

# **SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNABILIDADE: uma nova concepção de soberania estatal em face dos processos de integração na União Européia e no Mercosul**

Lenice S. Moreira Raymundo<sup>1</sup>

## **Resumo**

*O presente ensaio tem como escopo estabelecer relação entre os processos de integração e as profundas transformações geradas na concepção da soberania estatal, especialmente em face do surgimento dos institutos da supranacionalidade e da intergovernabilidade, os quais ensejam a ruptura de clássicos paradigmas que permeiam a idéia de Estado Soberano, no contexto da construção estatal moderna. Como consequência dos processos de integração, a exemplo do ocorrido na União Européia, exsurge, no âmbito da teoria jurídica, um novo conceito de soberania. Esta nova concepção é, de certa forma, oposta à clássica visão de indivisibilidade e inalienabilidade do poder soberano. Ocorre que a integração internacional, limitando a esfera da jurisdição interna de cada Estado, amplia as possibilidades de colaboração intergovernamental e supranacional, consolidada por um processo decisório coletivo. Paulatinamente, a idéia de soberania em seu sentido absoluto, que sustentou a organização política na Idade Moderna, perde espaço diante da constatação de que é premente, na realidade contemporânea, a interdependência entre as nações.*

**Palavras-chave:** *supranacionalidade; intergovernabilidade; Mercosul; União Européia.*

## **1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

Face à universalização da prática integracionista, a partir do fim da segunda guerra mundial, os processos de integração tornaram-se objeto de muitas reflexões

---

<sup>1</sup> Advogada, Especialista em Direito Empresarial. Mestre em Direito da Integração pela Universidade Federal de Santa Maria-RS, Professora da Disciplina de Direito Constitucional da FARN, membro do Núcleo de Pesquisa e Pós-graduação da FARN, Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Direito da FAL, professora de Direito Constitucional e Empresarial da FAL.

e estudos acadêmicos na atualidade, em virtude das profundas transformações propugnadas por tais fenômenos na conformação da realidade contemporânea, bem como nas concepções teóricas das ciências sociais, políticas, econômicas e jurídicas.<sup>2</sup>

A integração trata-se de um processo de conteúdo polissêmico, que insere um sentido político, cultural, social, jurídico e econômico, ensejando a aproximação entre países, em face das afinidades e respectivos interesses econômicos em comum. Na medida em que ocorre a evolução da aproximação integracionista, alcançando etapas mais avançadas que a zona de livre comércio e união aduaneira, o processo transcende à conotação meramente econômica e busca o desenvolvimento e a harmonização das questões sociais, políticas e culturais de interesse das nações integradas.

Por outro lado, o sistema econômico isolacionista e fragmentado, não mais se adequa às transformações a que a humanidade vivencia neste novo milênio. Existe um complexo de conexões entre as nações, que as inserem no contexto global, de onde a cadeia de ações e reações no âmbito econômico, social, político e ecológico repercutem em todo o planeta. A crise econômica na América Latina, especialmente no Brasil, afeta negativamente a economia americana, da mesma forma que eventual recessão americana gera efeitos significativos na economia européia. Assim, a dinâmica econômica mundial afeta reciprocamente as economias estatais individualmente consideradas.

Observando-se a experiência européia, é de se ressaltar que o aspecto econômico compõe apenas uma parte do fenômeno, que atualmente se trata de instrumento para a realização de um objetivo maior, qual seja, o bem estar e a qualidade de vida dos europeus. Esse escopo evolutivo é revelado nas próprias denominações conferidas ao ente supranacional, considerando-se que, nos primórdios de sua criação, houve a designação “Comunidade Econômica Européia”, posteriormente “Comunidade Européia” e, hodiernamente, “União Européia”.

Não obstante a relevância dos objetivos sociais, políticos e culturais que transcendem o aspecto econômico, não se pode olvidar que vencer os obstáculos

---

<sup>2</sup> Registre-se, entretanto, que a integração regional de economias não despontou de uma construção teórica, nem tão pouco trata-se de fenômeno historicamente recente, sendo, em realidade, decorrente dos princípios práticos do federalismo introduzido nos Estados Unidos da América com a elaboração de sua Constituição de 1787. O fim colimado pelas áreas de livre comércio voltadas ao estabelecimento de um mercado comum, sintetizado pelo livre trânsito de pessoas, bens, serviços e capital, bem como liberdade de estabelecimento, retrata os mesmos princípios defendidos pelos federalistas norte-americanos, há mais de duzentos anos. Mais do que abolir regras ou modelos econômicos e jurídicos passados, a integração econômica representa a abolição, particularmente no âmbito da América Latina, de uma forma antiga de sociedade.

econômicos à integração constitui-se no primeiro passo, já que a dissolução dos entraves desta natureza configura-se na base para que a aproximação dos países imbuídos do ideal integracionista possa produzir efeitos positivos na campo social, cultural e político. No que tange ao aspecto político, confere-se enlevo ao instituto da democracia como elemento fundamental para o processo de integração, tanto que, na União Européia, a adoção do regime democrático é um pressuposto para que os países possam fazer parte do processo integracionista.

Para que seja possível aproximar-se de uma definição de integração compatível com a realidade contemporânea, além da presença do elemento econômico, jurídico, político, no sentido democrático e social, torna-se indispensável a inserção de uma nova concepção de soberania pelos Estados partes, no sentido de admitir que a mesma seja passível de limitações, ou seja, cada membro terá que abdicar uma parte de sua autoridade suprema para atingir os objetivos da coletividade. Ocorre que “esse partilhamento é que assegura o poder de integração, o poder comunitário, ou o poder supranacional” (ALMEIDA, 2000, p. 28).

## **2 A UNIVERSALIZAÇÃO DO FENÔMENO INTEGRACIONISTA**

O fenômeno da integração política e econômica entre países, a partir do fim da segunda guerra (1939-1945), passou a ser multiplicado por todo o planeta, de uma forma sem precedentes históricos, cujas experiências, nem sempre bem sucedidas, trazem-nos certa perplexidade e profundo interesse científico, voltado à compreensão das razões e repercussões desses fatos na realidade contemporânea.

Os processos de integração têm se consolidado, dentre outras razões, em face da extrema dificuldade de conciliação dos anseios de todos os membros da Organização das Nações Unidas, graças ao pouco empenho da referida organização na busca do equilíbrio possível entre interesses antagônicos das nações. Ocorre que, na realidade, os Estados hegemônicos, que ocupam os postos-chaves na estrutura decisória dessa organização internacional, não tem interesse e até se opõem às iniciativas integracionistas, precipuamente se oriundas dos países emergentes, considerando que as mesmas são vistas como ameaças de restrição ao seu comércio internacional.

Pelas razões acima apontadas, a constituição de blocos regionais foi, por um largo período, tema de interesse restrito a países com baixa ou decrescente participação nas trocas comerciais internacionais, vitimados pela insegurança externa e preocupados em consolidar a sua soberania. Nessa circunstância,

encontravam-se, entre 1945 e o fim da década de 1950, tanto a Europa Ocidental quanto a América Latina (BIEBER, 1994).

É de se registrar que, na Europa Ocidental, durante o referido período, surgiram a união aduaneira do BENELUX (1944), o Parlamento Europeu, o Conselho da Europa e a Organização para a Cooperação Econômica Européia (1948), esta última criada para administrar os fundos do Plano Marshall; a Comunidade Européia do Carvão e do Aço - CECA (1951); a Comunidade Européia de Energia Atômica e a Comunidade Econômica Européia - EURATOM e CEE, (1957); e, ainda, a Associação Européia de Livre-Comércio (1959), mais tarde parcialmente integrada à CEE. Passadas algumas décadas de amadurecimento do projeto integracionista europeu, em 1993, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, constituiu-se a União Européia.

