

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 40 • nº 159

julho/setembro – 2003

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# Limites constitucionais a parlamentos regionais e à supranacionalidade

O dilema dos blocos econômicos intergovernamentais

Jorge Fontoura

*[...] the treaty is like an incoming tide. It flows into the estuaries and up the rivers. It cannot be held back.*

Lord Denning<sup>1</sup>

A experiência comunitário-européia tem suscitado caudaloso exemplo de integração política e econômica bem sucedida. As vantagens inenargüíveis que a Europa comum provê a Estados e cidadãos comunitários transformam a União Européia em emblema do processo civilizatório e da evolução política da humanidade.

Esse sucesso retumbante, sem opositores críveis, dimensiona a voz de Bruxelas, mesmo em momentos contundentes, como a recente anexação mesopotâmica, que abalou as relações franco-britânicas e pôs em xeque a propalada política externa comum européia.

É normal que na construção de blocos econômicos, a ocorrer em todos os quadrantes, verifique-se um ímpeto de mimese européia. A História prescinde de reinvenções (MARTINS, 1995). No entanto, convém atentar que processos de integração e de construção de blocos econômicos não são fenômenos estanques. Estão atrelados a um indissociável substrato histórico e geográfico. São os povos e as suas circunstâncias que, afinal, constroem as instituições. Não o contrário.

A sobrevida do Mercosul, após a desvalorização do real, deveu-se essencialmente

Jorge Fontoura é Doutor em Direito, vice-presidente do Centro de Estudos de Direito Internacional – CEDI e Professor do Curso de Pós-graduação da UNILEGIS.

às lições que o próprio bloco proporcionou aos responsáveis pela sua condução política. Com a Argentina a direcionar 35 % de seu comércio para o Brasil, a decisão de desvalorizar o real, em janeiro de 1999, gerou grande perplexidade e contribuiu fortemente para os desacertos que se seguiram. Os fatos demonstraram que, como algumas vozes anunciavam, a *brasildependência* era, de fato, para a Argentina *menenista*, uma política muito perigosa.

Com a recente escolha de novos presidentes, no Brasil e na Argentina, a valorização da integração regional passou claramente a condição de agenda primordial. O vórtice das negociações com a ALCA e o notório discurso panlatino das novas forças políticas, a propor mais Mercosul, parecem expressar raro momento de consenso sincero entre Brasília e Buenos Aires.

A conjunção de vontades, sem a qual a integração econômica é apenas um discurso confuso, ganha, no cenário das expectativas comuns, um prodigioso aliado: fruto do conluio de acasos em que se tem constituído a cotação das moedas periféricas, pressas fáceis do capital volátil, curiosamente Brasil e Argentina se vêem diante de uma paridade cambial de fato. Após tantas peripécias internas e um período de claro isolamento e má coordenação bilateral, peso e real valem a mesma coisa, trocados na relação de um por um, o que beneficia substancialmente o comércio intrabloco, plasma de toda integração e política de blocos econômicos.

Em contexto particularmente alvissareiro, retornam à voga as recorrentes propostas de criação de uma moeda e de um parlamento comuns para o Mercosul. Ora, todos sabemos que a moeda comum é atributo de mercados comuns, a pressupor coordenação de políticas macroeconômicas, instituições supranacionais, harmonização legislativa e tantas outras coisas superiores que nem somos e nem temos. Porém, das lições da desvalorização do real ficou a imponderável lição: países que pretendem viver de forma integrada carecem de instrumentos

de coordenação política e econômica, independentemente do grau e do aprofundamento pretendidos.

Tanto zonas de livre comércio, como uniões aduaneiras ou mercados comuns não podem prescindir de certo índice mínimo de interação e, fatalmente, interdependência. Não podemos, entretanto, pelos limites do possível, dispor de uma moeda comum. Brasil e Argentina estão muito distantes de poderem renunciar ao exercício de política monetária como atributo nacional, decorrente da transferência de soberania que a criação de moedas supranacionais requer. No Brasil, inclusive, discutimos com gravidade e liturgia a concessão de independência ao Banco Central, a demonstrar o hermetismo e a delicadeza do tema em nossa cultura política. Não fossem os aspectos políticos, há todo um complexo jurídico e constitucional impeditivo à adoção de moeda comum, com a acepção que se dá ao euro.

Quanto à proposta de criação de um parlamento comum, a questão é, todavia, mais hermética. Desdobra-se em emaranhado de obstáculos, preponderantemente constitucionais, que impediriam, não só no Brasil, a existência de instância legislativa comum, mais além da já existente Comissão Parlamentar Conjunta, CPMC, com as suas seções nacionais.

