

**REVISTA DE DIREITO DOS MONITORES DA UFF – Ano 2 – n.º 6**  
**Setembro - Dezembro de 2009**

**DIREITO  
PÚBLICO**

**Direito Comunitário:**  
**O Apogeu do Velho Continente e o Longo Caminho da América Latina**

Rodrigo Dias Rodrigues de Mendonça Fróes<sup>1</sup>

**Sumário:** I. Introdução. II. Escorço Histórico. III. Direito Comunitário Contemporâneo. III.1 Noções Gerais. III.2 Direito Comunitário e Direito de Integração. III.3 Supranacionalidade e Soberania. III.4 O Princípio da Subsidiariedade. IV. A União Europeia. IV.1 Composição. IV.2 Ampliação e Tratados Posteriores. V. A América Latina no Século XX. VI. Mercosul: Estrutura em Desenvolvimento. VII. Perspectivas de um Futuro Comunitário para a América Latina. VIII. Referências Bibliográficas.

**Resumo:** O texto aborda a evolução do Direito Comunitário desde o seu surgimento na Europa até a sua forma contemporânea, analisando, ainda, as possibilidades de uma bem sucedida implementação de suas bases na América Latina.

*Abstract: The text broaches the Community Law evolution from its early days in Europe to its contemporary form while analyzing the possibilities of a well-succeeded implementation of its principles in Latin America.*

## **I. Introdução**

O desfecho da primeira década do século XXI assiste à consolidação do fenômeno globalizador, presente, sobretudo, na ênfase dada à importância da comunicação, promovida a principal regente de todas as relações do mundo contemporâneo, sejam elas revestidas de caráter puramente comercial ou de valores políticos, com o fim de dar sustentação à flagrante interdependência entre os Estados.

---

<sup>1</sup> Bacharelado em Direito pela Universidade Federal Fluminense, cursando atualmente o 11º período. Email: rodplural@gmail.com.

Como consequência, forçosa é a reinvenção da ótica lançada sobre conceitos até hoje tidos por pétreos, como os de poder e soberania, que ganham novo matiz à medida que as relações às quais se aplicam são também rearranjadas.

Dentro deste quadro, o foco do presente estudo é, portanto, o delineamento do pilar jurídico da globalização – o Direito Comunitário – a partir da análise de seu mais expressivo ícone, a União Europeia, e de como seu posicionamento na política mundial poderia influenciar a mais expressiva tentativa de cooperação latino-americana, o Mercosul.

Para tanto, faz-se necessário um exame da progressão histórica rumo a esta que é a grande Comunidade do cenário internacional e, conseqüentemente, ao próprio Direito Comunitário contemporâneo. Em seguida, lançar-se-á luz sobre as tentativas de integração deflagradas na América Latina, suas porções de êxito e insucesso e o atual panorama.

## **II. Escorço Histórico**

O Direito Comunitário tem sua gênese no Velho Continente e em todas as manifestações de unidade que este atravessou ao longo da História. Cabe ressaltar, contudo, a superação de uma série de fatores que, em diversas etapas, conspiraram contra a solidez da proposta (Campos, J.M & Campos, J.L.M. 2007).

Primeiramente, a Europa sofreu com uma diversidade populacional que oferecia poucos ou mesmo nenhum ponto de interseção, somada a uma indefinição territorial: múltiplas etnias, com línguas e culturas particulares, em graus distintos de civilização e ideologias díspares, ocupavam um espaço cujo contorno geográfico punha em dúvida a própria autonomia física continental, numa elasticidade de classificações que permitia fosse apresentada como um promontório da Ásia ou uma faixa de terra estreitamente ligada à África.

Com uma base física ainda por ser reconhecida e desprovido de um canal de negociação entre os povos, carecia o continente de um evento catalisador que se sobrepusesse à ausência de um fator de unidade.

Assim, somente com a expansão do Império Romano, transmitindo aos povos dominados os seus elementos fundamentais, aos quais se somaram, já passado o seu auge, aspectos culturais germânicos, surgem as primeiras concepções políticas acerca de uma civilização europeia, instituindo uma ordem jurídica com vocação unificadora, à medida que agregava sociedades de etnias distintas por meio de leis e instituições comuns. Os levantes bárbaros, todavia, poriam por terra esta ainda frágil forma una.

Adentra, então, a Europa na Idade Média, onde a autoridade do Papado, bem como a consequente difusão do Cristianismo, contribuíram para a sustentação de um teor unitário, em um plano primeiramente espiritual e, em seguida, político. É de se destacar, contudo, que, se por um lado encontravam-se razoavelmente superadas as discrepâncias populacionais pré-Roma, por outro ainda eram incipientes os conceitos de soberania nacional, que, como se verá mais adiante, constituem ponto nodal dos debates acerca do Direito Comunitário.

Após o esgotamento da Igreja, que, tendo atingido seu auge nas Cruzadas – a expressão máxima do poder da unidade contra os “infiéis” perante ela dissidentes -, se viu enfraquecida pelas lutas contra Imperadores alemães que consumiram os séculos X a XIII, ascenderam no século seguinte os Reis de França, sob o manto do Absolutismo e da personificação divina. Com eles, solidificam-se as unidades nacionais, em detrimento da unidade política e religiosa europeia.

Os séculos seguintes assistiram à composição do equilíbrio das potências europeias, conforme redesenhava-se o mapa político do continente e as rivalidades eram transferidas para o além-mar. A partir de 1815, constrói-se um panorama de cooperação e respeito pelo Direito Internacional, alimentado por congressos políticos e conferências técnicas, permitindo à Europa um século próspero<sup>2</sup> no qual a guerra franco-prussiana não foi mais que um ligeiro abalo e que só teve fim com a Primeira Guerra Mundial (1914-1918).

---

<sup>2</sup> Como símbolos desta cooperação, destacam-se a União Telegráfica Internacional, fundada em 1865; a União Postal Internacional, de 1874, sendo rebatizada União Postal Universal em 1878; a União para o Sistema Métrico de 1875; a União para a Proteção da Propriedade Industrial de 1883; a União para a Proteção da Propriedade Literária e Artística de 1886; a União dos Caminhos de Ferro de 1890 e a União Rádio-Telegráfica Internacional, nascida na Conferência de Berlim de 1906.

Os danos impostos à Europa por este primeiro conflito grave fizeram com que, ao seu fim, o discurso de retomada da cooperação se ampliasse rapidamente no sentido do resgate da unidade perdida em prol da afirmação das soberanias. Este anseio remontaria, ainda, a concepções remotas isoladas, que, em suas respectivas épocas, vislumbravam novas formas unitárias, dentre as quais os “Estados Unidos da Europa” de Pierre Dubois (1304) e o “Projeto de Paz Perpétua” do Abade Charles Irénée Castel, de Saint-Pierre (1713).<sup>3</sup> Este último propunha uma estrutura confederativa, sediada nos Países Baixos, na qual um Senado composto por representantes de todos os Estados-membros faria as vezes de órgão central, adotando a arbitragem como meio de resolução de controvérsias.(Araújo, 2002)

Os anos seguintes ao fim da Primeira Guerra foram marcados por personagens empenhadas na formação de uma Europa unida<sup>4</sup>, dentre os quais se projeta Aristides Briand, Ministro dos Negócios Estrangeiros da França e autor do primeiro Projeto de União Europeia, de 1929. Sua proposta, no entanto, esbarra no respeito às soberanias ao esboçar o vago conceito de “laço federal”<sup>5</sup> e esvanece com a sua morte, em fins de 1932.

<sup>3</sup> Este último, de relevantíssimo desdobramento histórico graças a Immanuel Kant, filósofo alemão autor de “À Paz Perpétua”, obra publicada em 1795 na qual defende que “a razão [...] condena absolutamente a guerra como procedimento de direito e torna, ao contrário, o estado de paz um dever imediato, que, porém, não pode ser instituído ou assegurado sem um contrato dos povos entre si”. V. KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 1989 *apud* GERHARDT, Luiza Maria. **Resenha – À Paz Perpétua, de Immanuel Kant**. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fadir/ojs/index.php/faced/article/viewFile/407/304>> .

<sup>4</sup> Merecem destaque, ainda, Luigi Einaudi, futuro Presidente da República Italiana que, em 1919, publica um apelo à congregação que viria a ser ignorado em função dos interesses conflitantes à época do tratado de Versalhes; Herriot, Ministro antecessor de Briand, autor do primeiro apelo oficial em prol da união, feito em 1925 no Parlamento Francês; Conde Coudenhove-Kalergi, austro-húngaro, responsável pelo Congresso Pan-Europeu de 1927 em Viena (Áustria), no qual foi lançado o Manifesto de Viena por uma Nova Europa; e Loucheur, Ministro francês que no mesmo ano propôs a criação de cartéis europeus do carvão, do aço e dos cereais. Ressalte-se ainda o surgimento, em 1926, da sugestão, por economistas e homens de negócios, de uma União Econômica e Aduaneira Europeia.

<sup>5</sup> Assim dizia Briand no texto do projeto, encaminhado à Sociedade das Nações em 05 de setembro de 1929: “Tenho-me associado, nestes últimos quatro anos, a uma propaganda activa a favor de uma ideia que alguns têm pretendido qualificar de generosa talvez para se dispensar de a qualificar como imprudente. Esta ideia, que nasceu há muitos anos, que tem povoado a imaginação de filósofos e de poetas [...], tem penetrado nos espíritos por força do seu próprio mérito [...]. Eu julgo que entre povos que estão geograficamente agrupados, como os povos da Europa, deve existir uma espécie de laço federal. É este o laço que eu desejaria esforçar-me por estabelecer [...]. Evidentemente a associação terá sobretudo lugar no domínio econômico. É esta a questão mais premente e eu creio que é possível alcançar êxito. Mas estou igualmente seguro de que, do ponto de vista político, assim como do ponto de vista social, o laço federal, sem afetar a soberania de nenhuma das Nações que possam vir a participar em tal associação, pode ser benéfico”. V. CAMPOS, J. M. e CAMPOS, J. L. M, p. 30 [tradução lusitana].

Já no ano seguinte, a ascensão de Hitler ao poder na Alemanha, dando início à sua marcha de nacionalismo exacerbado e agressivo rumo uma unidade política impositiva e destrutiva, fez com que o continente mais uma vez sucumbisse ao retrocesso.

O desfecho da Segunda Guerra Mundial mostra-se ainda mais devastador que o de sua predecessora – e, dentro deste cenário desolador, finalmente a unidade europeia começa a transpor o plano das ideias e se tornar algo palpável.

Assim é que, em 18 de abril de 1951, é assinado em Paris o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), composta pela França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo e visando a unificação da economia no concernente ao comércio de carvão, aço e minério de ferro. Nascia uma Zona de Livre-Comércio, caracterizada pela extinção ou redução de taxas aduaneiras e restrições ao intercâmbio. No mesmo ano, criava-se a Assembleia Parlamentar, mais tarde rebatizada Parlamento Europeu.

