

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 39 • nº 154

abril/junho – 2002

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

As mudanças constitucionais no Brasil e na Alemanha em virtude da adaptação ao direito da integração

Bruno Galindo

Sumário

1. Considerações preliminares. 2. Por que Brasil e Alemanha. 3. A inevitável comparação Mercosul/União Européia. 3.1. Mercosul: teleologicamente mercado comum. 3.2. União Européia: organização política *sui generis*. 4. A idéia de mudanças constitucionais. 5. As mudanças constitucionais na Alemanha em adaptação ao direito da União Européia: a 38ª Lei de Modificação da Lei Fundamental. 6. As mudanças constitucionais no Brasil em adaptação ao direito do Mercosul: dificuldades existentes.

1. Considerações preliminares

O presente escrito é fruto de inúmeras reflexões desenvolvidas nos debates e nos estudos acerca das perspectivas de trabalho pensadas a partir do direito comparado e de suas bases teóricas.

Contemporaneamente é indubitável a presença cada vez maior de estudos, debates e reflexões que têm em vista as dimensões comparativas do direito, posto que, cada vez mais, aumenta a necessidade de análises de direito comparado. O fenômeno denominado globalização tem resultado em uma amplitude nunca antes vista de intercâmbio entre os povos do planeta, tendo em vista sobretudo a expansão da tecnologia e das comunicações, que propiciam uma facilidade muito grande desse contato entre nacionais de diferentes localidades. Com o intercâmbio intensificado, surgem proble-

Bruno Galindo é Professor da Faculdade Integrada do Recife e da Universidade Salgado de Oliveira, ex-Professor da Faculdade de Direito do Recife/Universidade Federal de Pernambuco e da Faculdade de Direito de Caruaru, Mestre e Doutorando em Direito Público na Universidade Federal de Pernambuco e Advogado.

mas de ordem jurídica que extrapolam os limites do direito estritamente nacional, sendo necessário para o jurista o conhecimento do direito de outros países que não o seu próprio.

Os problemas que surgem também com a análise do próprio direito nacional não podem prescindir dos estudos comparativos, pois estes auxiliam o jurista a obter um melhor conhecimento do direito proveniente do Estado e a aperfeiçoá-lo (DAVID, 1998, p. 5). A própria influência das experiências de direitos estrangeiros é cada vez mais constante. A compreensão dos institutos jurídicos, existentes há muito e insurgentes, depende diretamente do estudo de direito comparado, não sendo frutíferas as reflexões jurídicas dissociadas de comparações entre direitos de distintos Estados e, atualmente, inclusive comparações entre direitos transestatais diversos¹.

Por tais razões, empreendemos tal estudo, evidentemente sem a menor pretensão de esgotar o assunto ao qual nos propomos pura e simplesmente expor e debater algumas idéias.

O estudo busca analisar as mudanças ocorridas no direito constitucional do Brasil e no direito constitucional da Alemanha, tendo em vista as adaptações ao insurgente direito da integração, em processo relativamente avançado na Europa e ainda incipiente no nosso continente. As comparações necessariamente têm em vista não somente o direito constitucional de ambos os países, mas também o direito da integração de ambos os continentes. É o que nos propomos fazer, ainda que de forma abreviada.

2. Por que Brasil e Alemanha

Antes de adentrar na problemática proposta, torna-se necessário um esclarecimento acerca de a escolha ter recaído na comparação das mudanças constitucionais ocorridas no Brasil e na Alemanha.

Em relação ao Brasil, temos motivações variadas para empreender tal estudo, sobre-

tudo pelo mesmo dirigir-se inicialmente a brasileiros, embora todos os que compreendem o idioma português possam entendê-lo. A problemática do direito constitucional no Brasil tem sido o cerne de nossas preocupações e os estudos de direito comparado aos quais ora nos propomos poderão auxiliar no esclarecimento das novas realidades jurídicas que estão surgindo e rompendo com os paradigmas jurídicos clássicos da modernidade.