Por seu turno, as Américas, inspiradas no sonho confederativo de Simon Bolivar, experimentaram até hoje, segundo levantamento divulgado por Micali (1995), dezessete organizações internacionais distintas, sejam de cunho pan-americano, como a Organização dos Estados Americanos - OEA (1948) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (1959), sejam de alcance regional, como o NAFTA (1992), o Sistema Econômico Latino-Americano - SELA (1975), a Associação Latino-Americana de Integração - ALADI (1980), o Grupo dos Três, que congrega o México, a Colômbia e a Venezuela (1994), o Grupo de Países Latino-Americanos e Antilhanos Exportadores de Açúcar - GEPLACEA (1976), a Organização Latino-Americana de Energia - OLADE (1973), a União dos Países Exportadores de Bananas - UPEB (1974), o Pacto Andino (1969), o Mercosul (1991), o Sistema do Rio da Prata (1969), o Tratado de Cooperação Amazônica (1978), o Mercado Comum Centro-Americano - MCCA (1960), o Banco Centro-Americano de Integração Econômica - BCIE (1960), a Comunidade do Caribe - CARICOM (1973), com suas instituições associadas (CARIBANK e Sociedade de Investimentos do Caribe) e a Organização dos Estados do Caribe Oriental - OECS (1981).

Nesse contexto, as grandes mudanças operadas recentemente no sistema internacional - transnacionalização da economia mundial, fim da Guerra Fria, expansão da democracia e da economia de mercado, com redução significativa dos mecanismos interventivos dos Estados nacionais — dinamizaram as experiências de integração latino-americanas, retirando-as do estado de letargia em que tinham sido mergulhadas em décadas anteriores pelas graves crises institucional e econômica.

O Mercosul, então, passa a representar a tentativa integracionista de convergir os interesses dos países da América Latina rumo ao desenvolvimento

auto-sustentável, que parece de difícil implementação nas economias emergentes, o que torna nossa experiência de integração um projeto permanentemente ameaçado.

Por outro lado, no final da década de 80, a própria hegemonia do comércio internacional, representada pelos Estados Unidos, passou a buscar a integração com vistas à proteção de seus interesses, o que culminou na assinatura do tratado do NAFTA (North American Free Trade Agreement) em 1992.

No final da década de 90, exsurge, no cenário integracionista, a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), a qual é concebida como uma Zona de Livre Comércio, isto é, com a circulação de mercadorias por toda a América, sem a instituição de uma política comercial comum ou uma tarifa externa comum, excluída, ademais, a mobilidade de fatores de produção.

Cumprе ressaltar que a “ALCA para os Estados Unidos implica maior acesso ao mercado brasileiro e às fatias dos Mercados Latinos Americanos, hoje ocupados pelo Brasil”(GARCIA JÚNIOR, 1998, p. 64). Com tal processo integratório, pretende-se eliminar os sistemas de preferências sub-regionais, previstos em acordos bilaterais, ou sub-regionais existentes, inclusive o Mercosul.

## **2.1 Teoria da Integração: o processo integracionista e suas etapas evolutivas**

O processo de integração apresenta fases que evoluem conforme o grau de aproximação que se pretenda atingir na medida da satisfação dos interesses econômicos, sociais e políticos dos Estados-partes. É de se inferir, entretanto, que cada etapa mais avançada insere, obviamente, as conquistas da etapa anterior, com o acréscimo da pretensão seguinte que corresponde à evolução almejada pelo bloco integrado.<sup>3</sup>

### **2.1.1 Zona de livre comércio**

A primeira etapa do processo de integração consiste no estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio, na qual passa a ocorrer a livre circulação de mercadorias entre os países, sem cobrança de tarifa de importação. Nessa fase,

---

<sup>3</sup> As etapas ora preconizadas são analisadas para fins didáticos, sem que haja o esgotamento dos elementos pertinentes a cada uma delas, considerando-se que a realidade integracionista insere um caráter de maior complexidade que não pode ser apreendido em singelas explicações teóricas.

<sup>4</sup> Podemos ilustrar como exemplos de Zona de Livre Comércio o “NAFTA (North American Free Trade Association), que reúne os Estados Unidos, Canadá e o México, entre outros; o Grupo dos Três formado pela Colômbia, México e Venezuela; AECL (EFTA) Associação Européia de Comércio Livre composta pela Islândia, Noruega e Suíça, criada pela Convenção de Estocolmo de 1960.

porém, cada país mantém, de forma independente, seu comércio de importação e exportação.<sup>4</sup>

Derradeiramente, a Zona de Livre Comércio é de implantação progressiva, face à redução crescente dos encargos tarifários, que objetiva equalizar o regime tributário, usualmente na tarifa zero, buscando beneficiar o consumidor e a livre concorrência.

Assim, com a instituição de uma Zona de Livre Comércio, ocorre eliminação ou redução das taxas dos produtos dos países que compõem o grupo regional, os quais irão circular sem gravames aduaneiros, nem tarifas fronteiriças como se nacionais fossem, desde que produzidos e consumidos no território das nações instituidoras.

### 2.1.2 União Aduaneira

Na segunda etapa de integração econômica, ocorre o livre comércio associado à adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC), a qual se refere aos produtos importados dos países estrangeiros ao bloco econômico. Assim, nessa fase, passam os Estados-partes a negociar com o exterior em bloco e não mais individualmente.<sup>5</sup>

Ao definirem uma Tarifa Externa Comum, muitas vezes há divergência dos negociadores do bloco, pois o maior problema encontrado é entrar num consenso sobre as tarifas que devem ser pagas sobre cada produto. Desse modo, os países participantes do grupo regional, através de um acordo, definirão a tarifa a ser paga nas relações comerciais com países de fora do bloco.

Conseqüentemente, a realidade constituída na formação de uma união aduaneira resulta na transferência de parcelas de soberania em grau consideravelmente maior que na constituição de uma zona de livre comércio, já que a imposição da TEC enseja a adoção de uma política comercial comum, decorrente da negociação entre os países integrados.

### 2.1.3 Mercado Comum

A concepção de Mercado Comum teve sua gênese na Comunidade Econômica Européia, a qual foi construído durante décadas até tornar-se sólida, constituindo um corpo único, ainda que cada um dos Estados-membros preserve

---

<sup>5</sup> Destaca-se, como exemplo de constituição de uma União Aduaneira, o BENELUX - que uniu Bélgica, Holanda e Luxemburgo, servindo de inspiração inicial à União Européia, a qual teve sua União Aduaneira consolidada em 1968 (CUNHA, 1993).

suas raízes históricas, suas tradições culturais, seus idiomas e sua soberania partilhada.

O mercado comum configura-se com a presença das quatro liberdades essenciais, que compõem a integração econômica propriamente dita, quais sejam, a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais.<sup>6</sup>

A livre circulação de capitais encontra o seu clímax mediante a unificação da moeda, que é o pressuposto para a liberalização total da circulação de capitais. Portanto, com o exercício da referida liberdade, o mercado comum encontra-se apto para avançar na etapa seguinte do processo integratório, isto é, a União Econômica e Monetária.

Dessa forma, não podemos olvidar das questões pertinentes à proteção da livre concorrência, a qual é apontada por parte expressiva da doutrina como o quinto fator determinante para a constituição do mercado comum.

De fato, a concorrência é um mecanismo de base para a economia de mercado, no estímulo à livre iniciativa, com o intuito de garantir que os preços dos produtos e serviços em um mercado integrado sejam um reflexo da real correspondência com a sistemática da oferta e da procura, que proporciona que a economia possa redistribuir os recursos de modo mais eficiente, representando um benefício geral aos consumidores.