Progressivamente, são firmados em Roma, no dia 23 de março de 1957, dois Convênios distintos. O Tratado Institutivo da Comunidade Econômica Europeia (CEE) estabeleceu um Mercado Comum, conceito que, uma vez incorporada às zonas de livre-comércio uma Tarifa Externa Comum (TEC) – o que, neste estágio, caracterizaria uma União Aduaneira, como se verá mais adiante -, estabelece os direitos à livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais, bem como regras comuns de concorrência. Junto a este – e de extrema relevância por já antever as tensões globais da década seguinte –, o Tratado Institutivo da Comunidade Europeia de Energia Atômica, conhecida por EURATOM, funcionava como um estímulo ao uso pacífico da energia nuclear. Considerados conjuntamente, constituem o Tratado de Roma.

Outro avanço sensível deu-se já em 1965, por meio do Tratado de Fusão, assinado em Bruxelas no dia 08 de abril e responsável pela instituição de um Conselho e Comissão únicos para as três Comunidades então existentes. Mais tarde, com a assinatura, em fevereiro de 1986, do Ato Único Europeu, expandiram-se as pretensões do Tratado de Roma para com a Comunidade Econômica Europeia, abarcando elementos não imediatamente econômicos e avançando em uma direção política.

O ápice é atingido com a assinatura, em 07 de fevereiro de 1992, do Tratado de Maastricht (Países Baixos), criando finalmente a União Europeia, estrutura suprema da busca por uma coesão socioeconômica no continente e lançando as bases do que hoje se entende por Direito Comunitário.

### **III. Direito Comunitário Contemporâneo**

#### **III.1 Noções Gerais**

Primeiramente, com o escopo de conferir ao Direito Comunitário em sua forma atual uma análise de amplo espectro, verificar-se-á seu posicionamento perante outros ramos a ele muitas vezes associado, quando não com ele confundidos, de modo a destacá-lo, para, então, aprofundar o olhar sobre sua estrutura.

Desta forma, aplicar-se-á a ótica mais abrangente, de fora para dentro de seu corpo, chegando o mais próximo possível de uma completude conceitual.

O Direito Comunitário possui estreita relação com os ramos do Direito Internacional Público e do Direito Interno. Enquanto este último decorre diretamente da vontade do Estado, sendo por ele livremente modificado ou revogado sem interferência de outras soberanias ou nelas ecoando, o Direito Internacional tem por fito disciplinar direitos e deveres das pessoas internacionais, indo do Indivíduo às Organizações Internacionais e passando pelo Estado.

O ramo que nos é objeto de estudo, como que conjugando a prática da soberania estatal pelo primeiro com a amplitude de ação do segundo, adotará preceitos obrigatórios não só para os Estados-membros da comunidade, mas também para seus nacionais, uma vez acordada entre aqueles a delegação de determinadas matérias aos órgãos comunitários (Júnior, 1997).

Prova maior da autonomia do Direito Comunitário é o fato de seus preceitos independerem – diferentemente do Direito Internacional – de recepção por normas de Direito

Interno, gozando de aplicabilidade automática, conforme reconhecido em célebre julgado do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, que assim dispunha:

“Comunidade constitui uma nova ordem jurídica de direito internacional a favor da qual os Estados limitaram os seus direitos soberanos e cujos sujeitos não são apenas os Estados-membros, mas igualmente seus nacionais. O Direito Comunitário independe da legislação dos Estados-membros”. (ARAUJO, 2002, p.127)<sup>6</sup>

### III.2 Direito Comunitário e Direito de Integração

Digna de nota, antes de maior imersão, esta divergência, a princípio rasa, mas substancial para o efetivo delineamento da ação do ramo jurídico em estudo.

A doutrina se divide entre considerar o Direito Comunitário e o Direito de Integração ramos jurídicos distintos, desenvolvendo uma relação na qual aquele será consequência evolutiva deste, conforme a mera redução de barreiras alfandegárias dá lugar à instituição de instâncias sólidas de poder, dispensando, assim, a incorporação, pelo Direito Interno, das normas por elas concebidas,<sup>7</sup> ou simplesmente sinônimos, opondo-se à mera cooperação, representada pelo Direito Internacional.<sup>8</sup>

*Data maxima venia*, ainda que muitas vezes cinzento, na prática, o marco divisório, ignorá-lo ensejaria o risco de se incorrer em inadmissível simplismo.

<sup>6</sup> Processo nº 26/62 (Van Gend en Loos).

<sup>7</sup> Tal é o entendimento defendido pelo professor Gustavo Sampaio Telles Ferreira, que, acerca do advento da União Europeia por meio do Tratado de Maastricht (1992), assevera: “Este passo de significação histórica invulgar conduziu a Europa à definitiva transição do Direito da Integração para o Direito Comunitário, do que deflui entrega de parcela de soberania pelos Estados Nacionais às instâncias de poder do bloco. Quer-se com isso dizer que determinadas normas emanadas da União Europeia dispensam os clássicos e tantas vezes inflexíveis processos de incorporação ao direito interno ou de homologação de decisões judiciais, permitindo-se aplicabilidade direta. Isto se refere igualmente, sem dúvida, à autoridade do Tribunal de Justiça.” ( FERREIRA, 2006, p. 180).

<sup>8</sup> Esta é a ótica defendida por JUNIOR, Armando Alvares Garcia, *apud* ARAUJO, Luis Ivani de Amorim, *op. cit.*, p. 126: “A cooperação entre Estados implica metas comuns e ações comuns ou coordenadas. Entretanto, essa conduta empreendida conjuntamente não chega a ser tão profunda a ponto de se conceber uma entidade jurídico-política com personalidade distinta da dos Estados que a criaram e que nela agora se integram, enquanto na integração essa nova entidade se propõe a realizar determinadas ações ou políticas que os Estados já não podem realizar por si mesmos, exatamente porque transferiram a ela essa nova competência.”

Em primeiro lugar, *integração* não é sinônimo de *Direito de Integração*. A primeira é substantivo isolado, com o sentido de tornar-se parte de algo; o segundo é um ramo jurídico, que, repleto de detalhes como são todos os demais, não pode aderir à unidimensionalidade de um termo solitário. Assim, quando se diz que o esforço europeu de integração atingiu o triunfo com a assinatura do Tratado de Maastricht, não se pode achar que a mera presença de uma palavra iguala criações tão complexas, ainda que relacionadas.

Equiparar o Direito de Integração ao Direito Comunitário seria, sobretudo, um ponto de partida perigoso para o estudo da matéria, uma vez que velaria aos olhos mais inexperientes a progressão observada desde a primitiva Comunidade Econômica do Carvão e do Aço até a atualidade. Muito embora seja esta um incontestado “marco histórico da integração continental europeia” (FERREIRA, 2006 p. 179), o anteparo político da União Europeia atinge, conforme já vimos, tamanha sofisticação que só faz destacar o caráter meramente decorativo da palavra “Comunidade” no nome deste seu distante parente.

É de se destacar, neste sentido, a lição do professor Sérgio Borja, que aponta a necessidade de uma evolução do processo integracionista, caracterizado como meramente comercial, econômico e financeiro, rumo a conotações políticas, que, partindo da esfera internacional pública, resultariam no formato confederativo típico do Direito Comunitário. Assim expõe:

“Preleciona com unanimidade a doutrina segundo a qual, quando Estados, não abdicando de sua soberania, em nível de direito internacional público, celebram tratados estabelecendo órgãos supra-nacionais que visam coordenar não só sua atividade econômico-financeira, tais como estabelecimento de um Banco Central Comum, moeda comum, e de outra banda projeções supra-nacionais das funções legislativas e jurisdicionais, coordenando da mesma forma, em nível de executivo, suas políticas macroeconômicas e de segurança externa, caracterizar-se-ia, por tudo, a concepção doutrinária confederativa.” (BORJA, 2001, p. 141)

Em suma, o melhor entendimento é o que adstringe o Direito de Integração aos múltiplos aspectos da colaboração econômica internacional e cuja evolução compreende, dado o progressivo envolvimento das partes, as já esclarecidas noções de Zona de Livre-Comércio,<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Exemplificada, fora do eixo Europa-América Latina deste artigo, pela NAFTA (North American Free Trade Area).

União Aduaneira<sup>10</sup> e Mercado Comum. Somente com a instituição de órgãos supranacionais é que se efetuará a transição para o Direito Comunitário (Borja,2001).

### III.3 Supranacionalidade e Soberania

Estabelecido o Direito Comunitário como ramo autônomo, sua base de atuação prática vem a ser a supranacionalidade, plasmada na criação de órgãos comunitários representantes de um poder efetivo, presente na força jurídica de suas decisões, na incidência material de suas intervenções tanto na esfera de atividades quanto no âmbito dos destinatários do que é decidido e, finalmente, nas relações diretas com os particulares (David,2009).

Ainda em um esforço de contextualização, a necessidade de uma célula supranacional advém de um cenário em que, principalmente com base no progresso científico e nas novas tecnologias, o exercício do poder, há muito baseado na forma democrática de Estado, tende a se deslocar da seara pública para a privada. Dentro desta esfera, representada principalmente pelos meios de comunicação de massa e pelo sistema financeiro internacional, tende-se à inobservância dos princípios democráticos.

Contra esta tendência, faz-se urgente a necessidade de cooperação intergovernamental, visando ao resgate do poder pela esfera pública, para o qual nenhum dos Estados-nação será autossuficiente.

Assim é que, partindo da comunhão de valores e interesses, somada, ainda, a uma área comum que se agrega às áreas privativas de cada membro da comunidade, reproduz-se a tripartição de Poderes que permitirá ao órgão instituído legislar, administrar e julgar acerca de determinadas matérias a cuja competência os Estados renunciam.

Por efeito desta renúncia, tem-se que as leis produzidas pelo órgão, bem como seus atos administrativos e julgados, serão impostos ao ordenamento de cada Estado à revelia de

---

<sup>10</sup> No site do Planalto, após se esclarecer que “o Mercosul se encontra, desde primeiro de janeiro de 1995, em uma etapa de integração definida como União Aduaneira”, explica-se que esta é a “etapa ou tipo de integração em que, além do livre comércio entre os membros do grupo, existe a aplicação de uma Tarifa Externa Comum (TEC) ao comércio com terceiros países.” Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/secgeral/internacional/cartilha.htm>> .

atos que os incorporem – trata-se da aplicabilidade imediata anteriormente referida, a qual, todavia, não incidirá sobre as áreas nas quais se resguardam os pactuantes, preservando-se, assim, o direito à aplicação de suas regras internas.

Neste sentido, representativo da relação entre as disposições comunitárias e internas de cada membro é o caso *Peterbroeck*, prolatado em 1995 e no qual se discutiam limitações impostas pelo direito interno do Estado belga à apreciação de eventuais violações ao Direito Comunitário instituído. Confira-se o teor incisivo do sumário do acórdão:

“Compete aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, em aplicação do princípio da cooperação enunciado no artigo 5.º do Tratado, assegurar a protecção jurídica que decorre, para os particulares, do efeito directo do direito comunitário. Na falta de regulamentação comunitária na matéria, compete à ordem jurídica de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e definir as modalidades processuais das acções judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos que, para os particulares, decorrem do efeito directo do direito comunitário. Todavia, essas modalidades não podem ser menos favoráveis do que as respeitantes a acções judiciais similares de natureza interna, nem tornar impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária. Uma norma do direito nacional que impeça o recurso ao processo previsto no artigo 177.º do Tratado deve ser afastada.