O Brasil é o país em que vivemos e a sua realidade é a que lidamos no nosso cotidiano. Os problemas jurídicos surgidos e insurgentes do relacionamento do Brasil com os seus parceiros do Mercosul no nível do direito constitucional e da integração influenciam cada vez mais a vida dos cidadãos que vivem sob a bandeira desses Estados da América do Sul. Não há mais como ignorar a realidade jurídica proveniente da integração entre os Estados, apesar do fato de que o processo de integração no Mercosul é ainda bastante incipiente e recente, sem falarmos na atual crise econômica que seus principais membros (Argentina e Brasil) enfrentam, seriamente comprometedor da êxito do Mercado Comum do Sul.

O Tratado de Assunção e os diversos Protocolos posteriores obrigam os Estados integrantes do Mercosul a tomarem providências internas a fim de adaptar os seus ordenamentos jurídicos à legislação do mercado comum. No Brasil, os maiores problemas dizem respeito ao direito constitucional, que, embora a Constituição ressalte a integração dos povos latino-americanos como um dos objetivos da República brasileira (art. 4º, parágrafo único), do ponto de vista da funcionalidade das normas de integração, ainda possui entraves de ordem constitucional decorrentes da perspectiva clássica de soberania nacional presente na maioria dos artigos da Carta brasileira referentes à funcionalidade das normas transnacionais (SILVA, 2000, p. 32-).

Quanto à opção pela Alemanha para estabelecermos comparações com o nosso

direito, nossa escolha recaiu por relevantes motivos de ordem teórica e prática.

Do ponto de vista teórico, há razões de sobra para estabelecermos comparações entre Brasil e Alemanha. Ambos os países estão vinculados a uma mesma família jurídica, a denominada família romano-germânica, sendo denominados de sistemas jurídicos do *Civil Law*². Com base na influência do direito romano, sobretudo nas compilações justinianas, a família romano-germânica desenvolveu-se por quase todo o continente europeu e fincou as bases dos seus sistemas jurídicos nacionais. Embora a maioria dos países europeus seja repleta de excelentes doutrinadores jurídicos, a Alemanha foi o país que mais desenvolveu teoricamente as concepções romanísticas, tendo muitos autores pioneiros nos diversos ramos jurídicos, sobretudo no direito civil e, a partir de *Weimar*, também no direito constitucional³. As semelhanças teóricas entre os modelos jurídicos brasileiro e alemão é significativa, tanto pela raiz romano-germânica, quanto pela influência dos grandes pensadores germânicos nas reflexões presentes no nosso modo de pensar as instituições jurídicas.

Em relação aos aludidos motivos de ordem prática, podemos assinalar o estudo desenvolvido, desde a nossa dissertação de Mestrado, acerca da doutrina jurídica alemã, pelos motivos já expostos acima. Tal estudo fez com que buscássemos pesquisar a teoria e a prática jurídica na Alemanha, sobretudo no campo constitucional, tarefa por demais árdua, tendo em vista a ainda insuficiente quantidade de traduções de obras da doutrina alemã, o que nos leva a proceder à leitura, na maioria das vezes, dos próprios originais em alemão, tarefa igualmente árdua pelo fato de estarmos ainda em processo de aprendizado do referido idioma, cuja complexidade é notoriamente admitida até mesmo pelos próprios alemães. Mas as dificuldades tornam o estudo ainda mais desafiador e instigante, motivos pelos quais assumimos os riscos das imperfeições que certamente aqui estão presentes.

3. A inevitável comparação *Mercosul/União Européia*

Ao pretendermos analisar as mudanças ocorridas no direito constitucional do Brasil e da Alemanha, tendo em vista o direito da integração, não podemos fazê-lo sem antes explicarmos e compararmos as realidades deste insurgente ramo do direito (da integração) ao qual estão submetidos ambos os países. É aí que as diferenças ficam mais acentuadas, já que os dois países, embora da mesma família jurídica, estão submetidos a ordens integracionistas diversas, de distinta natureza e propósitos. Daí a prévia necessidade de traçarmos comparações entre os dois modelos de direito da integração presentes em cada um dos continentes, um mais voltado a ser efetivamente um mercado comum, enquanto o outro se encontra tendencioso a tornar-se uma organização política diferenciada e dificilmente enquadrável nos padrões tradicionais de classificação das organizações políticas. Essas comparações são pertinentes, pois, sem uma compreensão ao menos genérica do que é cada uma dessas organizações supranacionais, não podemos refletir sobre adaptações de ambos os direitos constitucionais a elas.