Entretanto, a política de concorrência não se configura, propriamente, como elemento constitutivo do mercado comum, conforme ocorrido com as quatro liberdades, mas como condição para a efetividade do mesmo, já que são incompatíveis com a eficiência do mercado as práticas de concorrência desleal, inclusive por questões de natureza tributária.

Portanto, procura-se evitar a formação de cartéis, os abusos de empresa líder, as fusões e aquisições de empresas, os subsídios estatais e os monopólios, bem como o “dumping fiscal”, não como medida de composição dos elementos da integração, mas como condição sem a qual se torna impossível a construção de um mercado comum eficiente.

---

<sup>6</sup> A livre circulação de bens se constitui na abertura das fronteiras externas, estando ausentes as barreiras alfandegárias, de modo que os produtos dos países-membros passam a circular livremente entre eles. A livre circulação de pessoas possibilita a qualquer cidadão que pertença a um dos Estados-membros circular, nos demais, com total liberdade, sem que haja a submissão ao controle nas fronteiras internas. A livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento determina que as pessoas físicas e jurídicas poderão circular livremente e se estabelecer ou prestar serviços em qualquer um dos Estados-membros, nas mesmas condições que os nacionais, sem qualquer discriminação referente à nacionalidade.

## 2.1.4 União Econômica e Monetária

A União Econômica e Monetária integra as características do mercado comum, a política externa comum e a união dos sistemas monetários, de modo a instituir uma moeda única que será emitida por um Banco Central independente, a exemplo do que vem ocorrendo na União Européia.

Há quem suscite a possibilidade de uma quinta etapa integracionista, que se constituiria na União Política mediante a formação de uma federação ou uma confederação. Em tal hipótese, a soberania já não seria meramente partilhada entre os Estados-membros e a entidade supranacional, mas compartilhada, na medida que os Estados-membros e a entidade por eles constituída (federação ou confederação) ostentariam a mesma soberania, de modo a não mais existirem Estados independentes. Não obstante exista a idéia de criação de uma Constituição para a União Européia, é de se registrar a improvável possibilidade de que esta atinja uma União Política plena, face à profunda e histórica identidade nacional dos povos que compõem os países integrados.

Na doutrina de Robson (1985), destaca-se que a Integração Econômica internacional constitui-se em uma gama de acordos que compreendem desde a formação de zonas de livre comércio até à constituição de uniões econômicas. Para cada forma de integração, as questões pertinentes à tributação deverão ter tratamento específico que exigirá graus diferentes de harmonização e aproximação dos sistemas tributários.

## 3 A INTEGRAÇÃO EUROPÉIA E O PROCESSO INTEGRACIONISTA NA AMÉRICA LATINA

O processo integracionista na União Européia originou-se com o Manifesto Europeu aprovado em Viena em 1924, após a Primeira Grande Guerra Mundial, no qual os Estados europeus se comprometiam a fazer todos os esforços para criar uma aliança duradoura entre eles, porém sem bases definidas (BRANCO, 1997, p. 39).

Em face das sucessivas crises econômicas internas, cada Estado europeu vivenciou o auge do nacionalismo protecionista, o que deflagrou a Segunda Grande Guerra Mundial. A destruição da Europa pela guerra, o temor de uma possível Terceira Guerra Mundial, associado a interesses econômicos, impulsionaram definitivamente o processo integracionista.

Num primeiro momento, exsurge a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) através do Tratado de Paris, em 1951, cujo objetivo perseguido era proporcionar o controle comunitário dos recursos da França e da Alemanha nos



domínios do carvão e do aço, duas economias fortes de então, visando ao estabelecimento de uma paz duradoura na Europa.

Posteriormente, foram assinados o Tratado Institutivo da Comunidade Econômica Européia (CEE), denominado também de Tratado de Roma e o Tratado Institutivo da Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA ou EURATOM), ambos em 1957. Todos esses tratados foram realizados com sucesso, o que proporcionou a adesão de outros países.

Em 1972, a CEE ganha novos integrantes, ampliando, assim, o projeto integracionista econômico: o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca, totalizando nove integrantes. Já, em 1982, ingressou a Grécia e, em 1986, ingressaram Portugal e Espanha, perfazendo um total de doze países. Posteriormente, com o entrada da Áustria, Suécia e Finlândia, a União Européia totalizou 15 países em crescente expansão. Atualmente, abrange 25 países, como resultado do ingresso dos países do Leste Europeu, o que representa expressivo crescimento e fortalecimento deste processo integracionista.

Com o Tratado de Maastricht ou Tratado da União Européia (TUE), assinado em 1º de novembro de 1993, foi instituída a União Européia propriamente dita, resultado de todo o processo acima mencionado. O avanço mais significativo, conquistado com a vigência do Tratado da União Européia, foi a instauração progressiva de uma união monetária, voltada para a implantação de uma moeda única, o Euro. A união social e política, com a instituição de uma cidadania da União e de uma política de defesa comum, também fizeram parte de sua meta, que passou a consolidar-se com a vigência do Tratado de Amsterdam, em outubro de 1997 e projeta-se no Tratado de Nice.

Como resultado de tal processo evolutivo, a designação da comunidade européia foi alterada, de tal sorte que foi retirada a palavra “econômica”, ficando apenas União Européia, o que denota, inequivocamente, que a integração supera o aspecto econômico, abrangendo de forma enfática e definitiva o aspecto social, cultural e político.

Da análise dos tratados que instituíram a União Européia, extraem-se os princípios fundamentais que regem o processo integracionista europeu, quais sejam, o princípio da igualdade, da solidariedade, do equilíbrio institucional, da uniformidade, da subsidiaridade e o da proporcionalidade.

Por seu turno, o processo integracionista na América Latina, conforme já mencionado, teve sua gênese com o general venezuelano Simón Bolívar (1783-1830), o qual “lutou bravamente pela realização do primeiro tratado de união

latino-americana (Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua entre as Repúblicas da Colômbia, Centro-América, Peru e Estados Unidos Mexicanos) e pela organização da Grã-Colômbia, unindo Colômbia, Venezuela, Equador e Peru.” (PRAXEDES, 1994, p. 31). No entanto, Simón Bolívar não teve êxito na concretização da integração e com a destruição de seu ideal de união, renunciou ao poder.<sup>7</sup>

Após inúmeras tentativas inexitas de integração na América Latina, exsurge o mercado comum do cone sul, criado em 1991. Tal fenômeno integratório se deu devido ao fato dos países vizinhos sentirem-se ameaçados num mundo de competição, sendo uma conseqüência da necessidade de sobreviver diante da economia globalizada, o que nos enseja a constatação da premente interdependência entre as nações no contexto da integração regional.

Para fins de abordagem histórica acerca do Mercosul, é de se registrar que depois de séculos de conflitos entre os países da América do Sul, em julho de 1986, teve início a aproximação com vistas à União do Mercosul, quando Argentina e Brasil assumiram o primeiro acordo denominado Ata para Integração Brasil-Argentina, a qual criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE).

Conforme a evolução do processo integracionista entre Brasil e Argentina, surgiram outros acordos, tais como: Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICD) assinado em novembro de 1988 e a Ata de Buenos Aires acordado em julho de 1990. Os tratados supramencionados, mesmo regulando conteúdos distintos, tiveram o mesmo objetivo, qual seja, de tentar uma gradativa integração entre os dois países acima já citados.