“Cada caso em que se ponha a questão de saber se uma disposição processual nacional torna impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito comunitário deve ser analisado tendo em conta a colocação dessa disposição no conjunto do processo, a tramitação deste e as suas particularidades nas várias instâncias nacionais. Nesta perspectiva, há que tomar em consideração, se necessário, os princípios que estão na base do sistema jurisdicional nacional, como o da protecção dos direitos de defesa, o princípio da segurança jurídica e o da correcta tramitação do processo.

“A este respeito, embora a imposição de um prazo de sessenta dias ao particular para apresentar um fundamento novo baseado na violação do direito comunitário não seja criticável em si, o direito comunitário opõe-se, todavia, à aplicação de uma norma processual nacional que proíbe o juiz nacional, a quem é submetida uma causa no âmbito da sua competência, de apreciar oficiosamente a compatibilidade de um acto de direito interno com uma disposição comunitária, quando esta última não tenha sido invocada dentro de um determinado prazo pelo particular, num processo em que o órgão jurisdicional nacional a quem foi submetido o processo principal é o primeiro susceptível de

apresentar uma questão prejudicial ao Tribunal, em que o prazo em questão tinha expirado no momento em que esse órgão jurisdicional realizou a sua audiência, pelo que este ficou privado da possibilidade de apreciar oficiosamente a referida compatibilidade, em que não se verifica que, no âmbito de um processo posterior, outro órgão jurisdicional nacional possa apreciar oficiosamente a compatibilidade de um acto nacional com o direito comunitário, e em que a impossibilidade de apreciar oficiosamente fundamentos baseados no direito comunitário não pode ser razoavelmente justificada por princípios como o da segurança jurídica ou o da correcta tramitação do processo.”<sup>11</sup>

Consolidados os pressupostos da supranacionalidade, digna de exame é a questão da soberania dos Estados envolvidos neste processo. Como abordar a flexibilização do controle sobre seus ordenamentos? Aprofundando ainda mais, como trabalhar a aparente contradição presente no fato desta soberania ser mitigada com base em tratados constitutivos que subsistem apenas em função do consenso de todos os envolvidos?

Parte da doutrina afirma haver, na concretização do Direito Comunitário, uma renúncia dos envolvidos a parcelas de sua soberania, face à abdicação do poder decisório sobre um rol taxativo de matérias em favor dos órgãos externos instituídos. Contudo, tendo em vista que o objetivo maior da comunhão entre Estados soberanos é a persecução de interesses comuns para os quais não dispõem isoladamente dos instrumentos necessários, bem como o paradoxo presente na ideia de uma soberania fragmentada, tal concepção merece ser retrabalhada.

Em um primeiro momento, antecipa-se a qualquer espécie de renúncia – um ato acompanhado ao longo da História de uma sugestão de pressões externas ao núcleo de poder – a obrigatória instância de *negociação* entre partes iguais, no sentido de que nenhuma delas dispõe de meios coercitivos capazes de determinar o resultado final, que decorrerá somente do consenso entre estas. Se há alguma renúncia, ela se encontra em estágio posterior, já apontado, referente a competências específicas, implicando a recepção de normas emanadas

<sup>11</sup> União Europeia, Tribunal de Justiça, Processo C-312/93, 14 dez. 1995. No concernente ainda à primazia do Direito Comunitário sobre o Direito Interno dentro da esfera de acordo entre as partes, também merece destaque o processo nº 106/77 (Simmenthal) – “As disposições do Tratado e os atos das instituições diretamente aplicáveis têm como efeito, nas suas relações com o direito interno dos Estados-membros [...] tornar inaplicável, pela sua simples entrada em vigor, qualquer disposição em contrário da legislação nacional [...]. Estas disposições fazem parte integrante [...] da ordem jurídica no território do Estado-membro”. (ARAUJO, 2002, p.128.)

do órgão comunitário como se nacionais fossem, e mesmo tal quadro pode ser revertido pela retirada voluntária do Estado, o que só reafirma a manutenção do total controle sobre seu próprio destino.

Afasta-se, deste modo, qualquer ato de disposição do poder soberano: as Comunidades exsurtem unicamente de um exercício de *soberania compartilhada* que permite aos seus membros, em contrapartida às delegações que inevitavelmente serão feitas, ampliar sua influência uns sobre os outros, situando-se, ainda, no cenário internacional como interlocutores em relação a outros países.<sup>12</sup>

A solução para este impasse de relevantes implicações políticas encontra-se, portanto, em uma mudança de perspectiva acerca dos procedimentos ligados ao Direito Comunitário que permita aos Estados ter plena ciência de como se inserem na esfera supranacional: com competências delegadas, influências estendidas e soberania intocada.<sup>13</sup>

### III.4 O Princípio da Subsidiariedade

Salutar o exame deste que, na condição de princípio geral do Direito Comunitário, constitui hoje sua principal engrenagem e ponto nodal das mais atuais controvérsias.

<sup>12</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de, em **União Europeia. Processos de Integração e Mutação**. Curitiba: Juruá, 1999, *apud* DAVID, Marcelo, *op. cit.*, p. 21, sintetizando o posicionamento explanado, aduz: “O que se propõe, portanto, para a formação de uma Comunidade de Estados não é a perda da soberania, nem muito menos perda de parcelas de soberania – o que, como já vimos, é impossível, pois soberania não é algo que se possa ter em maior ou menor medida – mas sim o que se estipulou chamar de soberania compartilhada. O Estado ou é soberano, ou não é. O processo de integração, quando atinge níveis mais avançados, importa na criação dos órgãos supranacionais, os quais são investidos, pelos Estados, de poderes para atuar em campos específicos, em que a soberania de cada Estado-Membro é compartilhada por todos”. Todavia, cunhou o próprio David síntese explicativa que, recorrendo a um paralelo com elementos do Direito Empresarial, atinge o brilhantismo pelo viés da simplicidade: “Assim, da mesma forma que não se pode dizer que os sócios de uma empresa perdem sua liberdade ao constituí-la, também não se pode dizer que os Estados-Membros perdem sua soberania por participarem de uma ordem supranacional”.

<sup>13</sup> Neste sentido, válida a leitura do texto “Uma Constituição para a Europa”, de autoria do Partido Socialista português, datado de 03 de janeiro de 2005, explicitando o apoio do Partido à Constituição Europeia, ainda uma possibilidade àquela época, no qual se destaca o seguinte parágrafo: “Por fim, o (falso) argumento de que Portugal não poderia voltar a readquirir o exercício dos poderes soberanos que delegou na União é absolutamente desmistificado pelo art.º I-60º da Constituição Europeia, que atribui aos Estados-Membros o direito de saída voluntária.” Disponível em <<http://www.partido-socialista.net/pspe/main.php?id=NOT4182551888b8d>>. .

O princípio da subsidiariedade tem por objetivo central a busca por uma organização descentralizada de responsabilidades, de modo a evitar que sociedades maiores e mais complexas assumam incumbências executadas sem dificuldade por indivíduos ou coletividades menores (Montebello,2005).

Neste sentido, assume um caráter dúplice, comportando uma aplicação concomitantemente negativa – que diz respeito à abstenção pela Comunidade, ou mesmo pelo Estado, perante aquilo que possa ser exercido pelo indivíduo ou sociedades menores – e positiva – consagrando a obrigação de grupos maiores de suprir eventuais deficiências dos menores, prestando-lhes a devida assistência ou mesmo tomando a iniciativa pessoal.<sup>14</sup>

Suas origens dogmáticas remontam à Doutrina Social da Igreja, espelhando-se na filosofia de Aristóteles. A partir daí, cresce em relevância política, ganhando destaque com a Encíclica Quadragesimo Anno, em seu capítulo intitulado “A Restauração da Ordem Social”, onde se encontra a seguinte afirmação:

“Sem dúvida alguma é verdade, e a história fornece testemunhos em abundância, que, seguindo a evolução das condições sociais, muitas demandas antes dirigidas a associações de menor envergadura já não podem ser cumpridas senão que por poderosas coletividades. É indiscutível que não mais se poderia nem modificar, nem tampouco abalar este princípio tão grave de filosofia social: assim como não se pode subtrair dos particulares, para transferir à comunidade, atribuições que eles são capazes de exercer por sua própria iniciativa, também seria cometer injustiça e perturbar gravemente a ordem social retirar dos grupos interiores, para confiar a coletividades mais vastas, funções que podem ser perfeitamente exercidas por aqueles. O objeto natural de toda intervenção em matéria social é ajudar os membros do corpo social, e jamais os destruir ou absorver. Que a autoridade pública abandone, então, aos agrupamentos de ordem inferior os negócios de menor importância, onde empreenderia sem necessidade seu esforço; ela poderá, assim, dedicar-se mais eficaz e livremente àquelas tarefas que lhe são próprias e que só ela pode exercer: dirigir, vigiar, estimular, conter, segundo comportem as circunstâncias ou exija a necessidade. Que os governantes estejam convencidos: quanto melhor realizada a ordem hierárquica dos diversos agrupamentos segundo o princípio da função subsidiária, maiores serão a autoridade e a potência social, e mais felizes e prósperos os negócios públicos.” (MONTEBELLO, 2005, p. 122).

<sup>14</sup> Neste sentido, CHANTAL, Millon-Delson. **Le principe de subsidiarité**. Paris: Presses Universitaires de France, 1993, p.07, *apud* MONTEBELLO,2005., p. 121, assim expõe.: “[...] un aspect négatif: l’autorité en général et l’État en particulier ne doivent pas empêcher les personnes ou groupes sociaux de conduire leurs actions propres, c’est-à-dire de déployer autant que possible leur énergie, leur imagination, leur persévérance dans les oeuvres par lesquelles ils se réalisent tant au profit de l’intérêt général que de l’intérêt particulier; un aspect positif: chaque autorité a pour mission d’inciter, de soutenir, et en dernier lieu, de suppléer s’il faut, les acteurs insuffisants”.

Seu ressurgimento nos debates da comunidade internacional, todavia, se deve à derrocada, ao longo do século XX, dos modelos estatais centrados em extremos opostos de atuação, indo da postura absolutamente liberal à sua contraparte intervencionista. Um meio-termo entre estas constitui, portanto, *conditio sine qua non* para a estabilidade das relações socioeconômicas e políticas.

