”.

O Mercosul adota um padrão institucional intergovernamental, ou seja, as decisões e normas editadas pelo bloco não têm a característica de autoexecutoriedade no interior dos países que o compõem, visto que, para fazer com que elas integrem os ordenamentos jurídicos internos, torna-se necessário submetê-las a um processo de incorporação⁴⁷ (Cruz, 2010). Esse modelo adotado pelo Mercosul é amplamente criticado pela doutrina, Soares Filho (2013, p.76) afirma que “essa estrutura é inadequada para alcançar uma integração profunda, que chegue ao político e a outras áreas e propicie a criação de um bloco unido, com poder e capacidade de decisão perante o mundo exterior”.

Outra característica dos órgãos institucionais do Mercosul que não é vista com bons olhos pelos juristas é a regra trazida pelo art. 34 do Protocolo de Ouro Preto de 1994, de que todas as decisões dos órgãos que compõem o bloco devem ser tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados partes. Conforme afirma Macedo (2014, p. 65) “o conceito de consenso é vago e, do ponto de vista do mecanismo decisório, prejudica a tomada de decisões na organização internacional de integração”, fundamentando seu entendimento no simples fato de ser difícil separar consenso de unanimidade, o que por si só pode impor grandes barreiras a mudanças essenciais que o bloco necessite para sua sobrevivência,

⁴⁷ Internalização ou incorporação de normas: A doutrina brasileira assim denomina o processo que confere validade e vigência em âmbito interno às normas ou tratados internacionais assinados pelo Brasil. Para tanto faz-se necessária a apreciação e aprovação pelos parlamentares nacionais.

visto que, sob esta perspectiva, a negativa de um dos Estados partes pode significar a não implementação de uma decisão importante.

Macedo (2014, p. 55) divide didaticamente os órgãos que compõem o Mercosul em três categorias: “aqueles dotados de capacidade decisória, os auxiliares ao funcionamento da estrutura integracionista e os que são diretamente relacionados com a segurança jurídica”. Assim, a estrutura do Mercosul é a seguinte: **a) Órgãos com capacidade decisória:** Conselho do Mercado Comum (CMC); Grupo Mercado Comum (GMC); Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). **b) Órgãos auxiliares à estrutura decisória:** Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM); Tribunal Administrativo-Trabalhista (TAL). **c) Órgãos de segurança jurídica:** Tribunal Permanente de Recursos (TPR); Parlamento do Mercosul (Parlasul).

O Conselho do Mercado Comum (CMC) é um órgão criado pelo Tratado de Assunção de 1991 e reafirmado pelo Protocolo de Ouro Preto de 1994 (art. 1º), incumbido do objetivo de conduzir a política do processo de integração e tomadas de decisões do bloco (art. 3º).

O CMC é formado pelos Ministros das Relações Exteriores e os Ministros da Economia dos Estados partes⁴⁸, presidido por cada Estado Parte rotativamente, por ordem alfabética por períodos de seis meses⁴⁹, devendo reunir-se pelo menos uma vez por semestre com a participação dos Presidentes de cada Estado Parte, mas sem limite máximo de reuniões⁵⁰, podendo ser convidados a nelas participar os ministros ou representantes de outras áreas dos governos, sendo sempre coordenadas pelos Ministros de Relações Exteriores⁵¹.

Dentre as atribuições do CMC se destaca o fato de ser este órgão que exerce a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul⁵², sendo responsável por negociar e firmar acordos em nome deste⁵³, podendo criar, modificar ou extinguir órgãos da estrutura do bloco, conforme julgar necessário⁵⁴. Suas deliberações ocorrem por intermédio de Decisões de caráter obrigatório para os Estados partes⁵⁵.

⁴⁸ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 4º.

⁴⁹ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 5º.

⁵⁰ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 6º.

⁵¹ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 7º.

⁵² Embora possa parecer estranho do ponto de vista prático, é exatamente o que o dispositivo legal do Protocolo de Ouro Preto de 1994, veja-se: “Art. 8º - São funções e atribuições do Conselho do Mercado Comum: (...) III – exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul”.

⁵³ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 8º, IV.

⁵⁴ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 8º, VII.

⁵⁵ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 9º.

O segundo órgão com capacidade decisória do Mercosul, o Grupo Mercado Comum - GMC é o órgão executivo do bloco⁵⁶. Nasceu com a institucionalização do Tratado de Assunção de 1991 e foi mantido pelo Protocolo de Ouro Preto de 1994, tem como função precípua a proposição de projetos de Decisão ao CMC⁵⁷ e tomar as medidas necessárias para o cumprimento das decisões proferidas por aquele órgão⁵⁸.

O GMC é composto por 8 (oito) membros de cada país designados pelos seus governos, devendo contemplar representantes do Ministério das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou ministério equivalente) e dos Bancos Centrais⁵⁹, podendo, para o desenvolvimento de seus trabalhos, convocar representantes de outras áreas da Administração Pública dos Estados partes, ou da estrutura do Mercosul⁶⁰.

Além disso, assim que o GMC elabora ou revê o seu Regimento Interno, deve submeter o mesmo à apreciação do CMC⁶¹, sendo tal documento dirigido a regular o funcionamento desse órgão, bem como de estabelecer as regras para a convocação de suas reuniões ordinárias e extraordinárias⁶². Algumas atribuições do GMC podem aparentemente ser confundidas com as do CMC, contudo a atuação do primeiro é mais limitada do que a do segundo. Por exemplo, o GMC pode criar, modificar ou extinguir órgãos do Mercosul, mas não todo e qualquer órgão, sendo sua atuação limitada aos subgrupos de trabalho e reuniões especializadas⁶³. Outro exemplo, é a possibilidade de o GMC negociar com acordos em nome do Mercosul, sendo que esta hipótese só é possível com a expressa delegação do CMC e dentro das limitações estabelecidas⁶⁴.

Por fim, é importante registrar que o GMC delibera mediante Resoluções que têm caráter obrigatório⁶⁵, incidindo sobre assuntos como a aprovação do orçamento e da prestação de contas anuais elaboradas pela Secretaria Administrativa do Mercosul⁶⁶, emissão de

⁵⁶ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 10.

⁵⁷ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 14, II.

⁵⁸ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 14, III.

⁵⁹ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 11.

⁶⁰ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 12.

⁶¹ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 14, X.

⁶² Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 13.

⁶³ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 14, V.

⁶⁴ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 14, VII.

⁶⁵ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 15.

⁶⁶ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 14, VIII.

manifestações em matéria financeira e orçamentária⁶⁷, e homologação de Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social⁶⁸.

Outro órgão com capacidade decisória na esfera do Mercosul é a Comissão de Comércio do Mercosul – CCM que tem o encargo de assistir ao GMC, competindo-lhe velar pelo devido andamento da união aduaneira e pela correta aplicação das políticas comerciais internas ao bloco e com países terceiros⁶⁹. A CCM foi introduzida na estrutura orgânica do Mercosul pelo Protocolo de Ouro Preto de 1994, e a sua atuação está intimamente ligada ao GMC, que é responsável pela apreciação do Regimento Interno do CCM e suas alterações⁷⁰, competindo-lhe informar ao GMC sobre a evolução e atendimento aos instrumentos de política comercial vigentes, sobre a tramitação de solicitações recebidas e decisões adotadas⁷¹.

A vontade da CCM surge sob forma de Diretrizes e Propostas, sendo conferido à primeira o caráter de obrigatoriedade⁷². A título de exemplo podem ser elencadas as decisões da CCM sobre a gestão e aplicação das tarifas externas e instrumentos de política comercial que já foram acordados pelos Estados partes⁷³. As propostas que competem à CCM são a respeito de formulação ou revisão dos instrumentos de política comercial comum e normas em matéria comercial e aduaneira⁷⁴, bem como no que se refere à revisão de alíquotas tarifárias de determinados itens⁷⁵.

Passando agora para os órgãos auxiliares da estrutura decisória do Mercosul, antes de apresentar os órgãos principais, destaca-se, conforme afirma Macedo (2014, p. 60) que “a função de auxílio pode parecer, à primeira vista, desimportante para a segurança jurídica” do bloco, todavia “considerando principalmente a composição intergovernamental do Mercosul, esses órgãos são vitais na medida em que operacionalizam toda atividade dos demais” pois, enquanto cuidam da parte burocrática, logística de reuniões e coleta de informações relevantes, os órgãos de liderança podem dedicar-se exclusivamente à atividade fim da instituição.

⁶⁷ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 14, IX.

⁶⁸ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 14, XIV.

⁶⁹ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 16.

⁷⁰ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 19, III.

⁷¹ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 19, VI.

⁷² Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 20.

⁷³ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 19, V.

⁷⁴ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 19, VII.

⁷⁵ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 19, VIII.

O primeiro órgão é o Foro Consultivo Econômico-Social - FCES, constituído por representantes de cada Estado Parte em igual número, competindo-lhe a representação dos setores econômicos e sociais⁷⁶. O FCES exerce função consultiva, devendo manifestar-se por meio de recomendações direcionadas ao Grupo Mercado Comum - GMC⁷⁷, que também é responsável pela homologação do Regimento Interno do primeiro⁷⁸.

Outro órgão auxiliar do Mercosul é a Secretaria Administrativa do Mercosul – SAM, órgão de natureza operacional, responsável por prestar serviços aos demais órgãos, com sede permanente em Montevidéu, capital uruguaia⁷⁹. A SAM é regida por um diretor com mandato de dois anos, sem possibilidade de reeleição, devendo este ser nacional de um dos países partes e ser eleito pelo GMC com base num sistema rotativo, fundada em prévia consulta aos Estados partes, e designado pelo CCM⁸⁰.

Várias são as atribuições exercidas pela SAM, devendo destacar-se o arquivo oficial de documentos do bloco⁸¹, publicação e difusão de decisões adotadas pelo Mercosul⁸², organização da logística de reuniões de outros órgãos⁸³, elaboração do projeto de orçamento próprio, devendo zelar pela correta execução do mesmo⁸⁴ e prestar contas anualmente ao GMC⁸⁵. É também responsável por manter os Estados partes informados sobre as medidas de incorporação de normas emanadas pelo Mercosul⁸⁶.