Como conseqüência da referida aproximação, em março de 1991 foi assinado o Tratado de Assunção, que, inicialmente, passou a ter quatro integrantes: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. E, mais tarde, Chile e Bolívia aderiram ao bloco como sócios, sendo que estes encontram-se numa Zona de Livre Comércio e os demais integrantes do Mercosul constituem uma União Aduaneira imperfeita.

Em dezembro de 1994, o Mercosul concluiu o que se denominou de fase de transição rumo à União Aduaneira. Naquela primeira fase, os países do bloco iniciaram negociações visando à coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-parte. Com esse intuito,

<sup>7</sup> Não obstante isso, várias foram as tentativas para realizar a integração econômica na América, como: o Pacto de Santiago (ou ABC), entre Argentina, Brasil e Chile, e o Tratado de Manágua, na América Central, ambos nos anos 50; a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), a partir de 1960; o Acordo de Cartagena ou Pacto Andino, assinado em 1969 e a Associação Latino-Americana de Intercâmbio (Aladi), que substituiu a Alalc em 1980.

foram criados subgrupos de trabalho, vinculados ao Grupo Mercado Comum, sobre os seguintes temas: assuntos comerciais, aduaneiros, política agrícola, industrial e tecnológica, fiscal e monetária, transportes, normas técnicas, política energética, coordenação de políticas macroeconômicas e relações trabalhistas, emprego e seguridade social. (SILVA FILHO; CATÃO, 2001, p. 11)

Concomitantemente, adotou-se um programa de liberalização comercial de forma linear e automática, que tratou de implementar a progressiva eliminação dos gravames e demais restrições aplicados ao seu comércio recíproco, com o objetivo de se chegar a 31 de dezembro de 1994, com tarifa zero sobre a totalidade do universo tarifário, que consistiu em um primeiro estágio de uma Zona ou Área de Livre Comércio, e ainda não propriamente um Mercado Comum.

Entretanto, tal programa levou em consideração as diferenças pontuais de ritmo para o Paraguai e o Uruguai. Assim, ficou estabelecido que o prazo para eliminação de gravames para esses dois integrantes do bloco seria até 31 de dezembro de 1995. Ao final desse período, os Estados-Partes estabeleceram uma lista de adequação para certos produtos que desejavam manter fora da área de livre comércio e adotaram uma Tarifa Externa Comum (TEC) para produtos provenientes de terceiros países, configurando, assim, uma União Aduaneira.<sup>8</sup>

Por outro lado, é de se ressaltar que a diversidade econômica e social veio afetar o grau de imperatividade e executoriedade da convergência de alíquotas. Com efeito, a liberalização total poderia expor economias e setores de diferentes graus de desenvolvimento, especialmente quanto mais reduzido fosse o período de transição (eliminação total das barreiras alfandegárias).

Logo a seguir, em janeiro de 1995, o Mercosul, na condição de União Aduaneira, voltou-se para adoção de uma agenda destinada ao seu aprofundamento e consolidação. A agenda passou a incorporar certos temas novos que constituem matéria de importância para as negociações futuras com outros blocos regionais, as quais se estenderão ao longo das primeiras décadas do século XXI, especialmente no que tange à fusão ou incorporação à Alca (Área de Livre Comércio das Américas), liderada pelos Estados Unidos.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Os países criaram uma "lista de exceções" à TEC, da ordem de 300 produtos por país, para permitir a adequação de certos setores à nova realidade. As tarifas de importação que incidiram sobre esses produtos contavam inicialmente com um prazo de convergência até 2000 e 2001 para Uruguai e Paraguai. Em face da referida lista de exceções, designa-se a atual fase do Mercosul com uma União Aduaneira Imperfeita.

<sup>9</sup> Quanto às suas relações internacionais, é fundamental que o bloco resgate seu sentido estratégico, adotando posições claras e coordenadas frente à União Européia, Alca e OMC de modo a apresentar-se bem articulado face ao entrave da política agrícola comum européia, bem como em relação às reuniões de negociações da Alca.

Assim, para a consolidação e aprofundamento do Mercosul, torna-se essencial a promoção conjunta das exportações para o resto do mundo, a ser gradualmente implementada, a fim de que participem progressivamente, mediante ações conjuntas, todos os Estados-partes. O debate de tal questão tornou-se relevante especialmente em face da possível formação de alianças estratégicas, seja com a União Européia ou até mesmo com o Nafta, mediante a instituição da Alca.

A crise financeira internacional que ensejou a desvalorização do Real, em janeiro de 2000, abalou profundamente o bloco e despostou a possibilidade de uma desagregação. Não obstante isso, os encontros presidenciais que se seguiram reiteraram a convicção dos governos quanto à importância política e estratégica da aliança.<sup>10</sup>

No que se refere às questões políticas, cabe lembrar a importante participação que tiveram os Países-membros na solução democrática da crise paraguaia de 1998 e até mesmo na deposição do presidente Fujimori do Peru. Em ambas as ocasiões, o Mercosul comprovou sua importância para o projeto democrático dos Estados-parte.<sup>11</sup>

Ainda que existam grandes dificuldades na consolidação do Mercosul, urge que se reconheça a importância dessa integração para o desenvolvimento econômico e social da América Latina, bem como a evolução do processo integracionista face a aproximação das legislações fiscais em sede de tributos aduaneiros, que se constituiu em grande passo atingido pelo Mercosul e jamais alcançado por qualquer outro bloco econômico da região.

Importante se faz elencar os princípios que norteiam o Tratado de Assunção, os quais estão insculpidos nos dispositivos pertencentes ao Capítulo I. Tratam-se dos princípios da reciprocidade de direitos e obrigações; da não discriminação; do primado que atenta para as diferenças pontuais de ritmo no Programa de Liberação Comercial para Paraguai e Uruguai; bem como do

---

<sup>10</sup>Apesar das dificuldades, o espetacular crescimento do intercâmbio comercial entre os países, da ordem de 309% no período 1991/96, saltando da cifra de US\$ 4 bilhões quando de sua criação para algo em torno de US\$ 20 bilhões ao final de 1998, transformou o Mercosul em um ator relevante no cenário internacional. (SILVA FILHO; CATÃO, 2001, p.14)

<sup>11</sup> É pertinente a lembrança da assinatura do *Protocolo de Ushuaia*, na República do Chile, pelo qual os países do bloco reiteraram que a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento do processo de integração, de modo que toda ruptura da ordem democrática dará lugar à aplicação de uma série de medidas que abarcarão desde a suspensão do direito do Estado afetado a participar das reuniões do Mercosul até a suspensão dos direitos e obrigações emanados do processo de integração.

tratamento nacional dos produtos; transparência política e o princípio *pacta sunt servanda*.<sup>12</sup>

#### 4 SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNABILIDADE: A RUPTURA DOS PARADIGMAS CLÁSSICOS DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO SOBERNO

Conforme mencionado no ítem anterior, uma das diferenças essenciais do arsenal jurídico-institucional da União Européia e do Mercosul centra-se na adoção, pelos europeus, de um sistema supranacional voltado para harmonização das matérias de interesse ao bloco integrado, o que enseja o fenômeno da soberania partilhada entre os Estados membros.

Antes de aprofundarmos essa questão, torna-se necessária uma breve análise da evolução do conceito de soberania estatal face os processos de integração econômica.

O entendimento do que seja soberania é eminentemente histórico, porque, como salienta Celso Mello, “sua interpretação tem variado no tempo e no espaço” (MELLO, 1994, p.22). Observa-se, em realidade, que sua evolução acompanha, simultaneamente, a evolução do conceito de Estado.