No âmbito do Direito Comunitário, os reiterados pronunciamentos jurisprudenciais da Corte de Justiça Europeia acabaram por formar um corpo de princípios que, tendo o da subsidiariedade por centro, consolidou os precitados postulados da aplicação automática e da supremacia das normas comunitárias sobre as de Direito Interno. Dentre tais julgados pioneiros, merece destaque o caso *Costa versus E.N.E.L.*, de 1964, cujo fragmento é apresentado:

“Proveniente de uma fonte autônoma, o direito nascido com o Tratado não pode, em razão de sua específica natureza original, ser revogado por um texto interno sem perder, com isso, seu caráter comunitário e colocar em risco a própria base jurídica da Comunidade. Um ato unilateral ulterior incompatível com a noção de Comunidade não pode prevalecer”.<sup>15</sup>

Assim, de modo a atenuar a vulnerabilidade política dos países-membros perante a Comunidade fortalecida por estes princípios, a subsidiariedade começa a se inserir como termômetro e diapasão da ação comunitária, protegendo seus cidadãos de ingerências abusivas.

Enquanto já à época da formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço o vulto da subsidiariedade se fazia presente nos apelos de Jean Monnet,<sup>16</sup> é no projeto de Tratado sobre União Europeia de 1983, de autoria de Altiero Spinelli, que reside o primeiro esboço formal de um princípio.<sup>17</sup> Porém, com a rejeição do projeto pelo Conselho Europeu no

<sup>15</sup> Tradução de MONTEBELLO, 2005, p. 125. No original: “Issu d’une source autonome, le droit né du Traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne qual qu’il soit sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-meme. Contre ce droit ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté”. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964J0006:FR:HTML>>.

<sup>16</sup> Jean Omer Marie Gabriel Monnet (Cognac, 9 de novembro de 1888 – Houjarray, 16 de março de 1979), político francês e autor da célebre frase “A Europa não se fará sem os Estados e muito menos contra os Estados”.

<sup>17</sup> Sob influência da Lei Fundamental de Bonn de 1949, o preâmbulo do projeto dispunha que “os Estados-membros decidiam confiar a órgãos comuns, de harmonia com o princípio da subsidiariedade, só os poderes

ano seguinte, a institucionalização do princípio da subsidiariedade, ainda assim restrito ao domínio ambiental, só se deu com o advento do Ato Único Europeu, em seu artigo 130R, nº 4:

“A Comunidade intervirá em matéria de ambiente na medida em que os objetivos mencionados no parágrafo 1º (preservar, proteger e melhorar a qualidade do meio ambiente; contribuir para a proteção da saúde das pessoas; assegurar a utilização prudente e racional dos recursos naturais) possam ser melhor realizados ao nível comunitário do que ao nível dos Estados-membros isoladamente”.<sup>18</sup>

Sua consolidação, portanto, como princípio geral do Direito Comunitário só se deu com a assinatura do Tratado de Maastricht. A previsão explícita do princípio no então artigo 3B do Tratado era precisa, ainda, quanto aos limites para a intervenção comunitária, com escopo no princípio da proporcionalidade:

“A Comunidade age nos limites das competências que lhe são conferidas e dos objetivos previstos pelo presente Tratado.

“Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.

“A ação da Comunidade não excederá ao que é necessário para atender aos objetivos do presente Tratado.”<sup>19</sup>

Enxerga-se, ainda, com base nesta redação, a influência de outros dois princípios: o da competência por atribuição (também chamado princípio da legalidade ou especialidade) e o da proporcionalidade.

---

necessários ao bom desempenho das tarefas que eles podem realizar de forma mais satisfatória do que os Estados considerados isoladamente”. Não se atingia, todavia, uma definição clara de quais seriam estes poderes. V. MONTEBELLO, Mariana, 2005, p. 126.

<sup>18</sup> No original: “La Communauté agit en matière d’environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 (préserver, protéger et améliorer la qualité de l’environnement; contribuer à la protection de la santé des personnes; assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles) peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire, qu’au niveau des États membres pris isolément”. V. MONTEBELLO, Mariana, 2005, p. 127.

<sup>19</sup> Os objetivos fundamentais da comunidade a que se refere o artigo em sua redação original constam do preâmbulo do Tratado, dotados de imperatividade: “Resolvidos a continuar o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade”. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. .

O princípio da competência por atribuição impõe dupla limitação ao poder comunitário, na medida em que o autoriza a agir somente naquelas competências conferidas implícita ou explicitamente pelo Tratado, sempre orientadas pelos fins neles dispostos, que, por sua vez, serão perseguidos mediante a utilização exclusiva dos meios previamente legitimados. Seu corolário maior consiste na aplicação da subsidiariedade apenas às hipóteses de competências partilhadas, quais sejam: aquelas em que a preferência de ação é do Estado-membro, deixando aberta à Comunidade a capacidade de intervenção quando comprovada a ineficiência dos meios daquele no caso concreto.<sup>20</sup>

A proporcionalidade, ou interdição ao excesso, nasce das construções pretorianas do Tribunal Constitucional Alemão, determinando que a intervenção em um bem jurídico ou a limitação da liberdade não podem comprometer outros bens e interesses de relevância ainda maior, de modo que os instrumentos utilizados devem ser os mais moderados.<sup>21</sup>

Esta rede de princípios, tecida a partir da subsidiariedade, pretende relacionar a legitimidade da intervenção comunitária e a forma como esta incide sobre os pactuantes. Sendo assim, a ação que vise suprimir uma carência gritante de um destes não escapará à ilegitimidade se veiculada por meios abusivos.

Atualmente, como prova do alastramento das noções subsidiárias, não só os Estados-membros as incorporaram às suas Constituições, como é o caso da Alemanha<sup>22</sup> e de

---

<sup>20</sup> É justamente este o ponto discutido – sublinhando-se a atualidade do tema – nos Processos de nº C-354/04 e C-355/04, que versam acerca dos procedimentos de combate ao terrorismo no âmbito da União Europeia. O parecer do Advogado Geral Paolo Mengozzi sobre ambos os casos discrimina com precisão a alçada dos entes comunitários e aquela de colaboração dos Estados-membros, afastando ingerências desnecessárias daqueles sobre estes. Assim sustenta, em seu item 48: “Ora, como muito bem realçou o Tribunal de Primeira Instância nos despachos recorridos (17), a assistência recíproca entre os Estados-Membros para efeitos da prevenção e do combate aos actos terroristas, prevista no artigo 4.º da referida posição comum, integra o âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal prevista no Título VI do Tratado UE. Os recorrentes de forma alguma demonstraram, nem em primeira instância nem perante o Tribunal de Justiça, que esta assistência recíproca deveria ter sido determinada ou, pelo menos, executada mediante instrumentos comunitários (18). Por outro lado, não podem acusar seriamente o Conselho de não lhes ter aplicado também as sanções previstas nos artigos 2.º e 3.º da referida posição comum. Assim, não se encontra de forma alguma demonstrado que o Conselho tenha cometido um desvio de procedimento com violação das competências da Comunidade, que permita defender, mesmo que isso fosse, em abstracto, concebível, a inoponibilidade aos recorrentes da incompetência da jurisdição comunitária.”

<sup>21</sup> LARENZ, Karl: **Derecho justo – fundamentos de etica juridica**. Madrid: Civitas, 1993, p. 144, *apud* MONTEBELLO, Mariana, 2005., p. 129.

<sup>22</sup> Art. 23, ponto 1: “Para la realización de una Europa unida, la República Federal de Alemania contribuirá al desarrollo de la Unión Europea que está obligada a la salvaguardia de los principios democrático, del Estado de

Portugal,<sup>23</sup> como as próprias revisões e reformas do pacto comunitário passam obrigatoriamente por elas. Como não poderia deixar de ser, o Tratado de Lisboa dedica ao tema o “Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade”, no qual se determina a observância obrigatória de ambos na elaboração, pela Comissão e Parlamento europeus, de atos legislativos, o que pode ser verificado por meio de fichas descritivas dos procedimentos, do impacto financeiro e de suas reverberações nas legislações individuais dos Estados-membros. Nos dizeres do art. 5º do Protocolo:

“[...] As razões que permitam concluir que determinado objectivo da União pode ser melhor alcançado ao nível desta serão corroboradas por indicadores qualitativos e, sempre que possível, quantitativos. Os projectos de actos legislativos têm em conta a necessidade de assegurar que qualquer encargo, de natureza financeira ou administrativa, que incumba à União, aos Governos nacionais, às autoridades regionais ou locais, aos agentes económicos e aos cidadãos, seja o menos elevado possível e seja proporcional ao objectivo a atingir.”<sup>24</sup>

Deste modo, tem-se no princípio da subsidiariedade a chave para o êxito do Direito Comunitário. Seu prisma será sempre utilizado nos momentos em que se questiona o quão razoável é a presença de uma autoridade comunitária nos domínios originariamente reservados aos Estados-membros. Como impasses deste gênero tendem a surgir pela simples prática do poder instituído, a aplicação bem sucedida depende de constante reformulação, a acompanhar o desenvolvimento de uma Comunidade enquanto entidade viva.

## IV. A União Europeia

### IV.1 Composição

---

Derecho, social y federativo y del principio de subsidiaridad y garantiza una protección de los derechos fundamentales comparable en lo esencial a la asegurada por la presente Ley Fundamental. A tal efecto, la Federación podrá transferir derechos de soberanía por una ley que requiere la aprobación del Bundesrat. Los apartados 2 y 3 del artículo 79 se aplican a la creación de la Unión Europea, al igual que a las reformas de los tratados constitutivos y a toda normativa análoga mediante la cual la presente Ley Fundamental sea reformada o completada en su contenido o hagan posible tales reformas o complementaciones.”

<sup>23</sup> Art. 7º, item 6: “Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da união europeia.” Íntegra:

<sup>24</sup>Disponível

em:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0150:0152:PT:PDF>.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0150:0152:PT:PDF>>.

A União Europeia conta, em fevereiro de 2010, com vinte e sete Estados-membros: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia (o membro de ingresso mais recente, datado de 1º de janeiro de 2009), Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia e Suécia. Constam ainda como candidatos a antiga República Iugoslava da Macedônia, Croácia e Turquia.<sup>25</sup>

Atualmente, dezesseis dos Estados-membros adotam o Euro, a moeda comum da União Europeia – são eles a Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta, Países Baixos e Portugal, grupo este que, assinalando o êxito da empreitada comunitária, representa 16,4% do Produto Interno Bruto Mundial.

A composição estrutural vigente do bloco, com base nas reformas sofridas pelo Tratado de Maastricht, compreende os seguintes órgãos (ARAUJO, 2002, pp. 121-125):

*Comissão Europeia:* Suas funções compreendem a apresentação de propostas de legislação da Comunidade, a fiscalização do cumprimento de incumbências, a execução de políticas da entidade e a administração das relações comerciais internacionais. Goza de ampla articulação e independência, sem, contudo, deixar de se sujeitar ao controle jurisdicional do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

*Conselho da União Europeia:* Sediado em Bruxelas, é o principal órgão legislativo e executivo da Comunidade, sendo responsável ainda pela coordenação das políticas econômicas gerais dos Estados-membros e por perfilhar regulamentos, diretivas, decisões e recomendações. É composto por um Ministro por Estado-membro, bem como por um representante da Comissão, sendo sua Presidência exercida rotativamente por cada Estado por um período de seis meses.