O terceiro órgão auxiliar do Mercosul é o Tribunal Administrativo-Trabalhista – TAL, criado pela Resolução/GMC nº 54, de 10 de dezembro de 2003, que também aprovou o Estatuto que rege as atividades deste órgão. O tribunal, foi instituído para conhecer e decidir em única instância, conflitos de ordem administrativo-laboral entre a SAM e seus funcionários, ou outras pessoas contratadas para a prestação de serviço no âmbito dela e de outros órgãos do Mercosul, no caso de esgotamento de tentativa de solução pelas vias administrativas⁸⁷.

⁷⁶ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 28.

⁷⁷ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 29.

⁷⁸ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 30.

⁷⁹ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 31.

⁸⁰ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 33.

⁸¹ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 12, I.

⁸² Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 12, II.

⁸³ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 12, III.

⁸⁴ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 12, VII.

⁸⁵ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 12, VIII.

⁸⁶ Protocolo de Ouro Preto de 1994, Art. 12, IV.

⁸⁷ Estatuto do Tribunal Administrativo-Trabalhista do Mercosul, art. 1º.

O TAL, conforme preceitua o art. 2º de seu Estatuto, deve ser composto pela indicação de um membro titular e um suplente por cada Estado Parte, que devem ser juristas, preferencialmente com experiência na área administrativo-trabalhista e devem atuar com independência, não podendo aceitar imposições ou sugestão de Estados partes ou terceiros. Por cada reclamação apresentada é eleita por sorteio quem a irá presidir, devendo, na medida do possível, ser excluído do sorteio o membro que seja da mesma nacionalidade da pessoa que apresentou a reclamação.

Para a solução dos conflitos a ele submetidos o TAL deve basear-se na Decisão/CMC/Mercosul nº 04, de 17 de dezembro de 1996, que estabelece o Acordo da Sede e regras de funcionamento da SAM, bem como nas normas mercosulinas relativas ao pessoal da secretaria e Instruções de Serviços emanadas pelo diretor da SAM⁸⁸. O Estatuto do Tribunal além de estabelecer aquelas regras, fixa normas para a tramitação das reclamações, critério de legitimidade ativa e demais procedimentos interligados à apreciação das demandas que lhe forem direcionadas.

Resta falar sobre os órgãos responsáveis pela segurança jurídica no âmbito do Mercosul, sendo o primeiro deles o Tribunal Permanente de Revisão – TPR, instituído pelo Tratado de Olivos para Solução de Controvérsias de 2002 que substituiu o Protocolo de Brasília de 1991⁸⁹.

Antes da criação do TPR, a solução de controvérsias ficava limitada, entre outras medidas de conformação, ao sistema arbitral, não havendo um órgão fixo para analisar e rever as decisões dos Tribunais *Ad Hoc*. Tratava-se de um órgão de natureza transitória instituído pelos Estados partes por cada controvérsia apresentada à SAM⁹⁰. Nestes termos, a instituição do TPR representou um grande avanço no procedimento de solução de controvérsias no Mercosul. Do mesmo modo, ficou garantido o duplo grau de jurisdição, pois permitiu-se às partes interessadas na matéria controvertida a revisão do laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* por parte do TPR⁹¹.

O TPR é composto por cinco árbitros, sendo que quatro deles e seus quatro suplentes são indicados por cada Estado Parte, com um mandato de dois anos, renováveis no máximo duas vezes. O quinto árbitro, por sua vez, tem mandato de três anos, em regra não

⁸⁸ Estatuto do Tribunal Administrativo-Trabalhista do Mercosul, art. 3º.

⁸⁹ Protocolo de Olivos de 2002, art. 53.

⁹⁰ Protocolo de Brasília de 1991, art. 7º e seguintes.

⁹¹ Protocolo de Olivos de 2002, art. 17.

renovável, sendo nomeado por unanimidade dos Estados partes de uma lista de oito integrantes, onde dois deles são indicados por cada Estado parte dentre nacionais de países do Mercosul. Não havendo unanimidade, será sorteado pela SAM um membro da lista óctupla⁹².

Os árbitros pertencentes ao TPR deverão estar permanentemente à disposição do órgão, devendo atuar sempre que forem convocados⁹³. A atuação do Tribunal ocorrerá da seguinte maneira: sempre que a situação envolver dois Estados partes, o julgamento será efetuado por três árbitros, dois deles nacionais de cada Estado parte envolvido, devendo o terceiro ser sorteado pelo diretor da SAM, a quem cabe presidir o tribunal. Havendo a participação de mais de dois Estados partes envolvidos, tal controvérsia será apreciada pelos cinco árbitros integrantes do TPR⁹⁴.

O último dos órgãos de maior relevância da estrutura institucional do Mercosul é o Parlamento do Mercosul – Parlasul, criado pelo Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, de 9 de dezembro de 2005. O parlamento surgiu para substituir a antiga Comissão Parlamentar Conjunta – CPC, competindo-lhe a representação dos povos das nações mercosulinas, de forma independente e autônoma, devendo seus representantes serem eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme legislação interna de cada Estado Parte (art. 1º).

As disposições transitórias do Protocolo Constitutivo do Parlasul de 2005 estabeleceram as regras de eleição, sendo que num primeiro momento esses parlamentares seriam designados pelos Parlamentos Nacionais, devendo em determinado momento entrar em vigor o art. 6º, que dispõe sobre a realização de eleições diretas dos parlamentares pelos cidadãos dos Estados Parte, sendo estabelecido o prazo de 2014 para o efeito. Entretanto, conforme relata Silveira (2013), a realização de eleições diretas pelos cidadãos para a escolha de membros do Parlasul foi adiada para ocorrer até 31 de dezembro de 2020.

Um detalhe interessante sobre o Parlasul é a previsão de decisões por maioria simples, absoluta, especial ou qualificada⁹⁵, o que, futuramente, pode contribuir para uma mudança da metodologia adotada pelos órgãos decisórios do bloco, podendo permitir avanços mais

⁹² Protocolo de Olivos de 2002, art. 18.

⁹³ Protocolo de Olivos de 2002, art. 19.

⁹⁴ Protocolo de Olivos de 2002, art. 20.

⁹⁵ Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul de 2005, art. 15.

expressivos. Muitas são as competências atribuídas ao Parlasul⁹⁶, dentre elas é de suma importância destacar o papel que este órgão deve exercer junto aos poderes legislativos nacionais com o fito de conferir celeridade ao processo de recepção das normas mercosulinas, para que elas entrem em vigor mais rapidamente, tornando mais eficiente o progresso do bloco econômico regional.

As deliberações do Parlasul tomam a forma de pareceres, projetos de normas, anteprojetos de normas, declarações, recomendações, relatórios e disposições, sendo o caráter e os tipos de assuntos tratados por cada documento disciplinado pelo regimento interno deste órgão⁹⁷. A doutrina critica o fato de o Parlasul não ter ainda competência decisória, pois tratando-se de um órgão representativo, não lhe são atribuídos os necessários poderes para a realização de atividade legislativa (Macedo, 2014, p. 65).

Buscou-se aqui elencar os principais atores que constituem a estrutura institucional do Mercosul, não esgotando a abordagem a todos os órgãos do bloco, pois que existem outros organismos que integram a estrutura institucional, contribuindo para que o Mercosul prossiga desenvolvendo e prosperando.

⁹⁶ Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul de 2005, art. 4º.

⁹⁷ Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul de 2005, art. 19.

3.3. Análise comparativa sobre o formato institucional

São várias as críticas ao Mercosul e seu funcionamento, desde o processo decisório e o fato de inexistir atividade legislativa vinculativa. O Mercosul é o resultado de um longo processo de aproximação entre os Estados do Cone sul, alguns autores nem classificam o Mercosul como uma integração de Estados, mas sim a consolidação de um desejo de se integrar, um primeiro passo.

Não há dúvida de que o Tratado de Assunção de 1991 emulou o TR de 1957 que estabeleceu as comunidades europeias, pois ambos buscaram como um dos objetivos principais o estabelecimento de um mercado interno, o qual se fundava num espaço de livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas.

No entanto, a estrutura institucional adotada pelo Mercosul prejudica a ascensão de um verdadeiro processo de integração dos Estados no Cone Sul, uma vez que o seu processo decisório antes da vigência do Parlasul, era quase impraticável, pois estabelecia que as decisões do Mercosul seriam tomadas mediante consenso. A criação do Parlamento do Mercosul trouxe novos rumos ao processo integrativo sul-americano, prevendo quóruns para decisões diversos do consensual e estabelecendo uma relação mais próxima dos poderes legislativos dos Estados partes, a fim de criarem normas que possam ser mais facilmente ratificadas e recepcionadas no ordenamento interno dos Estados partes.

O Processo de integração do Cone Sul segue um trilha próprio e, diferente do experimentado pela UE, é menos inspirado por projetos, teorias e ideologias de integração, e mais centrado no plano intergovernamental, se caracterizando por um processo de integração mais aberto que reflete o atraso estrutural da realidade socioeconômica dos países envolvidos. Portanto, como um processo aberto, o Mercosul não conta com a estrutura institucional supranacional que conta a UE (Mariano, 2000, p. 92/95).

Até o momento, a estrutura institucional do Cone sul é fortemente impactada pelos atores iniciais e pelo seu núcleo funcional, fato que resulta dos interesses dos grupos que compõem o centro nervoso do processo de formulação decisória (Mariano, 2000, p. 92/95).

Várias são as críticas à estrutura institucional do Mercosul quando confrontada com a estrutura institucional da UE. Sobre este tema, é pertinente auscultar os argumentos expendidos por Ricardo Seitenfus (1992):

Portanto, não será inspirados em considerações técnicas ou economicistas que devemos concluir sobre a necessidade ou não da institucionalização do Mercosul e da concessão de direitos supranacionais. O importante é conservarmos o nível de politização que está na base do processo, para definir qual será o ordenamento institucional do Mercado Comum do Sul. No entanto, parece ser inquestionável a necessidade de construir um poder comum, depositário dos interesses dos países membros, que possa fornecer a indispensável continuidade ao processo integracionista e à legitimidade da representação popular. Caso não se construa este poder comum com as duas características mencionadas, o processo estará entregue às mãos dos Estados membros e da exclusiva vontade dos governos que se sucederem, sem a devida representação da vontade popular.