A concepção clássica da soberania funda-se no ideário desenvolvido por Bodin<sup>13</sup>, Hobbes<sup>14</sup>, Rosseau<sup>15</sup> e Hegel<sup>16</sup>, os quais consideravam que a soberania

---

<sup>12</sup> No que concerne aos demais capítulos do aludido tratado, é de se inferir que no Capítulo II é disciplinada a estrutura orgânica do Mercosul composto pelo Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum. Por seu turno, o Capítulo III regulamenta a vigência do Tratado de Assunção por prazo indeterminado. No capítulo IV, são estabelecidas as regras para o ingresso de outros países no Mercosul, porém, na hipótese de rompimento por parte de um dos Estados-membros há que se seguir o regulamento do Capítulo V. Finalmente, no Capítulo VI, são fixadas as disposições gerais. Sobre a matéria tributária, o Tratado de Assunção é singelo, limitando-se a proibir a discriminação tributária entre os países membros em seu artigo 7°

<sup>13</sup> A expressão *souvrain* surge na Idade Média, a qual se constituía, ainda, em conceito comparativo, no sentido de que a autoridade que cada senhor feudal detinha na sua circunscrição era suprema quanto ao exercício de seus direitos. Como os territórios medievais não eram independentes nas suas relações exteriores, porque sobre eles pairavam poderes mais altos (o Imperador e o Papa), não se podia ainda falar de soberania. Em evolução posterior exsurge o poder real como superior ao do senhor; deste modo, o órgão do poder do Estado se transformou em *supremus*, em verdadeiro *souvrain*. Entretanto, o conceito de soberania surgiu pela primeira vez no Estado francês com o Pontificado como potência temporal. Assim, a doutrina se desenvolveu, originariamente, na França, com Jean Bodin, que a formulou pela primeira vez em termos mais modernos na sua obra intitulada *Six livres de la République*, 1576. O conceito de soberania foi refletido em duplo significado: significava o poder do Estado independente, e, além disso, a propriedade do representante deste poder do Estado, o monarca. Derradeiramente, ao apontar o monarca como autêntico possuidor da soberania, tal teoria serviu de sustentáculo do absolutismo. A concepção abstrata da soberania visava a estabelecer o poder do rei como primazia sobre o poder eclesiástico, bem como estabelecer a paz em um período dominado pela guerra civil (*apud* BRANCO, 1997, p.26).

<sup>14</sup> Hobbes, no *Leviatã*, asseverou que o convênio surgido pela cooperação das vontades individuais não explica a constituição de uma comunidade entre essas vontades. Para que esse convênio seja “constante e obrigatório”, torna-se necessário conferir todo poder e fortaleza a um homem ou assembléia de homens; todos os quais, por unidade de votos, podem exercer suas vontades mediante a revelação de uma vontade única, que as representa. (*apud* BRANCO, 1997, p.26).

era indivisível e inalienável. Na perspectiva clássica, portanto, a soberania não pode ser dividida. A teoria clássica de soberania defende a inalienabilidade absoluta desta, de tal sorte que o poder soberano tem que pertencer exclusivamente a uma entidade singular. Para os aludidos filósofos, soberania constitui-se, fundamentalmente, no poder autônomo de decisão. O entendimento revelado por esses autores clássicos denota que a noção de soberania indica a crença de que esta é tudo ou nada (LITRENTO, 1994, p.63).

A gênese da definição clássica de soberania é francesa, pois a construção do conceito deu-se através das lutas dos reis da França contra os barões feudais internamente e, externamente, contra o Santo Império Romano e o Papado, com objetivo de unir o povo francês sob uma só coroa, ou seja, conquistar a unificação do poder (AZAMBUJA, 1988, p. 51).

Com isso, ressalta o mesmo autor que “o conceito de soberania, que estava ligado à posse da terra, passou para o poder do rei ou poder real. Soberano era o monarca e soberania o atributo ou autoridade do rei (AZAMBUJA, 1988, p.29).

A origem do conceito soberania, portanto, está intimamente relacionada com a consolidação do poder do Estado moderno. Assim, a mesma começa a ser vista sob dois ângulos, externamente, onde há uma relação de igualdade de um Estado para com outro; e internamente, onde exerce a sua supremacia dentro dos limites territoriais.

Com o desenvolvimento dos processos de integração, a questão da soberania do Estado requer uma percepção especial, já que a emergência do fenômeno das limitações formais dos poderes soberanos nos Estados na nossa época, implica a necessidade de revisão, ou melhor, de adulteração profunda do conceito de soberania, tal como surgiu e foi construído historicamente.

Torna-se pertinente, nesse contexto, a citação das reflexões de Paupério (1958, p.202) sobre o assunto, o qual ressalta o dinamismo evolucionista da

---

<sup>15</sup> Rousseau acreditava na concepção de que o titular ou sujeito da soberania é a vontade geral, através da qual se manifesta o querer da comunidade, considerando que o contrato social seria o fato gerador da sociedade e da soberania (*apud* BRANCO, 1997, p.27).

<sup>16</sup> Para Hegel, o Estado soberano revela-se através de uma unidade de vontade, imprescindível na concepção da totalidade social. O Estado é concebido como uma unidade acima do Governo e do povo; unidade, não obstante, que se sustenta em virtude dos governantes e dos governados, aos quais, por sua vez, a unidade estatal sustenta e ordena. A soberania, portanto, refere-se à entidade estatal; o Estado, enquanto ser específico, afirma-se como sujeito da soberania. Preleciona que o povo, considerado sem seu monarca e sem a organização necessária diretamente ligada à totalidade, é uma multidão que não é Estado (*apud* BRANCO, 1997, p.27).

concepção de soberania, considerando que a mesma “ não pode ser estática, tem que ser dinâmica, no sentido de se tornar capaz de adaptar à variedade de circunstâncias que se abrem, constantemente, na vida dos povos.

A partir das Guerras Mundiais, época de fervorosos conflitos entre os Estados, os quais eram nutridos pelo nacionalismo exacerbado pela noção de soberania estatal, o maior saldo legado aos povos do antigo ocidente foi a total destruição, o que se tornou determinante para se traçar uma nova concepção de soberania. Não obstante a presença de tanta rivalidade, precipuamente por questões econômicas, começam os países a aproximarem-se, imbuídos, inclusive, pelo ideal de manter a paz entre os povos.

Assim, ainda que se considerasse relevante os caracteres da soberania na sua concepção tradicional, no sentido de que a mesma seria indivisível, absoluta, intocável, inalienável, intransferível, houve a necessidade de mudanças conceituais.

A noção de soberania, em termos atuais é, de certa forma, oposta à clássica visão de indivisibilidade e inalienabilidade do poder definitivo da soberania. Ocorre que a integração internacional, limitando a esfera da jurisdição interna de cada Estado, amplia as possibilidades de colaboração intergovernamental, consolidada por um processo decisório coletivo.

Tal fenômeno reduz conflitos regionais, pois os agrupamentos de Estados associados permitem avaliar a soberania, em termos contemporâneos, ou seja, não mais como a própria onipotência estatal, mas como um poder limitado por uma acentuada interdependência entre as nações, levando à formação de blocos políticos e econômicos das nações (LITRENTO, 1994, p.63).

Em realidade, face os condicionamentos econômicos ditados pelas grandes transformações do cenário internacional atual, deve-se analisar com cuidado o conceito de soberania ilimitada, ou seja, sem restrições<sup>17</sup>. Paulatinamente, a idéia de soberania, indispensável para a organização política da Idade Moderna, perde a importância absoluta diante da constatação, crescente a cada dia, de que a realidade que se impõe revela a presença inexorável da interdependência internacional.