*Comitê Econômico e Social e Comitê das Regiões:* ambos sediados em Bruxelas, assistem a Comissão e o Conselho da União Europeia, exercendo funções consultivas – o

---

<sup>25</sup> O quadro atualizado de membros da União Europeia pode ser encontrado em <<http://europa.eu/>> .

primeiro é composto por representantes de classes socioeconômicas, trabalhadores e profissionais liberais; o segundo, por autoridades locais e regionais.

*Parlamento Europeu:* sediado em Estrasburgo (França), é composto por representantes eleitos por sufrágio universal direto dos cidadãos dos Estados-membros para um mandato de cinco anos. Tem por fim discutir e aprovar o orçamento da União Europeia, além de exercer funções consultivas e administrativas, tais como a constituição de uma Comissão de Inquérito transitória para averiguar infrações ligadas à má gerência do Direito Comunitário.

A ele é dirigido, ainda, o direito de petição outorgado aos cidadãos da União Europeia acerca de quaisquer questões de competência da Comunidade que lhe digam diretamente respeito.

*Conselho Europeu:* responsável por orientações políticas gerais, é constituído pelos Chefes de Estado ou Governo dos Estados-membros, assim como pelo Presidente da Comissão, e auxiliado pelos Ministros das Relações Exteriores de cada Estado participante. Cabe ao Conselho apresentar ao Parlamento um relatório de cada uma de suas reuniões, que se dão em um número mínimo de duas por ano.

*Tribunal de Contas:* sediado em Luxemburgo, é composto por um delegado de cada Estado-membro, nomeado para um mandato de seis anos pelo Conselho da União Europeia, após consulta ao Parlamento. Visa verificar a regularidade das receitas e despesas da Comunidade.

*Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias:* também com base em Luxemburgo e composto por um juiz de cada Estado-membro, nomeados para mandato de seis anos. É o Tribunal responsável por harmonizar a aplicação e interpretação dos Tratados constitutivos da União Europeia, bem como julgar os recursos interpostos pelo Parlamento, Tribunal de Contas ou Banco Central e das decisões do Tribunal de Primeira Instância concernentes à matéria de direito. A orientação, imparcial e independente, a ser dada aos juízes parte de um conjunto de nove Advogados Gerais indicados pelos Estados-membros.

O Tribunal pode anular atos da Comissão e do Conselho se, feita análise requerida por alguma instituição da Comunidade, por um de seus Estados ou por particular, forem considerados inconciliáveis com o Direito Comunitário, sentenciando ainda em casos de incongruência entre um Tratado e o ordenamento jurídico de um Estado-membro, coagindo-o no sentido de sua modificação. Quanto a avenças entre a União Europeia e Estados que não a integrem, seus pareceres são vinculatórios.

*Tribunal de Primeira Instância:* igualmente sediado em Luxemburgo, conhecerá ações e recursos interpostos por particulares contra decisões de órgãos comunitários sobre questões comerciais, medidas *antidumping* e controvérsias jurídicas do âmbito do carvão e aço, atuando, ainda, como Tribunal Administrativo ao julgar contendas entre a União Europeia e seus funcionários. Suas decisões possuem força executiva, cabendo recurso ao Tribunal de Justiça caso versem sobre matéria de direito.

*Banco Europeu de Investimento:* concentra os valores direcionados ao desenvolvimento da União Europeia, compondo-se de um Conselho de Governadores, responsável por fixar a política de crédito; um Conselho de Administradores, que fiscalizará a administração do Banco, emitirá resoluções e fixará as taxas de juros dos empréstimos; um Conselho Executivo, a elaborar os projetos de permissão e os contratos de empréstimos, além de garantir o cumprimento das decisões administrativas; e um Conselho Fiscal, que examinará a normalidade das operações.

*Ombudsman* ou *Provedor de Justiça:* nomeado pelo Parlamento Europeu, acolherá querelas oferecidas por qualquer cidadão da União Europeia ou pessoa jurídica nela instalada que versem sobre irregularidades administrativas envolvendo órgãos comunitários, excluídos os atos dos Tribunais no exercício de suas próprias funções jurisdicionais.

*Instituto Monetário Europeu:* fundado em 1º de janeiro de 1994, tem por função preparar e administrar a circulação do Euro, a moeda comum da União Europeia que, tendo sido criada cinco anos mais tarde, teve seus três primeiros anos dedicados exclusivamente a

transações financeiras, para só em seguida ser disponibilizada publicamente. Representa o braço econômico da Comunidade.<sup>26</sup>

#### IV.2 Ampliação e Tratados Posteriores<sup>27</sup>

Uma vez instituída, coube à União Europeia manter-se atual, renovando-se à medida que demandada, seja pela expansão de sua estrutura, seja pelo surgimento de novos obstáculos à concretização de seus fins.

Esta manutenção concebeu suas primeiras manifestações práticas com o Conselho Europeu de Copenhague de 1993, através do qual se instituiu o princípio de ampliação da União Europeia por meio do estabelecimento de parâmetros de observância inafastável para os países que visassem à adesão ao bloco (os chamados “Critérios de Copenhague”). Tais critérios seriam os norteadores do alargamento do bloco na década de 1990, desencadeando uma série de Tratados que lhe permitiram amoldar-se às reivindicações contemporâneas.

Neste sentido, o Tratado de Amsterdã, assinado no dia 02 de outubro de 1997 e em vigor desde 1º de maio de 1999, reformou o Tratado de Maastricht no sentido da consolidação de maiores poderes decisórios do Parlamento junto ao Conselho, em áreas devidamente reguladas pelo Direito Comunitário, tais como defesa do consumidor, mobilidade dos trabalhadores e questões ambientais.

A reforma promovida abrangeu, ainda, a consagração formal dos princípios de liberdade, democracia e respeito pelos direitos humanos, hoje constantes do item 1 do art. 6º do Tratado de Maastricht,<sup>28</sup> e a inclusão de disposições embrionárias concernentes ao processo de adesão de países ao bloco, constantes do art. 49 do Tratado reformado.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Uma síntese da trajetória rumo à moeda comum pode ser encontrada em <<http://www.delago.ec.europa.eu/ao/novidades/EURO2009.pdf>>.

<sup>27</sup> Informações retiradas do texto “Os Tratados e o Parlamento Europeu”, disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?jsessionid=C5D7FEAFE61BD9BA331DCB27E52EEF8.node2?language=PT&id=77>>.

<sup>28</sup> O referido artigo assim dispunha, em sua íntegra: “Artigo 6º.1. A União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros. 2. A União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos

Uma expansão mais expressiva na estrutura da Comunidade só teve início, por sua vez, com o Tratado de Nice, assinado em 26 de fevereiro de 2001 e em vigor desde 1º de fevereiro de 2003. Destaca-se no presente Tratado uma importantíssima inovação: a votação por maioria qualificada.

Em um contexto de veloz e ininterrupto crescimento, era incabível que a União Europeia mantivesse um procedimento de tomada de decisões integralmente calcado na unanimidade, uma vez que a diversidade de pensamento se amplia na mesma medida que seu quadro de Estados-membros. Assim, temas demandantes de resoluções céleres, como a implementação do euro, puderam ser adequadamente conduzidos.<sup>30</sup>

Passo ousado – e prova de quão delicada pode ser a regência de um bloco comunitário de tal vulto – foi a tentativa de implementação de Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa, adotado pelo Conselho Europeu em 18 de julho de 2004 e assinado em Roma, no dia 29 de outubro do mesmo ano. Todavia, imerso na preocupação dos Estados-membros com o comprometimento de sua soberania, acabou rejeitado pela França e pelos Países Baixos, em referendos nacionais datados de 29 de maio e 1º de junho de 2005, respectivamente.

Se o ímpeto constitucionalizador decorrente do processo de reforma efetivamente iniciado pelo Tratado de Nice se mostrou precipitado, os Estados-membros logo se recompuseram e começaram a trabalhar em um novo Tratado reformador. Deste modo, surge o Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007 e aproveitando muitos dos

---

Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário. 3. A União respeitará as identidades nacionais dos Estados-Membros. 4. A União dotar-se-á dos meios necessários para atingir os seus objectivos e realizar com êxito as suas políticas.”

<sup>29</sup> “Artigo 49º. Qualquer Estado europeu que respeite os princípios enunciados no nº 1 do artigo 6.o pode pedir para se tornar membro da União. Dirigirá o respectivo pedido ao Conselho, que se pronunciará por unanimidade, após ter consultado a Comissão e após parecer favorável do Parlamento Europeu, que se pronunciará por maioria absoluta dos membros que o compõem. As condições de admissão e as adaptações dos Tratados em que se funda a União, decorrentes dessa admissão, serão objecto de acordo entre os Estados-Membros e o Estado peticionário. Esse acordo será submetido à ratificação de todos os Estados Contratantes, de acordo com as respectivas normas constitucionais.”

<sup>30</sup> Foi mantida, contudo, a unanimidade como método para setenta e três artigos do Tratado de Maastricht – e uma implicação dramática desta decisão está por ser vista logo adiante. Mais informações em <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/nice\\_treaty/nice\\_treaty\\_majority\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_majority_pt.htm)>.

dispositivos de seu frustrado antecessor, sem, contudo, implicar uma Lei Fundamental para todo o continente.

Entre as disposições do Tratado, opta-se pela manutenção exclusiva, ainda que sob alterações, dos Tratados de Maastricht e Roma; passa-se a permitir a ingerência do Parlamento Europeu em assuntos ligados à legislação e orçamento; a possibilidade de solicitação popular de novas medidas políticas à Comissão, através da formação de um grupo mínimo de um milhão de cidadãos de uma parcela considerável de Estados-membros; confere personalidade jurídica à União Europeia e, pela primeira vez, permite-se o desligamento voluntário de seus membros,<sup>31</sup> ficando aberta ao Estado dissidente, ainda, a possibilidade de reingresso.

Após dois anos de discussões, nos quais ficou pendente a ratificação em função de recusa da República da Irlanda, foi realizado neste país, no dia 03 de outubro de 2009, plebiscito no qual restou aprovada a nova reforma com 67% dos votos. Atingida a unanimidade, o Tratado de Lisboa entrou em vigor no dia 1º de dezembro do mesmo ano.

## V. A América Latina no Século XX

Passando agora à outra face da moeda, a América Latina atravessou o século XX absorvendo os ecos dos eventos narrados na primeira parte deste artigo.