O autor também refere a necessidade de criação de três órgãos de representação que pudessem garantir um processo decisório democrático e participativo. Aventa ainda a criação de um grupo permanente supranacional com base estabelecida que exercesse um poder de guarda dos interesses comuns, bem como a necessidade de desenvolver um Parlamento capaz de expressar reivindicações e aspirações populares, dando legitimidade direta ao processo. Por último, invoca a necessidade da criação de uma Corte de Justiça, como garantia do respeito aos valores jurídicos (Seitenfus, 1992). O autor escreveu o artigo antes da criação do Parlamento do Mercosul, no entanto, reconhecendo as diferenças do processo de integração europeu e sul-americano, elencou ideias e propostas de instituições que muito beneficiariam o processo integracionista do Cone sul. Razão pela qual fica evidente sua contribuição para o presente trabalho.

Contudo, o Mercosul cada vez mais se aproxima de um verdadeiro espaço de integração regional, principalmente após a criação de seu Parlamento. Para que o processo de integração avance mais, concretizando as visões de Seitenfus em 1992, o seu Parlamento deve ser dotado de poderes legislativos vinculativos e deve ser criada uma Corte de Justiça para garantir o respeito aos princípios e valores jurídicos. Nesse sentido, importa destacar que o Parlasul vem invocando desde abril de 2017 a necessidade de criar aquela Corte de Justiça.

CAPÍTULO IV – ORDEM JURÍDICA E APLICAÇÃO DAS NORMAS

Neste capítulo serão descritos os ordenamentos jurídicos da UE e do Mercosul, a fim de estabelecermos as diferenças entre ambos e sua influência no processo de integração de cada região.

4.1. Ordenamento jurídico da União Europeia

O Direito da União Europeia (DUE) não é uma especialização da ordem jurídica internacional, e não substitui o direito do Estado-membro, não se confundindo, portanto, com este e nem com o Direito Internacional. O DUE é supranacional, e apenas se aplica no âmbito das atribuições previstas nos tratados, embora as autoridades internas de cada Estado-membro estejam vinculadas ao Direito estatal e ao supranacional (Lima Filho, 2006, p. 76).

O ordenamento jurídico Europeu é constituído pelo conjunto de normas jurídicas que regulam as relações entre os Estados-membros e a UE. Essas normas, como já foi referido (ver supra ponto nº 3.1) são divididas em dois grandes conjuntos: **a)** o do Direito primário ou originário que é integrado pelos tratados constitutivos da União com seus complementos e modificações; e **b)** o do Direito secundário ou derivado, que é constituído pelas normas emanadas dos órgãos da União com competência legislativa, de natureza unilateral, compreendendo os atos vinculativos, de cumprimento obrigatório por parte dos Estados-membros, e os atos não vinculativos.

A maioria dos dispositivos da UE dispensa quaisquer medidas de recepção ou “nacionalização” por parte do Estado-membro para que sejam incorporadas ao ordenamento jurídico interno dos Estados-membros, devido a gozarem de aplicabilidade ou efeito direto. Ademais, os próprios Estados, através das administrações nacionais e dos tribunais internos, aplicam diretamente o DUE.

Diferentemente das normas internacionais, as quais geram deveres e obrigações perante os Estados e não aos particulares, as normas da UE são integradas ao sistema jurídico de cada Estado-membro e geram direitos e obrigações, também para os particulares. Tais direitos e obrigações podem ser invocados nos Tribunais internos ou junto às autoridades administrativas (Tovar, 2005, p. 60).

A ordem jurídica comunitária europeia observa também certos princípios fundamentais, expressos em valores considerados superiores na hierarquia entre normas do ordenamento jurídico. Destacam-se entre os princípios fundamentais aqueles que se encontram expressamente previstos no art. 6º, nº 1 do TUE-L, quais sejam: **a)** Estado de Direito; **b)** democracia; **c)** liberdade; e **d)** direitos fundamentais (Lima Filho, 2006, p. 79).

De forma a salvaguardar a observância dos princípios fundamentais na UE, o TUE-L previu que, sob proposta fundamentada de um terço dos Estados-membros, do Parlamento Europeu ou da Comissão Europeia, o Conselho, deliberando por maioria qualificada de quatro quintos dos seus membros, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode verificar a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores referidos no artigo segundo⁹⁸ por parte de um Estado-membro, estipulando que antes de proceder a essa constatação, o Conselho deve ouvir o Estado-membro em questão e pode dirigir-lhe recomendações, deliberando segundo o mesmo processo (art. 7º, nº1 do TUE-L).

Caso se verifique a existência da violação, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode decidir suspender alguns dos direitos decorrentes da aplicação dos Tratados ao Estado-membro violador, incluindo o direito de voto do representante do Governo desse Estado-membro no Conselho. Ao fazê-lo, o Conselho terá em conta as eventuais consequências dessa suspensão nos direitos e obrigações das pessoas singulares e coletivas (art. 7º, nº3 do TUE-L).

Além dos citados, o ordenamento jurídico comunitário elenca outros princípios tão importantes quanto, quais sejam: **a)** Princípio da Autonomia; **b)** Princípio da Especialidade (poderes atribuídos); **c)** Princípio da Subsidiariedade; **d)** Princípio da proporcionalidade; **e)** Princípio da Efetividade, que abarca os subprincípios do efeito direto, da prevalência na aplicação, da uniformidade na aplicação e da interpretação conforme (Lima Filho, 2006, p. 79/98).

A autonomia do Direito Comunitário surgiu como o resultado de um reflexo defensivo do Tribunal de Justiça. Tratava-se de preservar a especificidade do direito das Comunidades e as ingerências dos direitos nacionais, constituindo tal autonomia uma característica da ordem jurídica comunitária. Por força dela, é possível afirmar que a União é uma nova

⁹⁸ Art. 2º do TUE-L: A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

ordem jurídica de direito internacional ou, mais simplesmente, uma ordem jurídica própria (Silva, 1995, p. 185). O DUE não se confunde com a ordem jurídica internacional, pois, a finalidade dos tratados europeus é de instituir uma Comunidade autônoma, “investida de uma autoridade institucional própria, com vista ao estabelecimento progressivo de uma ordem de subordinação das ordens jurídicas internas e dos interesses nacionais ao interesse comunitário” (Campos, 1994, p. 231).

Quanto ao princípio da autonomia, é possível verificar que o ordenamento jurídico da União não se subordina às normas de direito interno, valendo dizer que as normas de direito comunitário constituem ordem jurídica própria, a favor da qual os Estados-membros limitaram os seus direitos soberanos, a fim de criar um corpo de direito aplicável a si próprios e aos seus cidadãos, não podendo prevalecer perante a UE a invocação de quaisquer normas de direito interno, seja qual for a sua natureza (Campos, 1994, p. 330-331).

No que se refere ao princípio da especialidade, é necessário reconhecer que os Estados-membros da UE, democraticamente constituídos, retiram sua legitimidade dos próprios povos europeus e dos seus Estados-membros. No entanto, abdicaram apenas de parte de sua soberania, salvaguardando a característica da universalidade de seus fins, ou seja, o Estado soberano continua com liberdade para a produção jurídica, ainda que limitada pelos princípios e regras constitucionais e pelos compromissos internacionais a que se vincularam.

Ora, a UE é uma entidade política fundada por Estados soberanos e não por um qualquer poder constituinte europeu. Por esta razão, esta organização não pode atuar senão nas matérias que os Estados lhe tenham atribuído competências, carecendo, pois, de legitimação para atuar além das atribuições que lhe foram transferidas, uma vez que o portador natural das competências é o Estado (Lima Filho, 2006, p. 82). O TUE-L expressamente dispõe os limites de atuação da organização política, bem como seus objetivos, atuando a União, portanto, em uma janela pré-determinada de atribuições, não podendo se confundir com a liberdade e universalidade de atuação conferidas aos Estados soberanos para determinação de suas normas e políticas internas.

Por sua vez, o Princípio da Subsidiariedade foi expressamente afirmado no AUE, mas só foi consagrado como princípio geral por meio do TUE-L em seu art. 5º, nº3, que dispõe que nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervirá apenas se

e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros, tanto ao nível central como em nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.

De acordo com Quadros (1995, p. 72), a subsidiariedade é concebida para se encaixar às intenções dos Tratados. A UE foi instituída pelos Estados-membros, devendo a integração respeitar a identidade histórica, política e cultural dos Estados. Neste sentido o preâmbulo do TUE-L determina expressamente que sua finalidade é a de aprofundar a solidariedade entre os seus povos, respeitando a sua história, cultura e tradições, desejando reforçar o caráter democrático e a eficácia do funcionamento das instituições, a fim de lhes permitir melhor desempenhar, num quadro institucional único, as tarefas que lhes estão confiadas.

O Princípio da Proporcionalidade, ligando-se, ao princípio da subsidiariedade, expressa que a ação da comunidade não deve exceder o necessário para atingir aos objetivos previstos em seu tratado. Seu objetivo, portanto, é estabelecer um critério sobre a adequação de determinada ação da União ou de seus membros para a realização de certos objetivos, devendo abster-se de realizar ações prejudiciais quando houver outros meios menos prejudiciais de realizá-las.

Este princípio afeta inclusive a competência legislativa da UE, uma vez que o legislador comunitário, preso a este princípio, deve se certificar se os objetivos da ação não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, para só depois justificar a ação da União como o melhor meio de alcançar os objetivos traçados, sob pena de ilegalidade do ato que transgredir o princípio da proporcionalidade (Lima Filho, 2006, p. 88/90).