Inicialmente é necessário estabelecermos algumas distinções conceituais. A primeira delas a ser feita é aquela entre as expressões direito da integração, direito comunitário e direito da cooperação.

Segundo Horácio Wanderley Rodrigues, a expressão Direito da Integração pode ser entendida como a referência a todo o direito que rege as experiências integracionistas, englobando, como suas espécies, o direito comunitário e o direito da cooperação (RODRIGUES, 2000, p. 48-50).

O direito comunitário, sendo espécie de direito da integração, regula as relações derivadas do processo de integração mediante de normas comunitárias de caráter supranacional, determinando competências e estipulando direitos e obrigações. Há a superioridade hierárquica em relação ao direito

interno dos Estados, a recepção automática pelos ordenamentos jurídicos nacionais (não havendo processos de aprovação interna) e a auto-aplicabilidade dos seus preceitos, não sendo direito internacional público, mas um novo ramo jurídico que inclusive modifica vários padrões do direito internacional público clássico (RODRIGUES, 2000, p. 48. Cf. também ACCIOLLY, 1997, p. 37-38).

O direito da cooperação, por sua vez, não tem as características de superioridade hierárquica e auto-aplicabilidade de suas normas em relação ao direito interno dos Estados. É presente nas relações derivadas da integração, mas ainda pertencentes ao campo do Direito Internacional Público, sendo, não um direito superior hierarquicamente e auto-aplicável, mas apenas um direito uniforme entre os Estados integrados (RODRIGUES, 2000, p. 48-49).

No presente trabalho, optamos por utilizar a terminologia direito da integração, quando nos referimos aos direitos comunitário e da cooperação, tendo em vista que ambos são etapas sucessivas de um processo de integração, sendo o direito comunitário uma etapa mais avançada desse processo. O direito comunitário existente na Europa iniciou como um direito da cooperação, deixando de sê-lo gradativamente, como será visto adiante. O direito da integração sul-americano, por sua vez, encontra-se ainda na fase da cooperação, mas se o processo efetivamente for aprofundado, poderá vir a tornar-se direito comunitário. Apesar da distinção terminológica necessária a um trabalho que busque um mínimo de rigor científico, a nossa preferência ficou por analisarmos ambas as realidades a partir de paradigmas jurídicos comuns (os paradigmas do direito comunitário, etapa mais avançada do processo integrativo), demonstrando o maior ou menor avanço das organizações supranacionais e dos Estados que as compõem no referido processo.

Cabe também esclarecer prévia e conceitualmente as fases de integração economi-

ca, expressas nos tipos de organizações supranacionais. De acordo com Salomoni, estas, cumulativamente, classificam-se em:

a) zona de livre comércio – implica a supressão e eliminação dos direitos aduaneiros entre os países membros e de outras restrições ao comércio de produtos originários de seus territórios;

b) união aduaneira – um grau a mais em relação à zona de livre comércio, implica estabelecer uma tarifa aduaneira comum, sobretudo na adoção de tratamento comercial equivalente no que diz respeito a bens provenientes de países terceiros;

c) mercado comum – implica uma liberalização, entre os países membros, de todos os fatores produtivos, agregando-se à liberdade de circulação de mercadorias as liberdades de circulação de pessoas, serviços e capitais;

d) união econômica – constitui um mercado comum ao qual adiciona-se a coordenação das políticas econômicas dos países membros e um sistema de controle multilateral;

e) união monetária – implica a existência de um emissor único de moeda, no caso, a Comunidade;

f) união política – constitui o último degrau do processo de integração e implica a adoção de uma constituição da união, na qual se consolida a identidade e uma política comuns e se estabelece um sistema de poder e de direitos para os membros da dita união, dentro de um sistema democrático e federal⁴.