---

<sup>31</sup> Aproveitando disposição constante do art. I-60 do Tratado Constitucional da Europa, o Tratado de Lisboa assim dispõe: “1. Qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respectivas normas constitucionais, retirar-se da União; 2. Qualquer Estado-Membro que decida retirar-se da União notifica a sua intenção ao Conselho Europeu. Em função das orientações do Conselho Europeu, a União negocia e celebra com esse Estado um acordo que estabeleça as condições da sua saída, tendo em conta o quadro das suas futuras relações com a União. Esse acordo é negociado nos termos do n.º 3 do artigo 188.º-N do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O acordo é celebrado em nome da União pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, após aprovação do Parlamento Europeu; 3. Os Tratados deixam de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação referida no n.º 2, a menos que o Conselho Europeu, com o acordo do Estado-Membro em causa, decida, por unanimidade, prorrogar esse prazo; 4. Para efeitos dos n.º 2 e 3, o membro do Conselho Europeu e do Conselho que representa o Estado Membro que pretende retirar-se da União não participa nas deliberações nem nas decisões do Conselho Europeu e do Conselho que lhe digam respeito. A maioria qualificada é definida nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 205.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia; 5. Se um Estado que se tenha retirado da União voltar a pedir a adesão, será aplicável a esse pedido o processo referido no artigo 34.º” Disponível em <[http://www.viriatoromhenho-marques.com/Imagens/PDFs/O%20Diabo%20Tratado%20de%20Lisboa%2027\\_11\\_2007.pdf](http://www.viriatoromhenho-marques.com/Imagens/PDFs/O%20Diabo%20Tratado%20de%20Lisboa%2027_11_2007.pdf)>.

Tais reverberações devem-se em grande parte ao caráter periférico ocupado pelo continente no sistema mundial. Esta condição, herdada dos tempos coloniais, resulta na manutenção de relações assimétricas com as demais soberanias nos níveis econômico, político e sociocultural (BORJA,2001).

Assim ocorre que, já no fim do século anterior, sua proximidade geográfica à emergente potência norte-americana tenderia a atrair a atenção desta para si de maneira que pouco lhe favoreceria.

Data do ano de 1889 a Primeira Conferência Interamericana, realizada em Washington. Nesta, desenhou-se uma primeira possibilidade de união aduaneira que integrasse a América Latina aos Estados Unidos, por iniciativa deste. Contudo, esta reunião terminou como retumbante fracasso, uma vez estabelecido o impasse entre os norte-americanos, defensores da intervenção armada em outros Estados soberanos em prol de seus interesses, e os argentinos, radicalmente opostos a esta filosofia.

Outras Conferências que giravam em torno da mesma proposta se sucederam nos anos seguintes, igualmente sem sucesso, tendo em vista a antipatia provocada pelo intervencionismo americano, que, com a sua participação na crise anglo-venezuelana de 1895, bem como suas empreitadas em Cuba e Porto Rico, atingia àquela época seu auge. Esta sede pela intervenção bruta só veio a se enfraquecer com o término da Primeira Guerra Mundial, em um contexto no qual a Europa, fragilizada demais para se expandir, se preocupava em reaver sua unidade perdida, e os Estados Unidos, sem a concorrência do Velho Continente, não precisaria mais de medidas tão drásticas.

Esta aparente calma do cenário pós-guerra, contudo, provocando o deslocamento de forças do campo de batalha para os mercados, resultou no agravamento da dependência econômica da América Latina. Foi preciso, então, à semelhança do ocorrido na Europa, que o continente despertasse da Segunda Guerra Mundial para começar a promover manifestações mais concretas de um desejo de união.

O despertar inicial desta ânsia se deu com a tentativa de formação do Pacto ABC, tentativa de integrar Argentina, Brasil e Chile promovida principalmente pelos dois primeiros.

Seus principais artífices foram, na Argentina, o Presidente Juan Domingo Perón, autor, no dia 11 de novembro de 1953, de inflamado discurso no qual conclamava a aglutinação do continente ante o risco de dominação, até o fim do século, por uma das duas forças já aglutinadas – o comunismo ou o capitalismo – em função de seu baixo teor demográfico e sua reserva mundial estratégica de matérias-primas,<sup>32</sup> e, no Brasil, pelo Presidente Getúlio Vargas. Uma ponte entre os dois consistia em Batista Lusardo, embaixador brasileiro em Buenos Aires.

Todavia, a tensão, em território brasileiro, entre os nacionalistas, pró-Vargas, e os antinacionalistas, que eram a favor da colaboração com os Estados Unidos e contra qualquer tipo de aproximação com a Argentina, acabou por dinamitar a proposta.

Pela perspectiva norte-americana, ininteressada em manter sua hegemonia, a unidade continental seria agredida por uma aglutinação exclusivamente latino-americana, que os excluía, portanto.

Em fevereiro de 1948, a Direção Geral do Conselho Econômico e Social da ONU cria a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), sediada em Santiago e voltada para a elaboração de estratégias de desenvolvimento econômico, na forma de recomendações aos Estados. Neste âmbito, surge a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

Os estudos da CEPAL teriam por base o conceito de centro-periferia desenvolvido por Raúl Prebisch, economista argentino que opunha as economias onde as técnicas capitalistas de produção entraram primeiro (centro) àquelas atrasadas pela perspectiva tecnológica e organizativa (periferia). Com este enfoque, Prebisch incentivava o implemento de taxas aduaneiras ou subsídios que funcionassem como mecanismos protetivos das

---

<sup>32</sup> Por mais inflamado que tenha sido este discurso, a ideia que defendia se expandiu graças a um outro, terrivelmente similar em diversos trechos, publicado sob o pseudônimo Descartes no jornal “Democracia”, de Buenos Aires, intitulado “Confederações Continentais”. Perón jamais assumiu a autoria deste, mas, dada a semelhança entre ambos os textos, aliada a uma ferocidade que só se poderia desinibir através de uma alcunha, o texto “cartesiano” lhe é informalmente creditado, embora siga apócrifo. A comparação é bem detalhada por BORJA, 2001., p. 109-124.

atividades industriais ante as importações, com o fito de compensar as diferenças de produtividade.

Mais uma vez, porém, o planejamento integrado, agora de cunho muito mais econômico que político, não foi adiante. A década de 70, assim como a primeira metade da década de 80, apresentou poucas condições de desenvolvimento na região, tomada por governos ditatoriais e vitimada pelos choques do petróleo de 1973 e 1979, configurando um aumento da dívida externa e o implemento de políticas liberais. Este ajuste estrutural fatalmente acarretaria o fracasso da ALALC.

A tentativa seguinte se daria em bases mais realistas: Brasil e Argentina assinam, em 25 de janeiro de 1980, o Tratado de Montevideu, instituindo a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com o objetivo de estabelecer, a curto prazo, sistemas de tratamento preferencial para os Estados subdesenvolvidos e, a longo prazo, um Mercado Comum latino-americano.

É no fim desta década que, mais uma vez, a dança política dos Estados muda o seu compasso: o fim da Guerra Fria põe fim ao dualismo apontado por Perón quase quarenta anos antes, dando lugar ao policentrismo econômico tripolar, com os Estados Unidos dividindo o centro de poder econômico mundial com o emergente Japão e uma rediviva Europa, aqui já às vésperas de consagrar a União Europeia.

O realinhamento do quadro gera uma otimização do comércio mundial, com as corporações transnacionais intensificando o fluxo de capitais para os países periféricos. Assim, o fenômeno globalizador acaba por favorecer até mesmo o seu oposto simétrico, o regionalismo, conforme permite a pequenos Estados explorar economias de escalas de produção via acordos comerciais.

Formam-se, assim, os blocos econômicos contemporâneos como estratégia de resistência no mercado mundial, assegurando-se a competitividade perante o eventual protecionismo de uma potência extrarregional. É neste sentido que, mantendo-se o Tratado de

Montevidéu de 1980,<sup>33</sup> Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai celebram, em 26 de março de 1991, entrando em vigor três dias depois, o Tratado de Assunção, constituindo-se, assim, o Mercado Comum do Sul,<sup>34</sup> tendo este por objetivo:

“A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”.<sup>35</sup>

## VI. Mercosul: Estrutura em Desenvolvimento<sup>36</sup>

Uma vez consolidado o Tratado de Assunção, instituiu-se, por via do Protocolo de Brasília, assinado em 17 de dezembro de 1991, um sistema de resolução de conflitos internos, alheios ao comprometimento das bases do Tratado, aplicável aos Estados-membros em si e também a seus nacionais e pessoas jurídicas, baseado na instalação de um Tribunal Arbitral *ad hoc*, constituído por três árbitros – um de cada Estado direta ou indiretamente envolvido e um terceiro selecionado de uma lista de árbitros elaborada pela Secretaria Administrativa do Mercosul.

<sup>33</sup> O Acordo de Cartagena, de caráter de integração econômica subregional assinado pela Bolívia, Colômbia, Chile, Peru e Equador, era permissivo quanto a outros Tratados subregionais, tendo sido posteriormente declarado compatível com o Tratado de Montevidéu de 1980, que prevê, por sua vez, em seu art. 9º, a possibilidade de acordos parciais entre seus membros que aprofundem a integração regional. Por isso, perfeitamente viável o Tratado de Assunção, que ainda estabelece, em seu art. 8º, que “[...] os Estados-partes se comprometem a preservar os compromissos assumidos até a data da celebração do presente Tratado, inclusive os Acordos firmados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração, e a coordenar suas posições nas negociações comerciais externas que empreendam durante o período de transição”. ( BORJA,2001., p. 147).

<sup>34</sup> Um antecedente ainda mais íntimo do Mercosul diz respeito ao estreitar das relações de cooperação entre Brasil e Argentina a década de 80, tendo havido, inclusive, encontro entre os Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín nos dias 29 e 30 de novembro de 1985.

<sup>35</sup> Íntegra do Tratado disponível em [http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/tratado\\_de\\_assuncao.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/tratado_de_assuncao.htm).

<sup>36</sup> Sobre o tema : ARAUJO, 2002. p.135-149.

O Tribunal Arbitral, decidindo controvérsias com fulcro nas disposições do Tratado de Assunção e em princípios e normas do Direito Internacional, produz decisões inapeláveis, obrigatórias para as partes envolvidas e de prazo para cumprimento não maior que o de quinze dias, salvo determinação contrária expressa. As sanções pelo descumprimento serão aplicadas a contar de trinta dias da publicação do *decisum*, ficando a parte que não o acatou sujeita a medidas compensatórias transitórias, como a interrupção de concessões comerciais, no caso dos Estados-membros, pelo tempo que durar sua recusa em colaborar.

Em 27 de junho de 1992, no Vale de Las Leñas (Argentina), é assinado o “Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa”, prevendo que cada Estado-parte indicaria uma Autoridade Central encarregada de receber e dar andamento às petições de assistência jurisdicional, além de permitir, aos cidadãos, residentes permanentes e pessoas jurídicas, o acesso a essa jurisdição independentemente do oferecimento da *caution iudicatum solvi* (também chamada *cautio pro expensis*), a fiança garantidora das custas com a demanda.

Tal protocolo enfatiza, ainda, a necessidade de observância do devido processo legal na esfera das relações internacionais: as sentenças e laudos arbitrais proferidos, para alcançar a eficácia extraterritorial desejada, dependerão da inafastável certeza de que a parte submetida à execução do que foi decidido tenha sido devidamente citada, sendo-lhe possível, assim, esgotar o seu direito de defesa.

Porém, é com o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17 de dezembro de 1994, que a estrutura do Mercosul se solidifica inexoravelmente, sendo-lhe conferida personalidade jurídica internacional, bem como lhe é reconhecida a capacidade de praticar todos os atos inevitáveis à execução de suas finalidades, especialmente contratar, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, comparecer em juízo e elaborar acordos de sede.