O princípio da efetividade, abarca os sub-princípios do efeito direto das normas comunitárias, da prevalência da aplicação (primado) e da interpretação conforme. O Efeito Direto das normas comunitárias, brevemente citado no início deste item, significa que parte significativa das normas da UE pode ser invocada em juízo pelos particulares perante os órgãos da jurisdição nacional, quer contra o Estado, quer contra outros particulares. A jurisprudência do TJUE tem repetido, sistematicamente, certas condições para aplicação direta das normas comunitárias.

Desta forma, para que uma norma comunitária possa ser aplicada diretamente a determinado caso perante as cortes, é necessário que a mesma seja clara e precisa,

completa e jurisdicionalmente perfeita, bem como seja incondicional. Em outras palavras, “uma disposição comunitária possui efeito direto sempre que do ponto de vista do seu conteúdo seja incondicional e suficientemente precisa” não sujeita a qualquer termo ou reserva deixando aos Estados-membros margem de apreciação (Lima Filho, 2006, p. 92-93). Já a primazia do direito comunitário, também conhecida como prevalência na aplicação, estatui justamente o que o nome indica, ou seja, a prevalência das normas comunitárias sobre o direito nacional. Esta primazia não se deriva de nenhum texto constitucional, mas sim da própria natureza deste ordenamento (Gomez-Ferrer, 2004, p. 193). Conforme Piçarra (2006, p.479) “o TCE não só não prevê nenhuma disposição explicitando o primado do direito comunitário sobre o direito dos Estados membros (ao contrário da generalidade das constituições federais), como, de todo, não atribui ao Tribunal de Justiça competência para anular normas nacionais alegadamente violadoras do direito comunitário. Isto significa, portanto, que o TCE renunciou ao paradigma da pirâmide”.

No TL, deliberadamente, não há qualquer menção ao princípio do primado. Com o fim de elucidar a questão, importa refletir sobre este excerto do Conselho Europeu:

O TUE e o Tratado sobre o Funcionamento da União não terão carácter constitucional. Esta mudança reflectir-se-á na terminologia utilizada em todos os textos dos Tratados: não será usado o termo «Constituição», o «Ministro dos Negócios Estrangeiros da União» será designado Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, serão abandonadas as denominações «lei» e «lei-quadro», e manter-se-ão as actuais denominações «regulamentos», «directivas» e «decisões». De igual modo, nenhum artigo dos Tratados alterados fará alusão aos símbolos da UE, como a bandeira, o hino e o lema. No tocante ao primado do direito da UE, a CIG aprovará uma Declaração remetendo para a actual jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE.

A única menção formal a este princípio encontra-se na Declaração n.º 17, anexada à Acta Final, que dispõe da seguinte forma:

Declaração sobre o primado do direito comunitário - A Conferência lembra que, em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia, os Tratados e o direito adoptado pela União com base nos Tratados primam sobre o direito dos Estados-membros, nas condições estabelecidas pela referida jurisprudência.

Parecer do Serviço Jurídico do Conselho - Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o primado do direito comunitário é um princípio fundamental desse mesmo direito. Segundo o Tribunal, este princípio é inerente à natureza específica da Comunidade Europeia. Quando foi proferido o primeiro acórdão desta jurisprudência constante (acórdão de 15 de julho de 1964 no processo 6/64, Costa contra ENEL), o Tratado não fazia referência ao primado. Assim continua a ser atualmente. O facto de o princípio do primado não ser inscrito no futuro Tratado em nada prejudica a existência do princípio nem a actual jurisprudência do Tribunal de Justiça⁹⁹.

⁹⁹ Texto na íntegra disponível na página europeia que traz o compilado de normas da União, link de acesso: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FAFI%2FDCL%2F17>.

O Parecer refere-se ao ac. Costa contra ENEL, de 15 de julho de 1964 no proc. 6/64, o qual estabeleceu o princípio do primado do direito comunitário sobre o direito nacional, enquanto princípio estruturante do ordenamento comunitário. De acordo com os seus termos, “seria este, pois, e não os ordenamentos constitucionais dos Estados-membros, a regular exclusivamente as relações entre direito comunitário e direitos nacionais, em termos de primado do primeiro sobre os segundos” (Amaral & Piçarra, 2009, p. 19). Com efeito, segundo o autor:

o princípio do primado, tal como estabelecido pelo TJ, não pressupõe necessariamente uma relação de infra e supra-ordenação entre ordenamentos, como a que é inerente à Constituição norte-americana, ou a qualquer outra constituição federal, não valendo como exigência de prevalência hierárquica. Com efeito, uma coisa é o primado do direito da União Europeia sobre as normas nacionais, incluindo as constitucionais, indispensável para garantir a aplicação uniforme e efectiva daquele direito. Outra coisa, muito diferente, é inferir daí que a autoridade das constituições dos Estados-membros seria delegada pela autoridade constitucional da União, tal como acontece na generalidade dos Estados federais. A diferença de natureza (jurídico-política) entre a UE e um Estado federal não pode deixar de ter consequências no modo de compreender e estruturar o “primado”. (Amaral e Piçarra, 2009, p. 20)

Por via do primado foi possível ao Tribunal de Justiça, em resposta a questões prejudiciais colocadas pelos tribunais nacionais, regular exaustivamente as relações entre o direito comunitário e o direito dos Estados Nacionais, fazendo evoluir o DUE. Corroborando tal posicionamento, o ac. Simmenthal 9 de Março de 1978, proc. 106/77, estabeleceu a tese segundo a qual os juízes nacionais têm o dever de aplicar integralmente o direito comunitário e proteger os direitos dos particulares, afastando as disposições contrárias ao direito nacional, anteriores ou posteriores a norma comunitária. Seguindo esta linha, posteriormente a estes precedentes imprescindíveis ao tema da primazia das normas comunitárias, o Tribunal de Justiça, no caso Factortame (Ac. de 19 de Junho de 1990, proc. 213/89) reconheceu que o juiz nacional tem o poder de suspender lei nacional até que seja determinada a compatibilidade ou incompatibilidade da lei com o direito comunitário, aplicando-a ou não ao caso concreto.

Trata-se, portanto, de princípio firmado pela jurisprudência da UE, implicando para os órgãos nacionais a obrigação de garantirem a plena eficácia do DUE, ainda que tais ações impliquem inaplicabilidade das normas nacionais desconformes. Sobre o tema, Gorjão (2014, p. 353) cita curiosa posição tomada em 1978 pelo Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia - TJCE, o mesmo relata que o “juiz nacional encarregado de aplicar (...) as disposições do direito comunitário, tem a obrigação de assegurar o pleno efeito dessas normas deixando na necessidade inaplicadas, por sua própria autonomia, toda a

disposição contrária da legislação nacional, mesmo posterior, sem que tenha de perguntar ou de esperar a eliminação prévia destas por via legislativa ou por qualquer outro procedimento constitucional”.

Nem todos os Estados-membros aceitam pacificamente esta prevalência em caso de conflito com as suas normas constitucionais. Por exemplo, os Países Baixos adotam explicitamente as normas comunitárias dotando-as de força vinculativa geral sobre as disposições legais em vigor (Lima Filho, 2006, p. 94). Em Portugal, é generalizado que o primado das normas comunitárias só pode ocorrer quando normas infraconstitucionais estiverem conflitando com o direito comunitário (Gorjão, 2014, p. 215).

Na Espanha, por força do art. 93 da Constituição¹⁰⁰, é reconhecido que uma vez autorizada a celebração de tratados os mesmos possuem força vinculante, sujeitando inclusive o Poder Legislativo Espanhol às normas da UE. Por esta disposição constitucional, qualquer violação de normas da união fere não só o DUE como viola diretamente o texto constitucional. Verifica-se, portanto, que seja como for, da perspectiva do Direito Internacional, a solução trazida pelo TL, ao omitir/suprimir o princípio do primado, o reconhecendo apenas por meio de declaração, não deixa de atingir o objetivo, qual seja, o reconhecimento da vigência do princípio nos termos estabelecidos pela jurisprudência do tribunal de justiça (Amaral & Piçarra, 2009, p. 30-33). Portanto, o princípio deve ser encarado numa perspectiva dinâmica que admite limites constitucionais nacionais decorrentes, seja, em termos gerais, das identidades dos Estados-membros, seja, em termos específicos, do nível de proteção dos direitos fundamentais. Por esta razão, pressupõe-se o aprofundamento do diálogo muito em especial entre o TJUE e os tribunais constitucionais dos Estados-membros, por forma a excluir situações de violação não só de princípios constitucionais fundamentais, mas também do próprio princípio do primado do DUE (Amaral & Piçarra, 2009. 30/37).

No que se refere ao Princípio da uniformidade, significa que o DUE deve ser aplicado da mesma forma e com o mesmo sentido em qualquer Estado-membro, ainda que as realidades jurídicas e econômicas nacionais se apresentem diversas. Este princípio, na realidade, manifesta-se no mecanismo do reenvio prejudicial previsto no art. 234.º do TCE

¹⁰⁰Art. 93 da Constituição Espanhola: “*Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde las Cortes Generales al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de los tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión*”.

(atual Art. 267 do TFUE). Este mecanismo estabelece uma relação de colaboração entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, para que este se pronuncie acerca da interpretação de determinada norma ou que (in)valide norma de direito derivado (Lima Filho, 2006, p. 82). Neste sentido, Gorjão (2014, p. 216) expõe que:

Obtida a resposta, o órgão nacional requerente e somente ele, fica vinculado à resposta ou decisão dada pelo Tribunal de Justiça, ao aplicar ou não a norma comunitária ao caso concreto. Mas mesmo assim, a uniformidade fica assegurada por duas formas essenciais: a) pela força de irradiação ou de precedente de fato que habitualmente resulta dos pronunciamentos do Tribunal de Justiça que levam outros Tribunais, mesmo de diferentes países a seguirem a decisão do Tribunal de Justiça em um determinado processo; b) porque o próprio sistema das questões prejudiciais prevê, como sua componente central, que se uma questão de Direito Comunitário surgir perante um órgão jurisdicional nacional que decidir em última instância, este está obrigado a reenviar, pelo que, em última análise e em todo e qualquer processo, o Tribunal de Justiça pode ser chamado a se pronunciar interpretando ou apreciando a validade de uma norma comunitária e com isso assegurando, caso se mostre necessário, a uniformidade na aplicação do Direito Comunitário.