De fato, vivenciamos um período de transição em que a soberania tem um conteúdo meramente formal. Tem-se considerado que o Estado, dotado de

---

<sup>17</sup> E quanto a essa questão, Mello (1994, p. 23) assevera: “Nunca existiu de fato uma soberania absoluta, vez que os estados sempre se relacionaram de modo mais ou menos intenso e todo o relacionamento pressupõe um direito comum em que os atores se submetem”.

soberania, continua a existir e o que ele delega aos organismos internacionais são apenas algumas competências. Enfim, a soberania não é mais indivisível. Há casos, ainda, em que a soberania em relação a certas matérias é dada a uma outra entidade, conforme ocorrido com a União Européia.

À luz da nova concepção de soberania, pode-se concluir que a mesma pode ser exercida coletivamente. Nesta esteira de entendimento, os Estados-membros limitam seus próprios direitos soberanos, transferindo-os para instituições em relação às quais não detêm controle direto. Assim, a transferência de parcelas de soberania significa a abdicação de parte do poder decisório, em relação a questões pontuais de interesse comum ao bloco, para instituições comunitárias e, em contrapartida, ocorre a limitação de áreas de tomada de decisão do Estado em favor do órgão supranacional. A expressão *limitação de soberania*, então, quer significar que, nestas áreas específicas, os Estados-membros não podem tomar decisões livremente, pois transferiram seus direitos soberanos respectivos para a Comunidade supranacional.

Para enaltecermos o instituto da supranacionalidade, experimentado de forma pioneira e exclusiva pela União Européia, torna-se relevante citarmos Seitenfus e Ventura (2001, p. 63), que consideram que “a supranacionalidade<sup>18</sup> é um poder, real e autônomo colocado a serviço de objetivos comuns a diversos Estados – entendendo por objetivos os valores e interesses compartilhados”.

No caso da União Européia, especificamente, para atingir os objetivos integracionistas almejados pelos Estados membros, estes se submeteram a um poder supranacional<sup>19</sup>. Trata-se de um poder totalmente direcionado à realização dos interesses da coletividade. Não há, propriamente, perda de soberania, mas sim restrições no âmbito das decisões pertinentes ao processo integracionista.

As características mais relevantes da supranacionalidade são essencialmente duas: a autonomia de seus órgãos em relação aos Estados-membros e o imediatismo dos poderes exercidos, no sentido de que uma norma ou uma decisão emanada desses órgãos autônomos dotados de poder

---

<sup>18</sup> Os mesmos autores supramencionados, fazem uma breve abordagem histórica da expressão supranacionalidade, a qual “foi incorporada ao léxico jurídico após a Declaração de Schuman, de 9 de maio de 1950, que lançou as bases da integração européia, particularmente da comunidade Européia do Carvão e do aço (CECA), formada por Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Holanda [...]. Os Tratados de Roma, assinados em 1957, que instituem a Comunidade Econômica Européia da Energia Atômica (CEE ou Euratom) e a Comunidade Econômica Européia (CEE), adotam estruturas semelhantes, porém com diferentes graus de supranacionalidade. (2001, p.65)”

<sup>19</sup> Quanto ao termo supranacionalidade, alguns autores preferem a terminologia sobreestatal ou supraestatal. Dentre eles citamos Fausto de Quadros, pois na sua concepção, além de ser etimologicamente mais correta “corresponde à essência mínima que de fato se pretende significar nesta matéria, ou seja, a existência de um poder político superior aos Estados.” (QUADROS, 1996, p.136).



supranacional é diretamente aplicável e plenamente eficaz na ordem jurídica interna dos Estados, independentemente de qualquer ato nacional destinado a operar a sua incorporação.

Fundamentalmente, a distinção institucional que se opera entre esses dois blocos econômicos, Mercosul e União Européia, é que, no primeiro, a estrutura das suas instituições jurídicas é intergovernamental (artigos 2º e 34 do Protocolo de Ouro Preto); enquanto que no segundo, é supranacional.

Saldanha (2002, p. 110) revela, com proficiência, a diferença que existe entre esses dois institutos basilares dos blocos econômicos acima mencionados, sustentando que na intergovernabilidade:

[...] o interesse predominante é o resultado da vontade individual de cada Estado-Membro, não estrutura institucional independente destes, e as normas jurídicas devem ser submetidas aos processos de internalização previstos nos textos legislativos de cada País, em geral, suas Constituições Federais. Não se fala em aplicabilidade imediata das normas emanadas das instituições e tampouco em primazia frente aos ordenamentos jurídicos nacionais.

Depreende-se, de tais considerações, que não há aplicação direta das normas emanadas dos órgãos intergovernamentais, a exemplo do ocorrido no Mercosul; antes há a necessidade da incorporação dessas normas, que implica a produção de legislação interna que ratifique o conteúdo das mesmas.<sup>20</sup>

É relevante elucidarmos que na supranacionalidade há a primazia do direito comunitário sobre o direito interno, de modo que, havendo conflito entre os mesmos, prevalecerá o direito comunitário; na intergovernabilidade, segue-se o direito internacional clássico, e, para que os Estados membros possam aplicar as legislações emanadas do órgão intergovernamental, há a necessidade da transposição destas no direito interno, que somente produzirão seus efeitos a partir do momento em que são ratificadas pelo Congresso Nacional e que hierarquicamente as mesmas estarão equiparadas às normas jurídicas internas.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Em matéria de incorporação dos Tratados do Mercosul na legislação interna da cada país membro, o 7º Laudo Arbitral do Tribunal "ad hoc" do Mercosul trouxe grande evolução quanto às regras de interpretação do Direito de Integração. Ocorre que, em tal laudo, pertinente à incorporação de normas fitosanitárias, houve a condenação do estado omissor a incorporar a referida norma no prazo de 120 dias, com fundamento no Princípio da Razoabilidade.

<sup>21</sup> Na intergovernabilidade cada um dos contratantes mantém-se imune a qualquer ingerência à sua autonomia individual e essencialmente governamentais são os seus instrumentos constitutivos e seus órgãos diretores.

Embora o Mercosul tenha sido construído sob o manto do instituto da intergovernabilidade, há países que admitem a supranacionalidade nas suas Constituições, como é o caso de Paraguai e Argentina. No entanto, Brasil e Uruguai não permitem a adoção do instituto supranacional.

Para um melhor entendimento da presente questão, faz-se mister analisar a previsão constitucional dos Estados-partes sobre esse aspecto, considerando-se, desde já, que um dos maiores obstáculos para que o Mercosul vivencie o verdadeiro Direito Comunitário está na forma pela qual as Constituições de alguns de seus membros disciplinam a recepção dos tratados.

No Brasil, conforme artigos 49, I e 84, VIII, da CF/88, celebrado o Tratado pelo Presidente da República, suas disposições ainda dependem de decisão definitiva do Congresso Nacional. Essa aprovação congressual, momento em que o tratado é recepcionado pelo ordenamento jurídico pátrio, ocorre via decreto legislativo, instrumento normativo pelo qual o Congresso Nacional delibera sobre as matérias de sua competência exclusiva (BRASIL, art. 49 da CF/88).

Há de se atentar para exceção a essa sistemática: revestido de força de legislação complementar, o art. 98 do Código Tributário Nacional determina que as leis tributárias novas observarão as disposições constantes dos acordos internacionais em matéria tributária de que o Brasil seja signatário (BRASIL, ). O art. 98 do Código Tributário Nacional encontra respaldo constitucional no art. 146, III, da Constituição Federal de 1988. Trata-se de norma que garante o cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado brasileiro naquela que é uma das matérias mais importantes das relações internacionais, qual seja a questão econômica-tributária entre os partícipes da comunidade internacional.