O Protocolo de Ouro Preto define, ainda, o método decisório do Mercosul, baseado no consenso e na presença de todos os Estados pactuantes, a ser aplicado às disposições dos órgãos da união aduaneira. São eles, a saber:

*Conselho do Mercado Comum (CMC)*: integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Estados-membros, é incumbido da condução política e da tomada de decisões obrigatórias do Mercosul, velando pelo Tratado de Assunção e seus protocolos.

*Grupo Mercado Comum (GMC)*: é o órgão executivo da entidade. Constituído por quatro membros titulares e igual número de suplentes, nomeados pelos respectivos governos, dentre os quais devem constar representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e dos Bancos Centrais, tem por principal incumbência apresentar projetos de decisões ao Conselho do Mercado Comum e adotar medidas imprescindíveis ao acatamento das decisões proferidas por este.

*Comissão do Comércio do Mercosul (CCM)*: integrada por quatro membros titulares e os respectivos suplentes, é coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores, competindo-lhe velar pela aplicação dos instrumentos gerais da política comercial ajustados pelos componentes da entidade para o funcionamento da união alfandegária, bem como acompanhar e rever os assuntos relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio interno e com terceiros Estados. Suas diretrizes são de observância obrigatória para os Estados-membros.

*Comissão Parlamentar Conjunta (CPC)*: órgão representativo dos Parlamentos dos Estados-membros, que indicam seus integrantes. Visa acelerar os procedimentos internos no sentido de efetuar a rápida entrada em vigor das normas emanadas pelos órgãos da instituição e, por intermédio do Grupo Mercado Comum, encaminhar recomendações ao Conselho.

*Foro Consultivo Econômico Social (FCES)*: órgão de representação dos setores econômicos e sociais, constituídos por igual número de delegados dos Estados-membros. Possui função consultiva e atua por meio de recomendações ao Grupo Mercado Comum.

*Secretaria Administrativa do Mercosul*: possui sede em Montevideu e é responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos, sendo dirigida, em bases rotativas, por um nacional de um dos Estados-membros, eleito pelo Grupo Mercado Comum, para um mandato de dois anos, sendo vedada a reeleição.

Uma vez mapeado o Mercosul, o artigo 41 do referido Protocolo se incumbe de enumerar suas fontes jurídicas:

“As fontes jurídicas do Mercosul são:

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 do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.”<sup>37</sup>

No avançar da década de 1990, o Mercosul lidou simultaneamente com as possibilidades de expansão no continente latino-americano e com a necessidade de reafirmar suas bases político-ideológicas.

Quanto ao primeiro aspecto, já em 1996, Chile e Bolívia se agregaram ao órgão, por meio da Decisão do Conselho Mercado Comum de nº 14, sem alcançarem o *status* de membros propriamente ditos, mas comprometendo-se a ampliar, pelos oito anos seguintes, a zona de livre comércio entre os membros do Mercosul e os demais integrantes do ALADI. Atualmente, estes se alinham a Colômbia, Equador e Peru como os *Estados Associados do Mercosul*, grupo instituído de modo a firmar o comprometimento com a intensificação do processo de integração continental por meio da celebração de acordos de livre comércio.

Dentro de tal conjuntura, o único Estado para o qual acena no horizonte a possibilidade efetiva de ingresso no quadro de membros do Mercosul é a Venezuela. Sua admissão se vincula à entrada em vigor do “Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul”, cuja vigência depende de se atingir a predominância do livre comércio entre as cinco nações através da concretização de metas prorrogáveis, no máximo, até 1º de janeiro de 2014, nos conformes do artigo 5º do Protocolo.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> A íntegra dos Tratados e Protocolos ligados ao Mercosul, a partir do Tratado de Assunção, disponível em <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos>> .

<sup>38</sup> “Art. 5º. As Partes se comprometem a alcançar o livre comércio nos seguintes prazos máximos:  
- Da Argentina para a Venezuela: 1º de janeiro de 2010 \*  
- Do Brasil para a Venezuela: 1º de janeiro de 2010 \*

A guisa de reforço de suas fundações democráticas, o Protocolo de Ushuaia (Argentina), firmado em 24 de julho de 1998, levou seus membros e associados a reafirmarem suas adesões ao Estado de Direito, ao respeito aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais, afastando, assim, o temor de novas ditaduras. Como forma de se manter esta base, os Estados que nos anos seguintes se candidataram à vaga de associados ao Mercosul tiveram de aderir ao Protocolo.

Por fim, ponto de exame substancial na análise do Mercosul consiste na ausência de órgãos que supervisionem a aplicação dos preceitos firmados em seus Tratados – e é aqui que a América Latina segue estacionada, enquanto o Velho Continente seguiu o caminho evolutivo do Direito de Integração rumo ao Direito Comunitário.

Enquanto a União Europeia mantém o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias vigilante quanto ao respeito aos preceitos comunitários, incumbindo-se de coagir os Estados-membros que os violem rumo às modificações necessárias, o Mercosul, como que se declarando apenas uma embarcação que ruma ao sabor dos mares do Direito Internacional, relega à Corte Internacional de Justiça, principal órgão judiciário da Organização das Nações

---

- Do Paraguai para a Venezuela: 1º de janeiro de 2013 \*

- Do Uruguai para a Venezuela: 1º de janeiro de 2013 \*

- Da Venezuela para a Argentina: 1º de janeiro de 2012 \*

- Da Venezuela para o Brasil: 1º de janeiro de 2012 \*

- Da Venezuela para o Paraguai: 1º de janeiro de 2012 \*\*

- Da Venezuela para o Uruguai: 1º de janeiro de 2012 \*\*

\* Exceto para produtos sensíveis em relação aos quais o prazo poderá estender-se até 1º de janeiro de 2014.

\*\* Exceto para os principais produtos de sua oferta exportável, incluídos no Anexo IV do presente Protocolo, que gozarão de desgravação total e imediata e acesso efetivo.

Para esse fim, o Grupo de Trabalho criado no artigo 11 deste Protocolo estabelecerá um programa de liberalização comercial com seus respectivos cronogramas.

O programa de liberalização comercial aplicar-se-á sobre o total das tarifas e medidas de efeito equivalente, salvo as exceções contempladas na normativa MERCOSUL vigente.

Durante o período de transição do programa de liberalização comercial e até que a República Bolivariana da Venezuela adote o Regime de Origem do MERCOSUL, aplicar-se-á o Regime de Origem previsto no Acordo de Complementação Econômica nº 59.”

Unidas (ONU), o julgamento e posterior sanção aplicados aos seus membros que inobservarem as disposições do Tratado de Assunção e seus Protocolos.

O efeito que se tem é o de que o casulo do Direito de Integração onde lentamente evolui o Direito Comunitário revela-se, por fim, não mais que uma casca oca. No momento em que confia a um ente distinto o poder decisório quanto ao que fazer perante as ameaças às suas noções mais nucleares, o Mercosul se esvazia da promessa de um futuro realmente integrado, de respeito a soberanias, mas constituinte de uma unidade sólida no palco político global.

De nada adianta, portanto, cercar-se de medidas preventivas, como o referido Protocolo de Ushuaia: a vontade de ser uno se encontra, em última instância como no exemplo que serviu de luz-guia a este estudo, no momento posterior, o momento da reação ao estremecimento já ocorrido. Não se pode desejar ser uma unidade – e, portanto, autônoma – quando as decisões finais cabem a terceiros.<sup>39</sup>

## VII. Perspectivas de um Futuro Comunitário para a América Latina

“A América Latina é extremamente tímida ou desconfiada para ceder competências soberanas a organismos internacionais.”

Esta declaração de caráter conclusivo, cunhada por Celso Duvivier de Albuquerque Mello,<sup>40</sup> nos chega embebida em profunda verdade histórica que, ainda que não irreversível, finca espessas raízes no continente.

Longe de se querer filiar a um determinismo antropológico, castrador da liberdade das ações e vontades, ou condenar os Estados implicados a um mal congênito que lhes importaria por toda a eternidade uma vida limitada e inferior, o cenário atual na América Latina, transcendendo os países-membros do Mercosul, mostra um excesso de cautela, aliado a um

<sup>39</sup> EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. **Introducción al Derecho Comunitário Latino-Americano**. De Palma, 1994, p. 356, *apud* ARAUJO, 2002, p. 146-147: “A falta de un poder judicial comunitario permnente y bien estructurado é quizá la más grave falencia que debe subsanar-se en la estructura definitiva del Mercosur, si se desea sinceramente avanzar en ese proceso de integración”.

<sup>40</sup> MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito Internacional da Integração**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 318, *apud* ARAUJO, 2002., p. 145.

também excessivo orgulho soberano, que deve adiar, ao menos em décadas, a consumação de um ideal unitário, mesmo aquele de tintas mais realistas e menos inflamadas que o promovido por Simón Bolívar e sua Colômbia.<sup>41</sup>

Deve-se reconhecer, é verdade, um esforço de receptividade, ao menos formal, à ideia. Assim é que nações como a Argentina,<sup>42</sup> Paraguai<sup>43</sup> e Uruguai<sup>44</sup> incorporaram aos seus textos constitucionais dispositivos simpáticos à supranacionalidade. No mesmo sentido, com a promulgação da Lei nº 12.189, de 12 de janeiro de 2010, o Brasil instituiu a Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, sediada na cidade de Foz do Iguaçu, no Paraná, e vinculada ao Ministério da Educação, com o objetivo de fomentar a integração – inicialmente no âmbito do Mercosul, para em seguida espalhar-se pela América Latina – por meio de recursos humanos, promovendo, nos dizeres de seu art. 2º, “o intercâmbio cultural, científico e educacional” do continente.

Todavia, reações exacerbadas à hegemonia das grandes potências mundiais ofuscam tais iniciativas, escorando-se em figuras de feições populistas, tendentes a medidas ditatoriais. Assim é que Hugo Chávez, abraçando proposta de Fidel Castro, vem pressionando os países-membros do Mercosul com a formação da Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba), que já conta com a adesão, além de Venezuela e Cuba, de Antigua e Barbuda, Bolívia, Dominica, Equador, Honduras, Nicarágua e São Vicente e Granadina.

---

<sup>41</sup> Esta proposta, alimentada por uma vigorosa ideia centralizadora, caiu por terra frente aos anseios por uma forma federativa de governo – o que mostra que, praticamente a qualquer tempo, o respeito por focos autônomos, dos mais aos menos expressivos, não pode jamais ser afastado. BORJA, 2001, p. 87-104.

<sup>42</sup> Diz o Artigo 75, inciso 24: “Corresponde al Congreso: [...] Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad y igualdad, y que respeten a orden democrática y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes”.

<sup>43</sup> Diz o artigo 145 (“Del Orden Jurídico Supranacional”): “La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.”

<sup>44</sup> Diz o artigo 6º: “En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.”