Por fim, o princípio da interpretação conforme dita que o aplicador do direito, quando tenha que aplicar somente o direito nacional, tente atribuir a este uma interpretação que se manifeste conforme o sentido das normas comunitárias. Devendo o magistrado, “emprestar prioridade ao método que lhe possa permitir dar à disposição de direito nacional em causa, uma interpretação compatível com a norma jurídica comunitária” (Lima Filho, 2006, p. 97).

Resulta do exposto neste capítulo, que o ordenamento jurídico da UE é bem estruturado, e graças aos princípios norteadores do DUE e da autoridade dos acórdãos do TJUE que se consegue garantir a aplicação uniforme das normas de DUE, no âmbito interno de cada Estado-membro.

4.2. Ordenamento jurídico do Mercosul

Tal como explanado no capítulo anterior o direito no Mercosul não goza de supranacionalidade. Devido às suas características intergovernamentais, as normas produzidas pela organização não possuem caráter autoexecutório, sendo imprescindível a sua submissão a um processo de internalização/incorporação (como já referido no item 3.2). Tal processo implica a sua apreciação pelos parlamentos nacionais dos Estados, sendo apenas após o cumprimento de tal requisito, que tais normas vigoram.

Quando se pretende compreender a estruturação da ordem jurídica de um Estado, ou de um bloco, como é o caso aqui pretendido, é essencial a definição das fontes jurídicas (ou seja, quais são os atos normativos), e o estabelecimento da sua hierarquia. Porém, o tratado fundador, ou seja, Tratado de Assunção de 1991, não as definiu com o devido rigor. Apenas referiu as diretrizes (art. 16), enquanto atos proferidos pelos dois órgãos legislativos, criados para o período transitório, o CMC e GMC (art. 9º), abstendo-se de explicar o seu caráter obrigatório.

No mesmo ano foi instituído o Protocolo de Brasília de 1991, cujos artigos 1º, 19 e 25 já enumeram as normas aplicáveis pelo Tribunal Arbitral para a solução de controvérsias. Todavia, no Protocolo de Ouro Preto de 1994, legislador mercosulino enunciou o rol de fontes jurídicas (art. 41), da seguinte forma: “I – o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares”, “II – os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos”, “III – as Decisões do Conselho Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão do Mercosul, adotados desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção”.

Este Protocolo agregou as Decisões do CMC, as Resoluções do GMC e as Diretrizes do CCM, ou seja, as deliberações dos três órgãos com poder decisório. O que significou que tais normas passaram a ser as fontes de direito do Mercosul, ganhando caráter obrigatório, devendo ser observadas por todos Estados partes do bloco (art. 42). Acresce que o Protocolo de Olivos foi incorporado pelas legislações nacionais de todos os Estados Partes e vigora, desde 2004, no que respeita às soluções de controvérsias. O Protocolo criou uma disposição específica (art. 34), para solucionar as controvérsias que levou a doutrina a efetuar a divisão das fontes normativas em três classes: Fontes de Direito Ordinário, Fontes de Direito Derivado, Fontes Complementares (Basso, 2000; Anjos, 2005), podendo ser

admitida uma quarta categoria, designada como “Outras Fontes” (Carneiro, 2006, p. 572). Assim, Carneiro (2006, p. 554) afirma que o “conjunto de fontes normativas, previsto no texto do Artigo 41, nos possibilitaria, tal como vimos advertindo, falar de uma tríade de ‘derechos del Mercosur’, formada pelos Direitos Originários (Artigo 41, inciso I), Derivado (Artigo 41, inciso II) e Complementar (Artigo 41, inciso III). Todos eles, com um sentido unitário, conformariam a ordem jurídica do Mercosul fundamentada neste Artigo 41”.

Portanto, o direito originário ou primário será composto pelo Tratado de Assunção e seus anexos e subsequentes protocolos, merecendo destaque o Protocolo de Brasília, Protocolo de Ouro Preto e Protocolo de Olivos. O direito derivado, por conseguinte, será formado pelas Decisões do CMC, Resoluções do GMC e as Diretrizes do CCM. O direito complementar, por sua vez, é constituído pelos acordos celebrados sob o manto do Mercosul, por exemplo os Acordos de Complementação Econômica celebrados entre o Mercosul e países terceiros.

No mesmo sentido, Carneiro (2006, p. 556) refere a “primazia dos tratados constitutivos sobre o direito derivado”, ou seja, “as normas desse Direito Originário só poderão ser derogadas por outra norma de igual valor hierárquico capaz de derogá-las, modificá-las ou complementá-las, salvo exista determinação em contrário no próprio Direito Originário”, salientando a importância do art. 53 do Protocolo de Ouro Preto, que previu a revogação de todas as disposições do Tratado de Assunção que entrassem em conflito com os termos daquele protocolo, e com as decisões proferidas pelo CMC no período transitório (pós Tratado de Assunção de 1991 e antes do Tratado de Ouro Preto de 1994).

Assim, pode-se perceber que a primazia do direito originário encontra algumas fragilidades, já que até mesmo o Protocolo de Ouro Preto admitiu a existência de alguns desvios do Direito Derivado face ao Direito Originário, quando permite que Decisões proferidas pelo CMC em contradição com o Tratado de Assunção promovessem a revogação de normas dispostas nesse último. Esse tipo de ocorrência pode ser justificado em razão de situações urgentes, que não possibilitam aguardar a alteração formal da norma originária, contudo o recurso à sua utilização poderá causar significativas fragilidades no ordenamento jurídico do Mercosul.

É o que relata Carneiro (2006, p. 559) quando afirma que “a flagrante infração dos tratados constitutivos pelo Conselho Mercado Comum ao contrariar o Direito Originário, atuando

de forma desautorizada, mesmo que em situações urgentes, vem a evidenciar, como já foi dito, a necessidade de um órgão específico permanente de controle judicial que possa apreciar a legalidade dos atos normativos que emanam dos órgãos do Mercosul”.

Voltando às fontes de direito derivado, a doutrina admite nele distinguir duas categorias, quais sejam os atos típicos e os atípicos. São atos típicos as três espécies de normas emitidas pelo CMC, GMC e CCM, a saber as Decisões, Resoluções e Diretrizes, respectivamente. São atos atípicos, aqueles que não são elencados no art. 41 do Protocolo de Ouro Preto, ou seja, atos meramente internos e outros que por sua natureza podem ser considerados “*sui generis*”. Nas palavras de Basso (2000):

Na categoria dos atos internos podemos incluir (i) os relacionados à organização e funcionamento das instituições e órgãos do Mercosul, como, por exemplo, os regulamentos internos; (ii) os projetos normativos preparatórios, como as propostas de decisões do Grupo ao Conselho; as propostas da Comissão de Comércio ao Grupo; as recomendações da Comissão Parlamentar Conjunta ao Conselho por intermédio do Grupo e as recomendações do Foro Consultivo Econômico-Social ao Grupo.

Dentre os atos considerados “*sui generis*” podemos elencar os programas de trabalho ou de ação que o Conselho e o Grupo podem elaborar, bem como os informes e prestações de contas. Também se incluem nessa categoria, os informes e prestações de contas da Secretaria Administrativa ao Grupo.

Outra espécie de fonte enumerada pela doutrina é o Direito Complementar, que se pode dividir em: direito complementar interno, que compreenderiam os tratados celebrados “entre si por Estados que fazem parte do Mercosul”; e Direito Complementar externo, incluindo os acordos efetuados entre o Mercosul e Estados terceiros ou outras organizações internacionais. Carneiro (2006, p. 572) disserta sobre o seu nível hierárquico, dizendo que “a respeito do nível hierárquico deste Direito Complementar dentro das fontes do Mercosul, entendemos que este se encontra em um lugar intermediário entre o Direito Originário e o Direito Derivado. Inferior ao Direito Originário pela sua própria subordinação ao Tratado de Assunção; Superior ao Direito Derivado pelo jogo de responsabilidades internacionais que implicam os tratados internacionais que o compõem”.

A mesma autora faz ainda referência a quarta categoria de fontes normativas, mais genérica, denominada por ela como “Outras Fontes”. Nela, inserir-se-ia os princípios de direito internacional geral e regional, quais sejam aqueles princípios que refletem regras gerais de direito internacional, ou seja, direito dos tratados, regras diplomáticas, Carta da ONU, Convenção de Viena, e normas de caráter integrativo como da ALADI e da OMC (Basso, 2000). Acresce que os princípios gerais de direito interno comuns aos ordenamentos dos Estados parte também têm sua importância, podendo ser invocados em

hipóteses de solução de controvérsias. A jurisprudência dos tribunais arbitrais, ou laudos arbitrais, bem como as decisões proferidas pelo TPR, têm contribuído a formação de precedentes jurisprudenciais (Carneiro, 2006, p. 580). Outra fonte referida por Basso (2000) é a doutrina, que reconhece a importância das opiniões dos estudiosos e acadêmicos (nacionais e internacionais) e as suas publicações, enquanto contributo para o reforço da integração regional.

Após abordar as fontes jurídicas, mostra-se imprescindível referir a forma de aplicação deste ordenamento, de modo a analisar o seu grau de observância e a forma pela qual estabelece a solução de conflitos.

Conforme já mencionado quando abordado os aspectos históricos do Mercosul, a solução de controvérsias na esfera desse bloco econômico nasceu com seu instrumento fundador, o Tratado de Assunção, que trazia em seu anexo III alguns, ainda que esparsos, itens que abordavam a temática. A solução de controvérsias ganhou mais expressão com o advento do Protocolo de Brasília de 1991. Atualmente a solução de conflitos jurídicos no domínio do Mercosul é realizada mediante o chamado sistema de solução de controvérsias, regido pelo Protocolo de Olivos de 2002, que prevê a aplicação da sua disciplina nos casos de controvérsias referentes à interpretação, aplicação, ou não cumprimento das normas do bloco (art. 1º).