Instituída desde a primeira hora do Mercosul, no Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, mas sem funções claras a justificarem sua existência, a CPMC pairava no último artigo do documento, de maneira desconexa e ineficaz. Foi o Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994, que buscou resolver seu dilema *pirandelliano* – uma instituição em busca de uma função – definindo-a já em seu art. 1º como órgão estrutural, com atribuição de enviar recomendações ao Conselho Mercado Comum, CMC, e ainda, no art. 25, exortando a aceleração dos procedimentos internos de incorporação normativa.

Divorciada do processo decisório, e assolada por notória crise de identidade insti-

tucional, a CPCM tem, em meio às suas vicissitudes, servido como único fórum disponível para um debate franco e questionador *vis-à-vis* o Mercosul oficial, fora da hermélica *mercocracia* dos Poderes Executivos, distantes da vida das pessoas e da vida das empresas. Maria Cláudia Drummond (2003, p. A3) afirma, com propriedade:

“[...] é inegável a importância de que se reveste a incorporação de normas no direito interno dos Estados-membros. Mas à Comissão deveria caber uma função que contribuísse para a democratização e transparência do processo decisório, e não meramente a de trabalhar pela aprovação parlamentar de acordos já firmados pelo Poder Executivo, como uma bancada que se dedicasse a supervisionar a tramitação, nos respectivos Congressos Nacionais, daquilo que já foi decidido”.

É indubitável que as leis de um bloco econômico, assim como as leis de um país, correspondem a componente basilar de seu desenvolvimento. Um ordenamento jurídico claro, compreensível e estável, gozando de vigência efetiva, constitui o mais eficaz atrativo para os investimentos internos e externos. As comunidades econômicas devem ser comunidades de leis, e não um conluio de casuísmos pontuais e imprevisíveis, o voluntarismo tradicional das relações entre Estados. Aí reside a importância fundamental de suas instituições legislativas, provedoras da legitimidade democrática, que é indissociável à idéia de construção política da lei e da estabilidade institucional.

A recente história da União Européia demonstra, de forma bastante didática, quanto difícil é sustentar um processo de tomada de decisões que se afaste do velho assembleísmo republicano, com todos os seus vícios e virtudes. No início, totalmente segregado do aparato decisório comunitário, da elaboração dos Regulamentos e Diretivas, o Parlamento Europeu, surgido como conglomerado de delegações nacionais, passou, paulatinamente, a agregar poderes, embora

não se possa ainda afirmar ser uma instituição legislativa, na acepção iluminista da idéia.

Contando com 627 *eurodeputados* eleitos desde 1979 pelo sufrágio universal e direto, e sediado simbolicamente na fronteira franco-alemã, em Estrasburgo, onde se realizam reuniões plenárias mensais, o Parlamento Europeu pode se reunir também em Bruxelas, junto às autoridades executivas. Pelo tratado da União Européia, Tratado de Maastricht, de 7 de fevereiro de 1992, avançou-se na concessão de poderes à instituição, a única a reunir-se com portas abertas, permitindo-lhe uma série de prerrogativas inéditas. A propósito, Yves DOUTRIAUX e Cristian LEQUESNE (1995, p. 63) asseveraram que se trata de:

“[...] *un pouvoir de délibération en voies d’élargissement. Le Parlement – depuis son projet d’Union Européenne, de février de 1984, baptisé Projet Spinelli, du nom de son auteur – revendique un statut de législateur partagé avec le Conseil de Ministres; dans cette conception, le Parlement européen représenterait les peuples tandis que le Conseil de Ministres – à l’instar du Sénat des États Unis – représenterait les États au sein de la fédération européenne. A ce stade, l’équilibre interinstitutionnel reconnaît au Parlement qu’un pouvoir limite de délibération élargi cependant par le Traité de Maastricht, qui a établi un pouvoir dit de ‘codécision’ pour certaines matières [...]*”.

Carlos Eduardo Caputo BASTOS (2002, p. 49), ao comentar a fórmula eleitoral adotada para a escolha dos membros do Parlamento Europeu, lembra que

“[...]o sufrágio universal, com o qual se vêm escolhendo os eurodeputados, confere legitimidade popular à instituição. Porém, a mera existência de um Parlamento eleito diretamente, com clareza, não basta para responder à exigência fundamental de uma constituição democrática, nos termos da qual todos os poderes de Estado deri-

vem do povo. É necessário, ademais, que se atente para a crucial questão da organicidade das instâncias de poder, com transparência no processo decisório e representatividade nos órgãos responsáveis pela adoção e implementação de tais decisões”.