Em relação à última característica apontada por Salomoni, o federalismo, parecem-nos ainda ser demasiado cedo para afirmarmos que as organizações supranacionais regidas pelo direito da integração tornar-se-ão federações ou mesmo organizações efetivamente democráticas⁵. Quanto às demais características, parecem-nos adequadas as definições expostas pelo professor argentino.

A partir desses esclarecimentos conceituais preliminares, passemos a uma breve análise das linhas gerais de ambos os direi-

tos da integração, principiando pelo direito do Mercosul.

3.1. Mercosul: teleologicamente mercado comum

O Mercosul (Mercado Comum do Sul) pretende ser, a partir do que é afirmado no art. 1º do Tratado de Assunção, um mercado comum. Assinado em 26 de março de 1991 e estabelecendo a constituição do mercado comum em 31 de dezembro de 1994, o Tratado aludido (art. 1º) estabelece que o Mercosul implica: a) a livre circulação de bens e serviços e fatores produtivos entre os países, por meio, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários, restrições não tarifárias à circulação de mercado e de qualquer outra medida de efeito equivalente; b) 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; c) 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; e d) o compromisso dos Estados partes de harmonizarem suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Como se percebe, sobretudo se analisarmos as classificações expostas por Jorge Luis Salomoni e Horácio Wanderley Rodrigues, o art. 1º do Tratado de Assunção estabelece as intenções dos quatro Estados partes (República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai) de formarem um mercado comum, construindo para a regulamentação do mesmo um direito da cooperação. Portanto, não se afigura entre as finalidades do Mercosul a constituição de um

novo ente político supranacional, consolidando uma identidade e política comuns, além de um sistema de poder e um catálogo de direitos fundamentais para os cidadãos dos Estados partes. Seus objetivos são bem mais modestos, não pretendendo ultrapassar o mercado comum como etapa de integração⁶.

Apesar de somente em 1991 ter sido celebrado o Tratado institutivo do Mercosul, a idéia integracionista na América Latina não é recente. Em verdade, poderíamos mesmo dizer que a idéia esteve presente já nos tempos de Bolívar e dos Congressos Panamericanistas do século XIX. Porém, enquanto efetiva tentativa institucional de estabelecer a integração, podemos referir o ano de 1941, quando Brasil e Argentina assinaram um acordo de livre comércio para a constituição de uma união aduaneira. Tal acordo não chegou a produzir quaisquer efeitos práticos, haja vista o clima político da Segunda Guerra e as posições divergentes dos dois países na questão do ataque japonês a Pearl Harbor (DRUMOND, 1997, p. 15).

Mas a idéia não morrera. Nas décadas de quarenta e cinquenta, estudos realizados pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) difundiram a idéia de que a promoção da integração econômica da região iria alavancar o seu crescimento e acelerar a sua industrialização. Tudo isso resultou na criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) em 1960, com a celebração do Tratado de Montevideu (DRUMOND, 1997, p. 15).

A ALALC surgiu como um foro destinado a traçar um regulamento de liberdade de comércio continental, abrangendo onze países, incluindo o México. Mas mesmo sendo uma forma de integração bastante limitada, não chegou a efetivamente funcionar. As razões para tal são variadas. Autores como Gomes e Rota Chiarelli assinalam como dificuldades os choques entre os países membros, surgidos ao se aprofundarem certos aspectos da competência. Jaime Lipovetzky, por sua vez, assevera que a difi-

culdade maior da ALALC era, na verdade, a falta de capacidade financeira dos países membros, que

“confiavam em obtê-la dos norte-americanos, através do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sem considerar que a política deste último país, expressada por meio da denominada ‘Aliança para o Progresso’ do Presidente Kennedy, promoveu seus objetivos específicos através de relações bilaterais, de maneira que o governo norte-americano ‘pudesse estabelecer vínculos e obrigações com o país destinatário da ajuda recebida’, segundo eles mesmos reconhecem” (1994, p. 46-47).