O primeiro mecanismo de solução de controvérsias proposto é o da negociação direta entre os Estados partes, que tem um prazo previsto de quinze dias para solução, contados do momento que uma das partes comunica a outra, devendo este procedimento ser comunicado ao GMC por meio da SAM, inclusive sobre as ações realizadas e resultados alcançados pelos Estados envolvidos¹⁰¹.

Outro mecanismo previsto é o da intervenção do GMC. Tratando-se de um procedimento opcional, pode ser utilizado na hipótese de as negociações não surtirem efeito, ou apenas o surtirem de forma parcial, mediante convenção entre os Estados partes envolvidos. Sempre que um terceiro Estado não participa nas negociações entre dois Estados partes, pode solicitar de forma justificada a submissão ao crivo do GMC assim que findas as negociações supra referidas¹⁰². O prazo previsto para a conclusão desse procedimento é de

¹⁰¹ Protocolo de Olivos de 2002, art. 4º e 5º.

¹⁰² Protocolo de Olivos de 2002, art. 6º.

no máximo trinta dias, contados da data da reunião em que a controvérsia é submetida ao GMC¹⁰³.

O terceiro procedimento refere-se à etapa arbitral. Assim, sempre que não seja possível a solução da controvérsia pela via da negociação ou pela intervenção do GMC, deve submeter-se a questão a um Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, constituído especificamente para a solução daquele caso em específico¹⁰⁴. No decorrer do procedimento arbitral o Tribunal Arbitral, pode autorizar medidas provisórias que considere necessárias, atendendo ao pedido de uma das partes, desde que existam presunções fundamentadas de que a situação poderá ocasionar danos graves e irreparáveis a uma das partes se mantida¹⁰⁵. O prazo para que o Tribunal decrete o laudo é de sessenta dias, que pode ser prorrogado, por decisão do tribunal, por mais trinta dias¹⁰⁶.

O procedimento mais recente para a solução de controvérsias é o de revisão, que prevê a possibilidade de apresentar recurso frente ao laudo decretado pelo Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, em prazo não superior a quinze dias da notificação da decisão, capaz de submeter o feito à apreciação do Tribunal Permanente de Revisão - TPR, que pode confirmar, modificar ou revogar a fundamentação jurídica e decisões daquele outro tribunal¹⁰⁷.

Existe ainda a possibilidade de acesso direto ao TPR, em que, face ao insucesso das negociações, podem as partes acordar expressamente na submissão direta, em única instância, ao referido tribunal que assumirá as competências do Tribunal Arbitral, com a diferença de que suas decisões não serão sujeitas a recurso de revisão e terão força de coisa julgada entre as partes envolvidas¹⁰⁸.

Os laudos emitidos tanto pelo Tribunal *Ad Hoc* Arbitral quanto pelo TPR têm carácter obrigatório, sendo que, os do primeiro após transcorrido o prazo recursal sem a interposição de recurso, ganha força de coisa julgada, já os do segundo são inapeláveis, sendo ambos suscetíveis de recurso de esclarecimento que deve ser interposto no prazo máximo de quinze dias da notificação¹⁰⁹.

¹⁰³ Protocolo de Olivos de 2002, art. 8º.

¹⁰⁴ Protocolo de Olivos de 2002, art. 9º e 10.

¹⁰⁵ Protocolo de Olivos de 2002, art. 15.

¹⁰⁶ Protocolo de Olivos de 2002, art. 16.

¹⁰⁷ Protocolo de Olivos de 2002, art. 17 e 22.

¹⁰⁸ Protocolo de Olivos de 2002, art. 23.

¹⁰⁹ Protocolo de Olivos de 2002, art. 26 e 28.

Estes são os procedimentos mais importantes para a garantia jurisdicional. Vale a pena referir algumas críticas a estes procedimentos, nomeadamente para aquelas que alertam para o fato de o sistema permitir a busca de um mecanismo externo de solução, frustrando a possibilidade de se estabelecer base jurisprudencial consolidada¹¹⁰, bem como a manutenção de um sistema de sanções que não se coaduna com os ideais integracionistas, por meio de medidas compensatórias¹¹¹, e, ainda, o fato de ser ainda bastante restrito o acesso direto de particulares aos mecanismos de solução de controvérsias¹¹².

Ademais, todas as críticas sobre o funcionamento do sistema de Solução de Controvérsias, afirmam que tais procedimentos (art. 53), não são adequados, alertando para a necessidade dos Estados partes efetuarem uma revisão do sistema, com vista à implementação de um “Sistema Permanente de Solução de Controvérsias” para o Mercosul.

¹¹⁰ Protocolo de Olivos de 2002, art. 1º.2.

¹¹¹ Protocolo de Olivos de 2002, art. 31.

¹¹² Protocolo de Olivos de 2002, art. 39 e seguintes.

4.3. Análise comparativa sobre o ordenamento jurídico

O conteúdo estudado neste capítulo deixa claro a existência de um abismo entre a ordem jurídica instituída no âmbito da UE comparativamente à do Mercosul. Algumas características deixam o Mercosul muito atrás da UE, essencialmente no que respeita ao seu ordenamento jurídico, em especial no momento de aplicação prática das normas. Diferentemente do modelo adotado na UE, o bloco econômico do Mercosul não goza de supranacionalidade. Sendo um modelo intergovernamental, ou seja, os países componentes não abrem mão de parte de sua soberania em nome do bem maior da região, revela-se imprescindível a participação e consenso de representantes de todos os Estados partes para que decisões sejam tomadas. Ademais, a característica de não autoexecutoriedade das normas, implica a submissão de toda norma ao poder legislativo interno de cada Estado parte a fim de que as normas adquiram vigência.

Este modelo torna pouco eficiente a evolução do sistema jurídico-normativo mercosulino, levando-se, por vezes, anos para que uma norma e/ou inovação deliberada no âmbito do bloco venha a vigorar e a surtir os devidos efeitos.

Ademais, diferentemente do modelo europeu, o ordenamento do Cone Sul não conhece princípios que visem assegurar a segurança jurídica e a eficácia das normas, de que os princípios do Efeito Direto, da Prevalência na Aplicação da Norma e da Uniformização da aplicação e interpretação conforme, são suficientemente paradigmáticos.

Como referido, comparativamente com o que se passa na Europa, o Mercosul não possui uma Corte Jurídica devidamente consolidada como o TJUE da UE. Esta vicissitude, somada ao modelo de solução de controvérsias adotado, que possibilita mais de um meio para solução de conflitos, torna impossível a formação de um conjunto jurisprudencial efetivo, possibilitando, inclusive soluções diversas para casos semelhantes.

Todos os elementos supracitados mostram a fragilidade do ordenamento jurídico do Mercosul, em especial quando comparado com o da UE. Assim sendo, torna-se essencial empreender uma revisão dos seus normativos, bem como alterar algumas estruturas e modos de implementação dos seus institutos e princípios jurídicos, com vista a proporcionar uma maior efetividade e segurança jurídica das suas normas.

CAPÍTULO V – RELAÇÕES INTER-REGIONAIS ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E O MERCOSUL

As relações comerciais da América do Sul com a Europa remontam a mais de cinco séculos de história e evidenciam os laços culturais, históricos e linguísticos que elas compartilham (Carneiro, 2006, p. 1443).

No que se refere às relações entre UE e Mercosul propriamente ditas, ensina Carneiro (2006, p. 1496) que tal aproximação foi o resultado de interesses recíprocos: de um lado o TM abriu-se ao comércio internacional e, por outro, o Mercosul viu em tal abertura uma possibilidade, também, de solidificar a sua estrutura institucional.

O desejo de aproximação do bloco nascente (Mercosul) com aquele que já somava décadas de processo constitutivo (União Europeia) iniciou-se pouco após a assinatura do Tratado de Assunção, marcado pela reunião dos chanceleres do Mercosul em Luxemburgo, com o presidente da Comissão Europeia em 29 de abril de 1991 (Carneiro, 2016, p. 1506).

Depois desse passo inicial foram realizados encontros e reuniões com vistas a tratar da aproximação dos dois blocos, caracterizados pela troca de propostas entre as duas partes, que culminou na assinatura do Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação¹¹³, em 15 de Dezembro de 1995, celebrado entre a UE e seus Estados-membros e o Mercosul e seus Estados partes, também conhecido como Acordo de Madrid, em homenagem à cidade na qual foi formalizado.

O objetivo do acordo era a preparação das negociações para a futura criação de uma associação inter-regional, nos domínios econômico, comercial e de cooperação mútua.

O Acordo-Quadro entrou em vigor em julho de 1999, mas, segundo Valdez (2017) no período entre a assinatura do acordo e sua entrada em vigor o Mercosul e a EU, estariam cada vez mais distantes. Por um lado o Mercosul empenhava esforços para a consolidação de uma união aduaneira entre seus membros e empreendia as negociações para o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Por outro, a UE promovia um processo de alargamento aos países do leste europeu.

Uma iniciativa contribuiu para a retoma das negociações, que foi a criação do Comitê de Negociações Bi-regionais (CNB), cuja primeira reunião aconteceu em Buenos Aires em abril de 1999. Segundo Accioly (2011) “em suas conclusões o CNB reafirmou os

¹¹³ Norma que internaliza o Acordo-Quadro no Ordenamento jurídico brasileiro disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3192.htm;
Publicação do Acordo no Diário Oficial da União brasileiro, disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/10/1999&jornal=1&pagina=34&totalArquivos=96>

princípios gerais já pactuados (*single undertaking*¹¹⁴, inclusão de todos os sectores, liberalização comercial) e dividiu os temas de negociação em: Diálogo Político, Cooperação e Questões Comerciais”, destaca ainda que, apesar disso, “o foco das negociações (...) tem se restringido às questões comerciais”. No mesmo período ocorre a estruturação das negociações em subcomitês.