Para responder ao inescusável déficit democrático que se verifica, a doutrina europeísta costuma lembrar que o Parlamento comunitário, fortalecido com novos aportes institucionais, passou a dispor de poder de co-decisão; forma elegante, convenhamos, de se reconhecer a limitação de poderes inerente à instituição, continuando a não decidir *in pectore*. O *europeísmo* acadêmico lembra, ainda, ser fundamental considerar a distinção entre a função legislativa de *potestas*, da qual o Parlamento disporia de forma mitigada, e a função de *autoritas*, da qual usufrui desmedidamente. Bem a propósito, Joël RIDEAU (1999, p. 310) afirma que

*“le Parlement européen exerçait traditionnellement un rôle consultatif dans l’élaboration des actes communautaires et ne possédait donc pas de pouvoir législatif dans le système communautaire. L’évolution a modifié l’exercice du pouvoir budgétaire et le Parlement s’est vu reconnaître un pouvoir de codécision, avec le pouvoir voter la décharge à la Commission [...]. La démission globale de la Commission européenne dans la nuit de 15 au 16 mars 1999, faisant suite au rapport défavorable adopté, a modifié l’équilibre institutionnel, en renforçant le poids politique du Parlement”.*

A criação de uma instituição de natureza legislativa, na estrutura formal do Mercosul, com maiores atribuições do que aquelas concernentes à atual Comissão Parlamentar, pressupõe ingentes mudanças em nossos países, não somente de direito constitucional material, mas, sobretudo, de cultura política e, conseqüentemente, de cultura jurídica. Elaborar uma reforma no bojo do Mercosul-legislativo, com alguma substância, implica árduo trabalho prévio de ade-

quação constitucional, permitindo *insights* de supranacionalidade. Isso quer significar a adoção de tratamento constitucional receptivo à possibilidade de cessão de soberania a órgãos supranacionais, o que não deve ser tomado como heresia, pois se trata de delegação concedida “se e quando” o Estado desejar. A Grã-Bretanha é, nesse sentido, exemplo lapidar. Para aderir às Comunidades Europeias, em 1972, firmando o Tratado de Roma, os ingleses foram obrigados a rever o princípio constitucional costumeiro e ancestral da *Supremacy of Parliament*, ao adotar uma legislação escrita, sem forma ou figura de *common law*, mas nem por isso menos eficiente<sup>2</sup>.

Ao especular-se, tecnicamente, sobre o que seria um Parlamento do Mercosul, algumas perguntas básicas devem ser respondidas: qual seria sua composição, qual seria sua estrutura e qual seria sua competência? Como todas as respostas devem estar balizadas pelos direitos constitucionais dos “sócios de Assunção”, desde logo se constata o exíguo espaço para se criar uma instituição que, atendendo construtivamente às perguntas enunciadas, não esteja irremediavelmente eivada de inconstitucionalidade.

João Ricardo Carvalho de SOUSA (2002), nas conclusões de sua palestra para o *IV Curso Regional OEA-Mercosul*, na INTERLEGIS, em 29 de agosto de 2002, asseverou a respeito do que aqui discutimos:

*“[...] a primeira ação é a aprovação de emendas às Constituições do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, para que seja inserida, no texto constitucional destes países, a possibilidade de transferência do exercício de poderes soberanos para os órgãos integrantes da estrutura do Mercosul. Para a efetivação dos respectivos processos legislativos de emenda constitucional é preciso, em razão de limites materiais ou formais do poder constituinte derivado de cada um desses Estados, que sejam as alterações aprovadas por plebiscito (caso brasileiro) ou por re-*

ferendo (no caso do Paraguai e do Uruguai). A segunda ação de nível governamental consiste na assinatura de tratado[...] que altere o processo legislativo, ampliando a participação do Parlamento do Mercosul na produção das normas de direito derivado”.

Parecem ser essas também as conclusões exaradas por Francisco Pedro JUCÁ (2002), em recente obra publicada, *Parlamento do Mercosul: alterações necessárias à Constituição Brasileira de 1988*. Diz o autor:

“A solução que se propõe é do estabelecimento de um regime constitucional especial para as normas relativas ao Mercosul, inclusive prevendo a possibilidade de cessão ou transferência de soberania, condicionadas a plebiscito, autorizando, e, ainda, estabelecendo controle prévio de constitucionalidade para esses tratados”.

A opção política intergovernamental adotada para a criação do Mercosul e de todo seu arcabouço jurídico, sob medida para a realidade latino-americana, sempre presidencialista e ciosa de suas conquistas soberanas, não contempla a possibilidade de instituições supranacionais; supranacionalidade, vale dizer, em que as decisões deixam de ser tomadas por consenso e unanimidade, direito internacional público clássico, passando a valer a decisão da maioria dos países-sócios, com a transferência ou cessão de soberania à “alta-autoridade”, expressão cunhada pelo direito comunitário europeu.