Fosse este novo bloco um acréscimo de cunho não exclusivamente econômico ao teor original do Mercosul – como o é, em menor escala, a precitada UNILA -, teríamos uma iniciativa agregadora e de absorção praticamente imediata pelo resto do continente. Ao contrário, a Alba promove, em verdade, um retrocesso a concepções socialistas e antiglobalizadoras, apresentando, superficialmente, o convite à coexistência entre a propriedade privada e a estatal, para, em seu âmago, valer-se das reservas de petróleo venezuelanas para instituir um clientelismo de política externa, no qual se cambiam influências por recursos – estratégia esta que, além de projetar Chávez sobre os próprios membros da Alba, visa intimidar os signatários do Mercosul e, em última instância, os Estados Unidos, afastando a predominância norte-americana de seu quadro de exportações (Villa,2007).

Assim é que, na contramão inclusive do precitado “Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul”, Hugo Chávez promove, com suas propostas de cunho pretensamente ideológico – ideologia esta que envereda por uma direção, diga-se, radicalmente contrária não somente à do próprio Mercosul, mas também à de todas as nações que assistiram a alguma espécie de progresso nas últimas três décadas – uma unidade comunitária de sinais trocados, à medida em que, coagindo e praticamente intervindo<sup>45</sup> nos países com que se relaciona, subverte os postulados basilares de um ramo do Direito que existe somente em função da necessidade de se acompanhar o passo do mundo. É uma aberrante versão desagregadora da integração.

O que a princípio se poderia justificar como um ranço herdado do colonialismo, tende, na verdade, a reforçar as relações de dependência. Sintomático, portanto, que o mais próximo que o Mercosul chegou da União Europeia tenha sido o Acordo Inter-Regional de Cooperação com esta, que entrou em vigor em 1999 objetivando o reforço do diálogo político, a intensificação cooperativa e a criação de uma zona de livre comércio.

Contudo, divergências incontornáveis no que diz respeito aos aspectos comerciais resultaram na interrupção das negociações em 2004, só sendo restauradas, ainda que

---

<sup>45</sup> As próprias declarações de Chávez nos últimos anos, referindo-se, por exemplo, ao Congresso Brasileiro como “papagaio do imperialismo norte-americano”, tornaram a proposta de adesão da Venezuela ao Mercosul alvo de intensas críticas, posto que implicaria a violação do elementar princípio de não-intervenção em assuntos internos de outros países (Villa,2007).

exclusivamente em termos políticos, com o Programa Regional 2007-2013, através do qual uma verba de cinquenta milhões de euros vem a ser direcionada ao reforço institucional do Mercosul e à promoção da participação da sociedade civil no processo de integração.<sup>46</sup> Uma prova de que, ao deixar de tomar as rédeas da trajetória rumo ao Direito Comunitário, a América Latina preferiu insistir na ênfase econômica e deixar que a Europa lhe passasse as coordenadas.

Desta maneira, o encerramento deste estudo remonta a Celso Duvivier de Albuquerque Mello e alça voo com base em outro texto, tão visceral quanto e ainda mais primitivo. Trata-se da canção *Sangue Latino*, de autoria de João Ricardo e Paulinho Mendonça, de 1973, merecedora de reprodução integral:

“Jurei mentiras e sigo sozinho,  
Assumo os pecados,  
Os ventos do norte não movem moinhos.

E o que me resta é só um gemido,  
Minha vida, meus mortos, meus caminhos tortos,  
Meu sangue latino, minh'alma cativa.

Rompi Tratados, traí os ritos,  
Quebrei a lança, lancei no espaço  
Um grito, um desabafo.

E o que me importa é não estar vencido.  
Minha vida, meus mortos, meus caminhos tortos,  
Meu sangue latino, minh'alma cativa.”<sup>47</sup>

O ponto a que se chega, muito mais a perpetuação de uma problemática do que uma conclusão, através da aproximação das palavras destes homens, tão precisas sobre um mesmo tema ainda que tão distantes entre si em função do tempo, é de se observar que a América Latina, no que diz respeito à concretização do Direito Comunitário, terá seu desenvolvimento detido enquanto persistir em se esconder no cativo da desconfiança.

## VI. Referências.

<sup>46</sup> A íntegra do referido Programa se encontra disponível em <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/mercosur/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/index_pt.htm)>.

<sup>47</sup> Íntegra disponível em <<http://letras.terra.com.br/secos-molhados/48770/>>.

**Livros e Artigos:**

ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. **O dever de informar nas relações de consumo.** RTDC, v.5, jan/mar 2001.

ARAUJO, Luis Ivani de Amorim. **Das Organizações Internacionais.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BENJAMIN, Antônio Herman V., MARQUES, Cláudia Lima e BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor.** 2. ed. São Paulo: RT, 2009.

BORJA, Sérgio. **Teoria Geral dos Tratados – Mercosul: A Luta Pela União Latino-Americana.** Porto Alegre: Ricardo Lenz Editor, 2001.

CAMPOS MELO, Patrícia Perrone. **Precedentes: O desenvolvimento judicial do direito no constitucionalismo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CAMPOS, João Mota de e CAMPOS, João Luiz Mota de. **Manual de Direito Comunitário – O Sistema Institucional, A Ordem Jurídica, O Ordenamento Económico da União Europeia.** Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil.** 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005

DAVID, Marcelo. Tópicos de Direito – Vol. 11: **Direito Internacional.** Coord. Milton Delgado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009

DORE FERNANDES, Eric Baracho. O transexual e a omissão da lei: Um estudo de casos paradigmáticos. **Caderno Virtual do Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP**, v. 1, nº 21, 2010. Disponível em <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/article/view/357/266>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Nova Lei de Falência e Recuperação de Empresas.** São Paulo: Atlas, 2005

FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles de. Tribunal de Justiça Europeu e Jurisdição Constitucional, **Revista Quaestio Juris**, nº 4, Set. 2006.

JÚNIOR, Armando Alvares Garcia. **Conflitos Entre Normas do Mercosul e Direito Interno** – Como Resolver o Problema? O Caso Brasileiro. LTR, 1997.

MONTEBELLO, Marianna. O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro** – Vol. XV: Direito Internacional, coord. Lauro da Gama e Souza Jr. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

NEGRÃO, Ricardo. **Manual de Direito Comercial e de Empresa**: volume 3. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007.

VILLA, Rafael Duarte. **As estratégias da Venezuela para a integração regional sul americana**: tensões entre Mercosul e Alba. Pontes, vol 3, nº 4, agosto de 2007. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/12440/>>. Acesso em 10 fev. 2010.

#### **Julgados:**

##### **Supremo Tribunal Federal:**

BRASIL, STF, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4275**. Acompanhamento disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4275&processo=4275>>. Acesso em: 20 set. 2009.

BRASIL, STF, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2160**, Rel. Min. Carmem Lúcia, STF, DJE 23 out. 2000.

BRASIL, STF, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2139**, Rel. Min. Carmem Lúcia, DJE 23 out. 2009.

BRASIL. STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3934**. Relator Min. Ricardo Lewandoski. DJE 06 nov. 2009

BRASIL, STF, **Recurso Extraordinário nº 583.955**, Rel. Min Ricardo Lewandoski.

##### **Superior Tribunal de Justiça:**

BRASIL. STJ. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 1.022.464-SP (2008/0045944-8)**, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, 4ª Turma, DJe 29.06.2009.

BRASIL, STJ, **Recurso Especial nº 988.595/SP**, Rel. Min Nancy Andrighi, DJU 09/12/2009.

BRASIL, STJ, **Recurso Especial nº 1.008.398/ SP**, Rel. Min Nancy Andrighi, DJU 18/11/2009.

BRASIL, STJ, DJU 21 mai. 2007, **Recurso Especial nº 678.933/ RS**, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito.

BRASIL, STJ, **Recurso Especial nº 992.749/MS**, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJE 05/02/2010.

BRASIL, STJ, **Recurso Especial nº 819.588**, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJE 03/04/2009.

BRASIL, **Recurso Especial nº 1.118.302/SC**, Rel. Min Humberto Martins STJ, DJU 14/10/2009.

BRASIL, STJ, **Recurso Especial nº 930.351/SP**, Rel. Min Nancy Andrighi, DJU 27/10/2009.

BRASIL. STJ. **Recurso Especial nº 978.200/PR**, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 19.11.2009.

BRASIL, STJ, **Recurso Especial nº 1.106.789/RJ**, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJU 18/11/2009.

BRASIL, STJ, **Recurso Especial nº 326.147/SP**, Rel. Min. Aldir Passarinho Júnior, DJU 08/06/2009.

BRASIL, STJ, **Recurso Especial nº 952.144 /SP**, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJU 13/05/2008.

BRASIL, STJ, **Recurso Especial nº 1.087.783 /RJ**, Rel. Min Nancy Andrighi, DJU 10/12/2009.

**Tribunal Superior do Trabalho:**

BRASIL, TST, Processo nº **TST-RODC-309/2009-000-15-00.4**, Rel. Min. Maurício Delgado DEJT 04/09/2009.

**Tribunal Regional Federal da 4ª Região.**

BRASIL, TRF da 4ª Região, **AC Nº 2001.71.00.026279-9/RS**, Rel. Des. Federal Roger Raupp Rios.

**Legislação:**

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1707/2008**. Disponível em <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2008/prt1707\\_18\\_08\\_2008.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2008/prt1707_18_08_2008.html)>. Acesso em 22 mai. 2009.

BRASIL. **Lei de Registros Públicos. Lei nº 6.015, de 31 de Dezembro de 1973**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6015.htm>>. Acesso em: 22 mai. 2009.

BRASIL. **Lei de Falências. Lei nº 11.101 de 9 de Fevereiro de 2005**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_ato2004-2006/2005/lei/L11101.htm)>. Acesso em: 1º jan. 2010.

BRASIL. **Decreto-lei nº 7.661 de 21 de Junho de 1945**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del7661.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. **Lei nº 9.958 de 12 de Janeiro de 2000**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9958.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. **Lei nº 9.279 de 14 de Maio de 1996**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9279.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9279.htm)>. Acesso em 20 jan. 2010.

BRASIL. **Lei nº 9.492 de 10 de Setembro 1997**. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2010. Art. 1º.

BRASIL. **Lei nº 5.966 de 11 de Dezembro de 1973**. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109452/lei-5966-73>>. Acesso em: [20 jan. 2010].

**Notícias:**

**STJ.** Transexual consegue alteração de nome e gênero, sem registro da decisão judicial na certidão. Disponível em <[http://www.stj.jus.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=94241&tmp.area\\_anterior=44&tmp](http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=94241&tmp.area_anterior=44&tmp)>. Acesso em 20 out. 2009.

**STJ.** Jurisprudência do STJ tem influenciado cada vez mais a elaboração de leis. Disponível em <[http://www.stj.jus.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=95438](http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=95438)>. Acesso em: 4 jan. 2009.

**Conjur.** Retrospectiva 2009: Meta 2 abre novo horizonte para a Justiça do Trabalho. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2009-dez-28/retrospectiva-2009-meta-foi-chacoalhada-impassivel-judiciario?pagina=2>>. Acesso em: 20 out. 2009.