Depois disso, foram realizadas diversas reuniões visando promover a continuidade das negociações, com especial destaque para as realizadas nas cidades de Madrid (2002, 2010), Guadalajara (2004), Lisboa (2004), Luxemburgo (2005), Viena (2006) e Lima (2008).

Segundo Accioly (2011, p. 79) as duas reuniões de 2004 foram envoltas de grande expectativa, pois:

Um esforço muito intenso de ambas as partes foi levado a efeito para que se assinasse o Acordo até meados de Outubro de 2004, data prevista para a posse de novos integrantes da Comissão Europeia. Argumentava-se que todo o trabalho até aqui realizado seria reavaliado pela nova Comissão, tornando todo esse processo ainda mais lento. (...) A declaração de Guadalajara, firmada aquando da Cimeira da América Latina e do Caribe e da União Europeia, em 28 e 29 de Maio de 2004, dispunha, no item 54: “Acolhemos com satisfação o progresso alcançado na negociação do Acordo de Associação Inter-regional entre o Mercosul e a União Europeia. Cremos ser possível alcançar um resultado equilibrado e ambicioso com base nos esclarecimentos e nas atuais ofertas. Instruímos nossos negociadores a intensificarem seu trabalho para que este resultado possa ser alcançado até a data prevista de outubro de 2004”.

Todavia, embora todos os esforços o resultado alcançado na primeira reunião daquele ano, na cidade de Lisboa, não foi possível chegar a um acordo de integração birregional, sendo frustradas as negociações e assinada a “Declaração de Lisboa, reiterando os anseios de se criar a tão almejada zona de livre comércio entre os dois blocos, sem, contudo, estabelecer datas para uma nova rodada de negociações” (Accioly, 2010, p. 79). Destaca a mesma autora que em 2010 as negociações são retomadas por intermédio da Reunião de Cúpula realizada em 17 de maio na cidade de Madrid, onde se estipulou um plano de atividades a serem levadas a efeito no período de 2010 a 2012.

A partir de 2013 é possível registrar várias iniciativas que, aparentemente, tornam cada vez mais próximo o sonho do acordo birregional Mercosul-UE. Segundo Robson Valdez (2017), destacam-se os seguintes eventos:

- Reunião Ministerial Mercosul-UE do Chile realizada em 2013: são estabelecidos prazos para que os blocos preparem suas propostas para a efetivação do acordo de livre comércio;

¹¹⁴ Single Undertaking trata-se de um princípio de direito comercial internacional que dita que os países que assinam um acordo devem aceitar todas as normas a ele implicadas.

- Cúpula de Caracas na Venezuela realizada em 2014: consolidação das propostas nacionais dos países do Mercosul em uma oferta conjunta do bloco;
- Reunião Ministerial Mercosul-UE de Bruxelas em 2015: fica acordado para o último trimestre daquele ano a troca efetiva das ofertas;
- Em novembro de 2015 o Conselho da UE oferece consentimento para a continuidade das negociações;
- Reunião dos Negociadores-Chefe em Bruxelas, realizada em 11/05/2016: ocorre a troca das propostas entre os dois blocos;
- Reunião dos Negociadores-Chefe em Montevideú, realizada em junho de 2016: reúnem-se para debater detalhes técnicos relativos às propostas do Acordo.
- XXVII Rodada de Negociação Mercosul-União Europeia em Buenos Aires, realizada em março de 2017: negociações dos grupos de trabalho dos dois blocos.

Os Negociadores-Chefe dos dois blocos tinham como objetivo a assinatura do Acordo entre Mercosul-UE na 11ª Conferência Ministerial da OMC, realizada no período de 13 a 21 de dezembro de 2017, contudo foi anunciado em 12 de dezembro de 2017 o adiamento da assinatura devido ao fato de os negociadores do lado europeu terem sentido a necessidade de um maior prazo de negociações (Yanakiew, 2017). Em 2018 novas rodadas de negociações ocorreram, mas ainda sem um desfecho concreto sobre a conclusão do acordo (Carneiro, 2018).

Passados mais de vinte anos da assinatura do Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação entre Mercosul e União Europeia, os acontecimentos mais recentes mostram que a concretização de um Acordo de Livre Comércio parece estar mais próxima do que nunca, contudo, considerando o histórico de negociações anteriores que se mostraram frustradas após grandes esforços, acredita-se que o mais sensato é aguardar atentamente o desfecho das negociações.

CAPÍTULO VI – CONCLUSÕES FINAIS

Desde a formação do Mercosul e da UE que se denotam grandes diferenças entre ambos os blocos. O fato de a UE apresentar um modelo mais avançado de integração não se deve apenas às décadas de experiência integracionista que aquela tem relativamente ao Mercosul, mas também ao grau de eficácia que as suas decisões apresentam.

Enquanto o contexto em que surgiu a UE se dá na década de 1950, numa região devastada por duas guerras mundiais, fato que conduziu as nações a sentirem a necessidade de reconstruir a Europa e colocar um ponto final nos conflitos armados entre os Estados. O Mercosul surge somente na década de 1990, num contexto regional de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, que após décadas de ditaduras, vêm na integração regional uma oportunidade de fortalecimento das economias de suas nações.

Conforme estudado no cap. 3, no que se refere ao funcionamento e modelo institucional do Mercosul, levando-se em consideração a comparação com a UE, é possível perceber a existência de um *deficit* no que se refere à estrutura, processo decisório e à ausência de atividade legislativa que vincule os Países partes do Cone Sul.

Destaca-se, como características que não contribuem para o avanço do Mercosul, seu caráter intergovernamental, a não autoexecutoriedade das decisões e normas emanadas pelo bloco no interior dos países que compõem o Mercosul, e o modelo decisório baseado mormente no consenso de todas partes envolvidas.

É verdade que mais recentemente foi criado o Parlamento do Mercosul. Porém, ainda que se anunciem novas formas de deliberação, esta assembleia, não possui o mesmo formato da assembleia europeia, pois não lhe foi atribuída uma verdadeira função legislativa, nem goza da representatividade do sufrágio direto universal.

Outro aspecto prejudicial à estrutura institucional do Mercosul, bem como à segurança jurídica de seu ordenamento jurídico se refere à inexistência de uma corte de justiça consolidada do Mercosul. O modelo atual de soluções de controvérsias é bastante aberto, possibilitando inclusive opções externas ao bloco de soluções, o que pode ocasionar decisões controversas, contribuindo para a impossibilidade de formação de precedentes ou jurisprudências confiáveis.

Além disso, ainda sobre a ordem jurídica vigente no Mercosul, tem-se que seu ordenamento não está estruturado em princípios que garantam a eficácia das normas, tal

como acontece com os princípios europeus do Efeito Direto, Prevalência da Aplicação da Norma (Primado), e da Uniformização da aplicação e interpretação conforme. Fatores que somados à inexistência de uma estrutura judicial efetiva, contribuem para a fragilidade do seu ordenamento jurídico e para a falta de efetividade da disciplina normativa do Mercosul no âmbito dos Estados partes.

O trabalho aqui desenvolvido não abordou várias vertentes do DUE, nomeadamente os significativos direitos de cidadania europeia de que gozam os nacionais dos seus Estados membros, porque ao contexto do Mercosul escapou a atribuição direta de direitos aos cidadãos dos Estados sul americanos. A Europa foi capaz de perceber que não bastava garantir o direito de livre circulação de bens, serviços, capitais, pessoas/força de trabalho sem se falar em cidadania da União Europeia e todos os direitos e deveres a ela associados, bem como nas especificidades culturais dos Estados-membros.

Com efeito, já Jean Monnet defendera que a Europa inicialmente deveria criar solidariedades de fato, que partindo do plano econômico, visava já a criação de um sentimento comum europeu (Madariaga, 1998, p. 121).

Um fato que poderia ser crucial para a alavancagem do modelo de integração do Mercosul seria a concretização do acordo de livre comércio inter-regional com a UE. Do ponto de vista econômico seria muito vantajoso para ambas as partes, mas, no que se refere à evolução do modelo mercosulino, tal acordo de certeza daria causa a uma troca cultural e de experiências muito importante entre ambos os blocos, favorecendo em especial a evolução do bloco regional do Cone Sul. Todavia, a aproximação inter-regional ainda terá – mais uma vez – de aguardar por um futuro mais claro.

Assim sendo, pensamos ter demonstrado que o Mercosul deve continuar a inspirar-se na UE, tomando de exemplo os avanços alcançados e as barreiras superadas, buscando adaptar às suas realidades o modelo europeu, a fim de atingir o mesmo sucesso do seu processo integrativo.

BIBLIOGRAFIA

Accioly, E. (2011). Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional. Curitiba: Juruá.

Álvares, P. (2010). O tratado de Lisboa e o futuro da Europa. Lisboa: Comissão Europeia.

Amaral, D. F & Piçarra, N. (2009). O Tratado de Lisboa e o princípio do primado do direito da União Europeia: uma “evolução na continuidade. Revista de Direito Público, n. 1, jan/jun.

Anjos, A. T. (2005). O Mercosul e sua produção normativa. Disponível em: <http://www.idclb.com.br/revistas/28/revista28%20%2811%29.pdf>

Baltazar, I. (2013). A Europa dos Pequenos passos. O aprofundamento na história da Construção Europeia (1948-1950). Revista Debater a Europa, nº8, julho-2013.

Barroso, J. M. D., Vitorino, A., Quadros, F., Martins, M. S. O., Ramalho, M. R. P., Mesquita, M. J. R., Martins, A. M. G., Araújo, F. & Miranda, J.(2012). O tratado de Lisboa. Coimbra: Almedina.

Basso, M. (2000). As fontes do Direito do Mercosul. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/1624/as-fontes-do-direito-do-mercosul>

Campos, J. M. (1994). Manual de Direito Comunitário. FCG. Lisboa.

Carneiro, M. (2018). Mercosul melhora oferta para União Europeia, mas acordo segue sem desfecho. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/mercosul-melhora-oferta-para-uniao-europeia-mas-acordo-segue-sem-desfecho.shtml>

Carneiro, P. H. S. (2006). Uma avaliação crítica do processo de integração do Mercosul, à luz dos seus antecedentes, instrumentos e relações externas, em especial com a União Europeia. Disponível em: https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/2268/9788497508247_content.pdf?sequence=1

Cunha, P. P. & Morais, L. S. (2008). A Europa e os desafios do século XXI. Coimbra: Almedina.