O Supremo Tribunal Federal fixou, para os tratados internacionais, com exceção daqueles que tratam de matéria tributária, jurisprudência consagrando o entendimento de que os mesmos têm vigência para o País, com a conclusão dos procedimentos ratificatórios e, também, que se equiparam, sob o aspecto da hierarquia das normas jurídicas, às leis infraconstitucionais.<sup>22</sup>

O entendimento do Supremo Tribunal Federal, no entanto, continua a não ser consensual, registrando-se controvérsia doutrinária por se entender ser ele

---

<sup>22</sup> “Em julgamento de 1º de junho de 1977, publicado na Revista Trimestral de Jurisprudência, n.º 83/809, o STF decidiu que tratado firmado pelo Brasil tem aplicação imediata e direta no direito interno, após a sua ratificação regular pelo Congresso, não dependendo, portanto, de lei que lhe reproduza o conteúdo. Reconheceu, por outro lado, a equivalência do tratado à lei, o que vale dizer que tratado revoga a lei anterior e a que sucede ao tratado tem prevalência sobre este”. Nesta decisão, foi voto vencido o relator, Ministro Xavier de Albuquerque, que asseverou, sem lograr apoio, que uma, vez não denunciado o tratado, as leis posteriores que com ele conflitassem seriam inconstitucionais, dado o primado do Direito Internacional.

produto de uma perspectiva dualista, ou, quando muito, monista nacionalista, dissociada da tendência global de valorização das normas de Direito Internacional Público.

Derradeiramente, temos concebido o Mercosul, até agora, na nossa visão clássica, no contexto do direito internacional em todos os seus aspectos, até mesmo aqueles que tenham a ver com a integração econômica. Na mentalidade, por exemplo, dos juizes brasileiros, até agora nada mudou. O próprio processo de fundação e desenvolvimento do Mercosul observou, todas as regras clássicas que o Brasil sempre prestigiou dentro do tradicional e consolidado direito internacional público.<sup>23</sup>

Na reforma constitucional de 1994, a Argentina aprovou o seguinte dispositivo:

*Artículo 75 — Corresponde al Congreso :*

*[...]*

*24 — Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.*

*La aprobación de estos tratados con estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara [...].*

Constata-se a proximidade existente entre os modelos argentino e europeu: um tratado inicial que delega prerrogativas de soberania para estruturas institucionais comunitárias, o qual, em geral, é recepcionado conforme o modelo clássico do Direito Interno Público. No entanto, as normas ditadas pela esfera comunitária são auto-aplicáveis no âmbito interno e têm supremacia sobre as normas ordinárias internas dos Estados partícipes da comunidade.

Uma vez feita a delegação de determinada matéria nos termos do art.75, n.º 24, essa não mais é conhecida pelo parlamento argentino : torna-se parte integrante da competência de estrutura comunitária. Os órgãos comunitários passam a ter poder decisório pleno sobre o objeto da delegação. Mesmo os

---

<sup>23</sup> Quanto a tal questão, Rezek (1997, p. 98) enaltece que “a mecânica, entretanto, de incorporação do direito do Mercosul aos direitos nacionais, foi sempre e continua sendo hoje a mecânica clássica. São tratados internacionais que os governos negociam, os Congressos nacionais examinam e aprovam. Mediante aprovação parlamentar, os governos ratificam, ocupando-se, em seguida, de promulgar, com que se incorpora a norma do Mercosul ao direito nacional de cada um dos seus integrantes. É o típico e clássico e conhecido fenômeno da recepção.

órgãos jurisdicionais internos devem passar a decidir conforme a disciplina comunitária.

Por fim, deve-se mencionar como as Constituições do Paraguai e do Uruguai disciplinam o tema.

Assim estabelece a Constituição paraguaia em seu art.137 :

*La Ley Suprema de la República es la Constitución, Esta los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.*

A seguir, no art. 145, disciplina eventual direito supranacional:

*La República de 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 solo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.*

O art. 4º da Constituição do Uruguai assim trata o tema :

*La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, de modo que mas adelante se expresa.*

O art. 6º da mesma Constituição determina:

*Em los tratados internacionales que celebre la república propondrá la cláusula que de todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje o otros medios pacíficos.*

*La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos especialmente em lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas.*

A análise dos referidos dispositivos revela a semelhança havida entre as soluções argentina e paraguaia. Por outro lado, a pouca flexibilidade da Constituição brasileira guarda correspondência ao tratamento conferido a esta matéria pela Carta Magna uruguaia, a qual não proporciona espaço para a delegação de prerrogativas de soberania.

Conforme relatado por Saldanha (2002, p. 114), sobre a possibilidade de implantação da supranacionalidade no Mercosul:

*Parte da doutrina brasileira mostra-se favorável à incorporação da supranacionalidade no Mercosul, ainda que o Protocolo de Ouro Preto tenha estabelecido a estrutura institucional definitiva de natureza intergovernamental. Outros defendem a manutenção da estrutura intergovernamental, e outros admitem a evolução para a supranacionalidade, mas reconhecem que o estágio atual recomenda a permanência da intergovernabilidade.<sup>24</sup>*

Ademais, torna-se mister acentuar que os tratados internacionais realizados com o escopo de constituir blocos econômicos integrados resultam na transferência de parcelas da soberania de cada Estado-membro em favor do Mercado integrado, que passa a ter personalidade jurídica de direito internacional. Dentre as parcelas de soberania transferidas, encontra-se a soberania fiscal, já que normas de caráter supranacional ou intergovernamental passam a ditar as regras sobre as normas de tributação interna, em observância ao interesse comum, tanto no que diz respeito às tarifas alfandegárias (Imposto de Importação e de Exportação), quanto no que tange à harmonização tributária em caráter geral, isto é, pertinente aos tributos diretos e indiretos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se que há diferentes estágios no caminho rumo à integração econômica e política, constata-se que um determinado processo de integração pode configurar-se sob a forma de Zona de Livre Comércio para os produtos intra-regionais, excluindo-se as tarifas aduaneiras internas e mantendo-se intactas as tarifas aduaneiras dos Países-membros relativamente aos provenientes de terceiros países; pode voltar-se para a constituição de uma União Aduaneira, onde fixa-se, inclusive, uma tarifa externa comum; ou para um Mercado Comum,

---

<sup>24</sup> Verifica-se que há autores que se mostram a favor do instituto e outros contra ele, como cita a autora acima declarada. São eles: "Paulo Roberto de Almeida, o qual afirma "que a renúncia parcial e crescente à soberania por parte dos Estados-Membros acrescentaria "valor" ao edifício integracionista" e, em contrário, Elizabeth Accioly defende a intergovernabilidade, mas em contrapartida, afirma que a atual estrutura do Mercosul não será capaz de realizar a integração"(apud Saldanha, 2002, p.115).

onde se proporciona o livre trânsito de mercadorias e demais fatores de produção (capital e trabalho); ademais, pode, ainda, conformar-se como uma União monetária ou até mesmo uma União Política.

Observa-se que o Mercosul encontra-se em período de transição entre Zona de Livre Comércio e União Aduaneira. A doutrina majoritária considera o Mercosul como uma União Aduaneira imperfeita. Entretanto, não se pode olvidar que tal imperfeição também reside na sua conformação de Zona de Livre Comércio, já que permanece vigorando a substancial Lista de Exceções ao Princípio da Eliminação das Restrições Quantitativas, apregoada pelo artigo 4º do Tratado de Assunção, o que é corrente nas etapas incipientes de integração. Quanto à União Européia, sabe-se que a mesma se constitui em uma União Econômica e Monetária, em que se cogita, inclusive, a criação de uma Constituição para a Europa, o que seria o prenúncio, quem sabe, de uma futura União Política.