Em 1980, a ALALC foi substituída pela ALADI (Associação Latino-Americana de Integração). Esta última associação integracionista, apesar do fracasso da primeira, buscava objetivos mais ousados. Não simplesmente instituir uma zona de livre comércio, mas, colhendo experiências dos Mercados Comuns Europeu e Centro-Americano, assim como do Pacto Andino, buscar o “estabelecimento gradual e progressivo de um mercado comum latino-americano”. Pelas mesmas razões que ocasionaram o fracasso da ALALC, também a ALADI não produziu os resultados almejados⁷.

Em 1985, os presidentes do Brasil e da Argentina assinam a Declaração de Iguazu e decidem iniciar um processo de integração bilateral. Seguiu-se a instituição do PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica) em 1986 e a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento em 1988. Em julho de 1990, os dois países firmaram a Ata de Buenos Aires, que estabeleceu a data de 31 de dezembro de 1994 para a instituição definitiva de um mercado comum entre Brasil e Argentina. Em setembro de 1990, Uruguai e Paraguai buscaram agregar-se ao processo de integração então em curso, participando o Presidente uruguaio como observador nas reuniões de negociação entre brasileiros e argentinos.

Em 1991, uruguaios e paraguaios juntam-se a brasileiros e argentinos e celebram entre si o Tratado de Assunção, instituindo o Mercosul (DRUMOND, 1997, p. 15-16).

O Tratado de Assunção iniciou o período de transição em que os Estados partes buscaram criar condições para a implementação do Mercosul no prazo definido no seu art. 1º. Entre os principais preceitos do referido Tratado com tal objetivo, podemos destacar os seguintes: a) art. 4º – estabelece objetivos de equitatividade nas relações comerciais entre os Estados partes e países terceiros, aplicando os primeiros as suas legislações nacionais para inibirem importações com preços subsidiados e coordenando suas respectivas políticas nacionais para estabelecerem normas comuns sobre concorrência comercial; b) art. 7º – estabelece uma isonomia de tratamento tributário em relação aos produtos dos Estados partes; c) art. 9º – cria órgãos de administração e execução do Tratado e de acordos e decisões no âmbito da legislação do Mercosul: o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum; d) art. 17 – institui os idiomas português e espanhol como idiomas oficiais do Mercosul; e) art. 20 – estabelece a possibilidade de adesão dos demais países membros da ALADI mediante negociações; f) art. 24 – cria a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul com o objetivo de facilitar a implementação do mesmo.

Em 17 de dezembro de 1991, os Estados partes instituem o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias. Os Estados partes do Mercosul, diferentemente da União Européia, não criaram um tribunal jurisdicional supranacional, optando por um sistema combinado de negociações diretas (arts. 2º/3º), intervenção do Grupo Mercado Comum (arts. 4º a 6º) e procedimento arbitral (arts. 7º e seguintes). Este último é detalhadamente descrito no referido Protocolo, sendo estabelecida neste a forma de designação dos membros do Tribunal Arbitral, a qualificação profissional dos árbitros, as represálias dos Estados partes ao não cum-

primento dos laudos arbitrais e a forma das reclamações de particulares (pessoas físicas ou jurídicas).

Precisamente três anos depois (17 de dezembro de 1994) é assinado o Protocolo de Ouro Preto, completando o primeiro ciclo do processo de integração e dando fim ao denominado período de transição. O Protocolo de Ouro Preto estabelece, de forma definitiva, a estrutura institucional do Mercosul. Tal institucionalização, entretanto, não significou efetivamente a implantação de um mercado comum, como se pode perceber da leitura do preâmbulo do referido Protocolo quando afirma estarem os Estados partes “conscientes da importância dos avanços alcançados e da implementação da união aduaneira como etapa para a construção do Mercado Comum”. Segundo Horácio Wanderley Rodrigues,

“com o Protocolo de Ouro Preto, o que ocorre efetivamente, é que o MERCOSUL se institucionaliza e ingressa na sua segunda etapa, a definitiva, que inicia pela implementação progressiva de uma união aduaneira. A constituição do mercado comum, dentro dessa etapa, dar-se-á apenas após a efetiva concretização da união aduaneira” (2000, p. 44).