A conveniência e oportunidade de contarmos com um Parlamento do Mercosul dizem respeito à variável de política externa alheia ao campo de especulação do labor jurídico. Não somos mais a América Latina do Tratado de Assunção, é certo, mas estamos ainda muito distantes da temperatura e pressão de Bruxelas. De toda sorte, incumbe ao jurista lembrar que todos os compromissos internacionais, como aqueles que criam blocos regionais ou comunidades econômicas, surgem necessariamente do trata-

do, instrumento por excelência do direito internacional público. O “Parlamento do Mercosul” (a expressão não é boa, pois parlamento em presidencialismos é, no mínimo, um truísmo jornalístico), se houver, dar-se-á por meio de tratado. A ALCA e todas as demais opções de compromisso externo, se houver, dar-se-ão, da mesma forma, pela obrigação internacional. Logo, mesmo antes das adaptações constitucionais apontadas pela comunidade acadêmica, das românticas especulações sobre direito originário e direito derivado no Mercosul, urge resolver-se, no Brasil, o dilema básico da hierarquia constitucional dos tratados, sem o que restaremos paralisados em face dos limites pétreos de nossa Lei Maior; para afinal sabermos, investidores, parceiros comerciais, acadêmicos, todos enfim, qual o efetivo valor do tratado, sempre em potencial conflito com as demais normas brasileiras, constitucionais e infraconstitucionais.

A par das especulações acadêmicas voltadas à adesão a instâncias supranacionais, juízes, cortes, parlamentos, moedas e direito derivado, decorrentes de blocos econômicos mais aprofundados e do paradigma europeu, na ausência de previsão constitucional sobre a ordem de prelação do tratado no direito interno brasileiro, pouco de concreto, afinal, resta-nos por fazer.

#### Notas

<sup>1</sup> Membro da Câmara dos Lordes, no julgamento do caso *H. P. Balmer Ltda. versus Bollinger S.A.*, 1974, C.401 (apud STEINER. & WOODS).

<sup>2</sup> O direito inglês foi obrigado a prodígios de criatividade e incomum desprendimento para viabilizar a adesão do Reino Unido às, então, Comunidades Européias. Para tal propósito, o *Europeans Communities Act*, de 17 de outubro de 1972, estabeleceu, em seu art. 2 (1), que “*All such rights, powers, liabilities, obligations and restrictions from time to time created or arising by or under the Treaties, and all such remedies and procedures from time to time provided by or under Treaties, or as in accordance with Treaties, are without further enactment to be given legal effect or used in the U.K. shall be recognised and available in law, and be enforced, allowed and followed accor-*

*dingly [...]”*. Assim concebeu-se uma fórmula de compromisso entre o ancestral dualismo britânico e as necessidades da integração. Nos termos de seu art. 2 (1), *supra*, por meio de um ato do Parlamento, incorporava-se não só o direito comunitário então existente, como ainda conformava-se uma espécie de adesão antecipada às normativas comunitárias futuras, sem precedentes em qualquer ordenamento jurídico ou mesmo na lógica jurídica, concedendo efetiva “carta branca” à Comissão Europeia para legislar à *outrance*.

### *Bibliografia*

BASTOS, C. E. C. et al. A união europeia e o direito eleitoral. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 39, n. 155, p. 49, jul./set. 2002.

DOUTRIAUX, Y.; LEQUESNE, C. *Les institution de l'union euopéene*. Paris: La Documentation Française, 1995.

DRUMMOND, M. C. O parlamento do Mercosul. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. A3, 25 maio 2003.

JUCÁ, F. P. *Parlamento do Mercosul: alterações necessárias à constituição brasileira de 1988*. São Paulo: LTr, 2002.

MARTINS, E. C. de R. ...Ninguém nasce em um vazio de história... *Correio Braziliense*, Brasília, 14 nov. 1995. Estudos, p. 38.

RIDEAU, J. *Droit institutionnel de l'union et des communautés européennes*. Paris: Librairie Général de Droit et de Jurisprudence LGDJ, 1999.

SOUSA, J. R. C. de. Seminário de alto nível sobre modernización parlamentaria. In: CURSO REGIONAL MERCOSUR SOBRE EL PODER LEGISLATIVO EM LA DEMOCRACIA Y EN LA INTEGRACION, 4., 2002, Brasília. *Anais...* Brasília: Senado Federal, 29 ago. 2002.

STEINER, J.; WOODS, J. *Textbook on EC law*. London: Blakstone, [1997].