Assim, cumpre-nos ressaltar a importância do Mercosul para a América Latina, em face da influência positiva que o êxito deste processo de integração tem exercido sobre as relações internacionais de âmbito regional. Diversos países da ALADI interessam-se, hoje, em negociar com o bloco a recuperação das antigas e esquecidas preferências alfandegárias de que gozavam perante cada um de seus membros.

A integração regional torna-se relevante, inclusive, como uma etapa para futuras iniciativas e como um mecanismo incipiente de acesso a novos mercados que proporcionem o crescimento econômico dos países do Mercosul, associado à modernização da infra-estrutura, que se constitui em requisito fundamental para melhorar a competitividade e diminuir os custos.

Torna-se indispensável, neste contexto, cooperação e assistência mútua maiores, com o intuito de proporcionar uma participação mais efetiva dos países mercosulinos no processo de globalização econômica internacional e nos benefícios oriundos da geração de novos fluxos de comércio, de investimento e de desenvolvimento tecnológico. As vantagens auferidas com o processo integratório transcendem os ganhos tradicionais do comércio, conforme nos é revelado pelas lições européias, a exemplo do ocorrido com Espanha e Portugal, que se tornaram pólos de atração de capitais.

Traçando-se um breve balanço comparativo dos processos de integração da União Européia e do Mercosul, podemos observar que, quanto aos objetivos perseguidos, salienta-se que a integração latino-americana sempre pautou-se em objetivos exclusivamente econômicos, sujeitando-se às freqüentes oscilações

conjunturais da região, justamente pela ausência de convicção política em favor da construção do bloco; na União Européia constata-se a solidez da vontade política de integração que alicerça todo o processo, não obstante as frequentes dificuldades nas negociações econômicas entre os países-membros, especialmente em matéria tributária.

Registre-se que a estratégia de integração adotada pela Europa pertinente à harmonização prioritária de setores com maior efeito disseminador, a exemplo da energia e da indústria de base, tornaram o processo de integração, no seu aspecto econômico, progressivo e irreversível. No que tange à *tecnologia jurídica*<sup>25</sup> empregada, constata-se que a ordem jurídica supranacional<sup>26</sup> torna efetivamente viável a harmonização das legislações nacionais européias; enquanto no Mercosul, segue-se a lógica da harmonização tradicional, mediante os mecanismos da intergovernabilidade, por meio dos instrumentos típicos do Direito Internacional Público ou Direito da Integração.

Como conseqüência dos processos de integração, especialmente aquele constituído pela União Européia, exsurge, no âmbito da teoria jurídica, um novo conceito de Soberania Estatal. Assim, a concepção de soberania, em termos atuais é, de certa forma, oposta à clássica visão de indivisibilidade e inalienabilidade do poder definitivo da soberania. Ocorre que a integração internacional, limitando a esfera da jurisdição interna de cada Estado, amplia as possibilidades de colaboração intergovernamental, consolidada por um processo decisório coletivo. Paulatinamente, a idéia de soberania em seu sentido absoluto, que sustentou a organização política na Idade Moderna, perde espaço diante da constatação de que é premente, na realidade contemporânea, a interdependência internacional.

A noção de independência entre os Estados passa, em determinadas circunstâncias, a ser superada pela concepção de soberania supranacional, resultante da síntese da delegação de outras soberanias. Considerando-se a busca de parcerias econômicas e políticas com a finalidade de projetar seus produtos e atrair investimentos, e ao mesmo tempo, adotar fórmulas protecionistas para defender seus mercados, é de se inferir que o direito econômico internacional encontra seu sustentáculo na noção de interdependência econômica.

---

<sup>25</sup> Tal expressão é utilizada, com frequência, nas palestras proferidas pela Professora Dayse Ventura, a qual, em face de sua precisão terminológica, por ora fizemos uso com o intuito de melhor e explicar o arsenal jurídico próprio criado pelo Direito Comunitário Europeu.

<sup>26</sup> O ordenamento supranacional, o qual pressupõe cessão parcial de soberania por parte dos Estados-membros, submete-se a três princípios essenciais: aplicação direta no território dos Estados-partes, independentemente de qualquer sistema de incorporação; primazia sobre os direitos nacionais internos e uniformidade de interpretação pelos diversos Estados-partes.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. J. Marques de. Coordenação da tributação directa: evolução e perspectivas futuras. In: MARCOS, António (Org.). CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO FISCAL, 1., 2000 Porto: Fundação Fernando Pessoa, 2000.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 27. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1988.

BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Aramita de Azevedo; CASELLA, Paulo Borba (Orgs.). **Mercosul, das negociações à implantação**. São Paulo: LTr, 1994.

\_\_\_\_\_. Estrutura atual e futura de solução de controvérsias. In: BASSO, Maristela (Org.) **Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996

BASSO, Maristela. **Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-Membros**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

BELA BALASSA, J. D. **Teoria de la integración económica**. México: Union Tipografica Editorial, 1980.

BRANCO, Luizella Giardino B. **Sistema de solução de controvérsias no Mercosul: perspectivas para a criação de um modelo institucional permanente**. São Paulo: LTr, 1997.

CUNHA, Paulo de Pita e. **Integração europeia: estudos de economia, política e direito comunitário**. Lisboa: Imprensa Nacional, 1993.

GARCIA Jr., Armando Alvares. **Mercosul hoje: novos e difíceis caminhos**. São Paulo: LTr, 1998.

SILVA FILHO, Antônio Rodrigues da; CATÃO, Marcos André Vinhas. **Harmonização tributária no mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

LITRENTO, Oliveiras. A soberania em mudança. **Revista de Ciência Política**. Rio de Janeiro, v. 27, maio-ago. 1994.

MELLO, Celso D. Albuquerque. **Soberania estatal e organização judiciária em zonas de integração econômica**. Rio de Janeiro: Universidade Gama Filho, 1994.



PAUPÉRIO, Antônio Machado. **O conceito polêmico de Soberania**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958.

PITA, Claudino. Uma abordagem conceitual da harmonização tributária no Mercosul. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva(Org.). **O Direito tributário no Mercosul**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

PRAXEDES, Walter; PILETTI, Nelson. **O Mercosul e a sociedade global**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1995.

REZEK, J. F. **Direito internacional Público**: curso elementar. São Paulo: Saraiva, 1993.

\_\_\_\_\_. I Seminário Internacional e VI Reunião de Ministros da Justiça do Mercosul. Santa Maria - RS, Brasil. 19/22 de novembro, 1996.

ROBSON, Peter. **Teoria econômica da integração internacional**. Coimbra: Coimbra, 1985.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Cooperação Jurisdicional. **Reenvio prejudicial**: uma mecanismo de direito processual a serviço do direito comunitário. Perspectiva para sua adoção no Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Introdução ao direito internacional público**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

\_\_\_\_\_. **Direito das relações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

VENTURA, Deisy (Org.). **Direito comunitário do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

## **Abstract**

*This paper aims to establish a relationship between the processes of integration and the deep changes generated by statal sovereign, specially to what refers to the appearing of institutes of supranationality and intergovernability, which leads to the construction of modern statal. As consequence of t0he process of integration, as in the European Union, a new concept of sovereign, in the scope of the juridical theory, rises. This new concept is somehow opposed to the classical vision of indivisibility and inalienability of the sovereign power. It happens that the international integration, limiting the sphere of internal jurisdiction, increases the possibilities of intergovernmental and supranational collaboration consolidated by a collective decisory process. Gradually, the idea of sovereign in its most absolute meaning that has supported the political organization in the Modern Age loses its space over the certainty that the interdependency among nations is stronger nowadays.*

**Key words:** *Supranationality; intergovernability; Mercosul; European Union.*