O Protocolo de Ouro Preto manteve o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão Parlamentar Conjunta, que já estavam presentes no Tratado de Assunção. Criou três novos órgãos: a Comissão de Comércio do Mercosul, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa do Mercosul, estabelecendo assim uma estrutura institucional básica para o Mercosul, sem, no entanto, vedar a criação de órgãos auxiliares que sejam necessários à consecução dos objetivos do processo de integração, como se observa no parágrafo único do art. 1º.

O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do Mercosul e a ele incumbem a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o

cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, sendo integrado pelos ministros das relações exteriores e da economia (ou equivalentes) dos Estados partes (art. 3º/4º).

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercosul, tendo representantes designados pelos respectivos governos oriundos dos ministérios das relações exteriores, da economia (ou equivalentes) e dos bancos centrais (art. 11).

A Comissão de Comércio do Mercosul é um órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, competindo-lhe velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionadas com as políticas comerciais comuns, com o Comércio Intra-Mercosul e com terceiros países (art. 16).

A Comissão Parlamentar Conjunta é o órgão representativo dos parlamentos dos Estados partes no âmbito do Mercosul, sendo integrada por igual número de parlamentares representantes dos Estados referidos (arts. 22/23).

O Foro Consultivo Econômico-Social é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais, sendo integrado por igual número de representantes dos Estados partes. Tem função consultiva e manifesta-se mediante recomendações ao Grupo Mercado Comum (arts. 28/29).

A Secretaria Administrativa do Mercosul é um órgão de apoio operacional, sendo responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul e tendo sede permanente na cidade de Montevidéu/Uruguaí (art. 31).

Apesar de os objetivos integracionistas do Mercosul serem modestos em comparação com os da União Européia, e de a estrutura institucional estabelecida a partir do Protocolo de Ouro Preto parecer suficiente para se atingir o almejado mercado comum, tal ainda não aconteceu. Doutrinadores diversos avaliam o atual estágio do Mercosul

ora como um projeto de mercado comum, (RODRIGUES, 2000, p. 45), ora como uma união aduaneira imperfeita (SALOMONI, 1999, p. 139). As duas denominações demonstram a existência de certas dificuldades no avanço do processo de integração rumo ao mercado comum.

As dificuldades aumentaram, sobretudo a partir do início de 1999, com a desvalorização cambial da moeda brasileira, o real. A crise cambial brasileira terminou por gerar grandes dificuldades no relacionamento entre os dois maiores Estados partes do Mercosul (Brasil e Argentina), ocasionando reações dos industriais argentinos ao denominado “efeito Brasil”, defendendo junto ao Ministro da Economia a adoção de políticas protecionistas em relação a alguns produtos brasileiros, o que, obviamente, não foi bem recebido pelo governo brasileiro (LIMA, 2000, p. 161-165).

Mas não somente os argentinos defenderam medidas unilaterais. Sob o pretexto de combate à inflação, o governo brasileiro também ameaçou reduzir as alíquotas de importação de determinados produtos para pressionar o empresariado nacional, medida que fere os acordos em torno da tarifa externa comum e não pode ser, em princípio, tomada de forma unilateral (LIMA, 2000, p. 169).

As dificuldades não são somente essas, mas, por não serem o objeto do nosso trabalho, não as discutiremos exaustivamente, remetendo o leitor interessado na discussão ao artigo citado do Prof. Marcos Costa Lima. Aqui cabe apenas assinalarmos a existência da crise e das dificuldades de se levar adiante o processo de integração do Mercosul, embora não se percebam alternativas competitivas consistentes fora dele para os Estados partes que o compõem.