Cruz, P. C. (2010). O caráter intergovernamental do Mercosul em face da supranacionalidade da União Europeia. Disponível em <https://unieducar.org.br/artigos/O%20CARATER%20INTERGOVERNAMENTAL%20O%20MERCOSUL.pdf>

Del’Olmo, F. S. (2009). Curso de Direito Internacional Privado. Rio de Janeiro: Forense.

Duarte, M. L. (2016). União Europeia: estática e dinâmica da ordem jurídica eurocomunitária. Coimbra: Almedina.

Ferreira, M. N. (2001). Mercosul: a realidade do sonho. São Paulo: ECA/USP.

- Fleck, I. (2016). Países do Mercosul oficializam suspensão da Venezuela do bloco. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/12/1837650-paises-do-mercosul-assinam-suspensao-da-venezuela-do-bloco.shtml>
- Gómez-Ferrer, J. M. J. (2004). *Constitución y Derecho Comunitario*. Madrid: *Boletín Oficial del Estado*.
- Gorjão-Henriques, M. (2014). *Direito da União: história, direito, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina.
- Lima Filho, F. C. (2006). A ordem jurídica comunitária europeia: Princípios e Fontes. *Revista Jurídica UNIGRAN*, v. 8, n. 15.
- Lima, M. C. & Medeiros, M. A. (2000). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez.
- Macedo, M. N. (2014). *Os antagonismos da integração regional sul-americana: o Mercosul frente à Aliança do Pacífico e à Unasul*. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris.
- Marchão, T. (2017). Mercosul impõe nova suspensão à Venezuela. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2017/08/05/reuniao-da-cupula-do-mercosul-decide-pela-suspensao-politica-da-venezuela.htm>
- Madariaga, J. A. (1998). *Los Derechos Fundamentales y el Derecho Comunitario*. Cuadernos Europeos de Deusto, nº 18.
- Mariano, M. P. (2000). *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras.
- Martins, A. M. G. (2011). *Ensaio sobre o tratado de Lisboa*. Coimbra: Almedina.
- Martín, M. & Noguerras, L. (1999). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 2ª ed., Mc Graw Hill, Madrid.
- Mesquita, M. J. R. (2010). *A União Europeia após o tratado de Lisboa*. Coimbra: Almedina.
- Nunes Junior, A. T. (2011). A União Europeia e suas instituições. *Revista de Informação Legislativa*, ed. 48, nº192 out./dez.
- Pais, S. O. (2010). O Tratado de Lisboa e a renovação das instituições da União Europeia. *Cadernos de Direito*, nº 5.
- Pais, S. O. (2015). *Cidadania Europeia: desafios e oportunidades*. Porto: Universidade Católica Editora.
- Pereira, B. Y. (2009). *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Saraiva.
- Piçarra, N. (2006). *A justiça constitucional da União Europeia*. Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Coimbra.

Porto, M. C. L. & Flôres Jr., R. G. (2006). Teoria e políticas de integração na União Europeia e no Mercosul. Rio de Janeiro: Editoria FGV.

Quadros, F. (1995). O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia. Coimbra: Livraria Almedina.

Ramalho, M. R. P. (2009). Direito social da União Europeia. Coimbra: Almedina.

Riquito, A. L., Ventura, C. S., Andrade, J. C. V., Canotilho, J. J. G., Gorjão-Henriques, M., Ramos, R. M. M. & Moreira, V. (2001). Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Coimbra: Corpus Iuris Gentium Conimbrigae.

Rocha, I. (2013). Tratados da União Europeia: versão consolidada, de acordo com o Tratado de Lisboa. Porto: Porto Editora.

Seitenfus, R. (1992). Dossiê América Latina: Considerações sobre o Mercosul. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141992000300010>

Silva, R. L. (1995). Direito econômico internacional e direito comunitário. Belo Horizonte: Del Rey.

Silveira, W. (2013). Parlasul adia eleições diretas de parlamentares do Mercosul para 2020. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/458455-PARLASUL-ADIA-ELEICOES-DIRETAS-DE-PARLAMENTARES-DO-MERCOSUL-PARA-2020.html>

Soares Filho, J. (2013). Integração regional sul-americana. São Paulo: Editora LTr.

Souza, J. R. C. (2003). Constituição brasileira & Tribunal de Justiça do Mercosul. Curitiba: Juruá.

Tovar, J. A. (2005). Introducción al derecho social da la Unión Europea. Editora Barmazo, Albacete.

Valdez, R. (2017). O longo acordo de comércio e investimentos Mercosul-União Europeia. Disponível em: <http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/o-longo-acordo-de-comercio-e-investimentos-mercosul-uniao-europeia/>

Vieira, L. & Borba, C. R. (2010). Nacional x Global, União Europeia e Mercosul. Rio de Janeiro: Renovar.

Kronberg, H. (2003). A livre circulação de capitais no Mercosul. Editora Hemus.

Wallace, W. (1999). The Sharing of Sovereignty: The European Paradox. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com>

Yanakiew, M. (2017). Acordo Mercosul-União Europeia avança, mas fica agora para 2018: os negociadores europeus pediram mais tempo para dar uma resposta. Disponível

em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-12/acordo-mercosul-uniao-europeia-avanca-mas-fica-agora-para-2018>

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica nº 18, de 26 de março de 1991. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1270148590.pdf

Acordo de Complementação Econômica nº 56, de 6 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-de-complementacao-economica-no56-entre-bolivia-colombia-venezuela-equador-e-peru-e-brasil-argentina-paraguai-e-uruguai/>

Acto Único Europeu, assinado em Luxemburgo em 17 de fevereiro de 1986. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L169, 29 de junho de 1987. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:L:1987:169:TOC>

Ata para a Integração Brasileiro – Argentina de 29 de julho de 1986. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_30/

Ata de Buenos Aires de 06 de julho de 1990. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37/

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia, C202, 7 de junho de 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>

Decisão/CMC/MERCOSUL nº 04, de 17 de dezembro de 1996: Acordo de sede entre a República Oriental do Uruguai e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) para funcionamento da Secretaria Administrativa do Mercosul. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCRSRS/Decisions/DEC496p.asp>

Decisão/CMC/MERCOSUL nº 12/2013: Atribuição da condição de Estado Associado do Mercosul à República Cooperativa da Guiana. Disponível em: <http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=POR&id=F1A383209ED1A78E83257C3D00436790>

Decisão/CMC/MERCOSUL nº 13/2013: Atribuição da condição de Estado Associado do Mercosul à República do Suriname. Disponível em: <http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=POR&id=EF1462F98D3FB10183257BA90056FE51>

Declaração de Iguazu de 30 de novembro de 1985. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/

Decreto nº 1.901, de 09 de maio de 1996 que promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm

Decreto nº 2.075, de 19 de novembro de 1996 que dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica, entre Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile, de 25 de

junho de 1996. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d2075.htm

Decreto nº 2.240, de 28 de maio de 1997 que dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica, entre os Governos dos Estados Partes do Mercosul, e o Governo da República da Bolívia, de 17 de dezembro de 1996. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D2240.htm

Decreto nº 4.982, de 9 de fevereiro de 2004 que promulga o Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias no Mercosul, de 18 de fevereiro de 2002. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm

Decreto nº 5.361, de 31 de janeiro de 2005 que dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica nº 59. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5361.htm

Decreto nº 5.651, de 29 de dezembro de 2005 que dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica nº 58. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5651.htm

Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007 que promulga o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul de 9 de dezembro de 2005. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6105.htm

Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul, de 07 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3248-protocolo-de-adesao-do-estado-plurinacional-da-bolivia-ao-mercosul>

Protocolo de Brasília de 17 de novembro de 1991. Disponível em:
<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Braseuropa/pt-br/file/Tratados%20e%20Protocolos/ProtocoloBrasilia.pdf>

Protocolo de Buenos Aires de 5 de agosto de 1994. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/mercosul/Protocolos/BUENOS_AIRES.htm

Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, de 24 de julho de 1998. Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/cmc_1998_protocolo_pt_ushuaia.pdf

Resolução/GMC/Mercosul nº 54, de 10 de dezembro de 2003, resolve sobre a criação do Tribunal Administrativo-Laboral. Disponível em:
http://www.tprmercosur.org/pt/docum/adm/RES_54_03_pt_TribunalAdmTrab.pdf

Tratado de Assunção de 26 de março de 1991. Disponível em:
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70286/TRATADO%20DE%20ASSUN%C3%87%C3%83O.pdf?sequence=4>

Tratado de Montevideu de 18 de fevereiro de 1960. Disponível em: https://www3.nd.edu/~jbergstr/DataEIAs2006/FTA5yrData_files/PDF%20Files/Latin%20America/LAFTA%20-%20MONTEVIDEO%20TREATY%20%281960%29%20%28Spanish%29.pdf

Tratado de Montevideu de 12 de agosto de 1980. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadowebp/tm80>

Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT>

Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (1957). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11957A/TXT>

Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (1957). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>

Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de fevereiro de 1992. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C191, 29 de junho de 1992. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:1992:191:TOC>

Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados, assinado em Amesterdão. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C340, 10 de novembro de 1997. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:1997:340:TOC>

Tratado de Nice que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados, assinado em Nice em 26 de fevereiro de 2001. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C80, 10 de março de 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2001:080:TOC>

Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (2004). Jornal Oficial da União Europeia, C310, 16 de dezembro de 2004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2004:310:TOC>

Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de dezembro de 2007. Jornal Oficial da União Europeia, C306, 17 de dezembro de 2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>

Tratado da União Europeia (Versão consolidada 2016). Jornal Oficial da União Europeia, C202, 7 de junho de 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão consolidada 2016). Jornal Oficial da União Europeia, C202, 7 de junho de 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>