3.2. União Européia: organização política sui generis

A União Européia, pela sua importância e pela força político-econômica e cultu-

ral que comporta, tem sido a organização política regional mais discutida no âmbito acadêmico sem que se possa ter um consenso mínimo sobre o que precisamente vem a ser essa instituição continental européia. A indefinição sobre a identidade política da União e a conseqüente dificuldade de enquadramento nos paradigmas classificatórios clássicos levou a uma tal angústia dos observadores internos do fenômeno que alguns como o ex-Presidente da Comissão Européia, Jacques Delors, a qualificou como “Objeto Político Não Identificado” (MEDEIROS, 2000, p. 133) e, na mesma esteira irônica, o Prof. Thierry Renoux, da Universidade francesa de Aix-Marseille, classificou o “ser híbrido e juridicamente monstruoso” que é a União Européia, como um tipo de “OJNI – Objeto Jurídico Não Identificado” (1999, p. 263).

As angústias transmitidas por políticos e estudiosos que tão bem conhecem este “OPNI” ou “OJNI” não são gratuitas. De fato, a União Européia apresenta-se como um bloco regional que não segue nenhum dos paradigmas internacionalistas ou constitucionais clássicos, construídos a partir de um esforço doutrinário considerável ao longo de mais de três séculos. Por um lado, ela não se enquadra nas organizações internacionais de âmbito regional, pois, embora seja “o resultado de uma comunhão de interesses, de contigüidade geográfica e de cultura semelhante”, não segue os parâmetros clássicos do respeito quase absoluto à soberania dos Estados, havendo mesmo uma delegação de parte dessa soberania estatal à União (Cf. MELLO, 1997, p. 669). Por outro, é impensável, pelo menos atualmente, e a curto prazo, imaginá-la como Estado, mesmo que uma federação, ainda que se assemelhe com esta em alguns aspectos, como veremos mais adiante.

Antes de tudo, torna-se necessário situar historicamente a União Européia, assim como fizemos com o Mercosul. A denominação União Européia, atualmente utilizada, surgiu apenas em 1993, com o Tratado

de Maastricht. Nesse Tratado, os Estados membros das então “Comunidades Europeias” resolveram aprofundar o processo de integração, almejando chegar a constituir uma união política nos moldes da classificação esboçada por Salomoni.

Entretanto, o processo integracionista europeu não é recente, pois iniciou na década de 50. Os países europeus em reconstrução do início dos anos 50 perceberam que as históricas animosidades recíprocas só haviam trazido guerras e destruição ao continente e a então recente Segunda Guerra Mundial devastara a Europa como nunca antes visto. As superpotências nucleares, Estados Unidos da América e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, foram os únicos países fortalecidos no pós-guerra. Diante dos dois gigantes, nenhum Estado europeu, isoladamente, poderia fazer frente ou competir política e economicamente com eles. Somente um processo de união dos inimigos de véspera poderia trazer progresso econômico e social para a Europa.

Da necessidade de sobrevivência nasce a idéia de integração europeia. Em 18 de abril de 1951, Alemanha, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo fundam a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Apesar da aparente restrição ao carvão e ao aço, desde o princípio, a meta da comunidade era mais ambiciosa. O Tratado postulou que os seis Estados estavam decididos, “mediante a constituição de uma comunidade econômica, a pôr a primeira pedra de uma comunidade mais ampla e profunda entre os povos que durante muito tempo estiveram divididos por sangrentos conflitos”. A comunidade iniciou suas atividades no ano seguinte.

Os mesmos seis Estados celebram em 25 de março de 1957 o Tratado de Roma. Este cria a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), que iniciam suas atividades em 1958. A partir dessas novas comunidades, a política comum se estende a outros campos da economia como a agri-

cultura e o comércio exterior. Os Estados membros resolvem formar um mercado comum nos doze anos seguintes e criam a primeira instituição parlamentar comunitária: a Assembléia Parlamentar, futuro Parlamento Europeu.

Em julho de 1967, os órgãos da CECA, CEE e EURATOM se fundem e passam a constituir as Comunidades Europeias (CE). Em 1968, a CE implementa a união aduaneira, não aplicando tarifas a importações e exportações intracomunitárias e introduzindo tarifas comuns em relação a países terceiros. Em 1972, constituem a Associação Monetária Europeia, primeiro passo para a União Monetária.

No início de 1973, as Comunidades Europeias se fortalecem a partir da adesão de três Estados europeus: Dinamarca, Reino Unido e Irlanda. A adesão desses e o interesse despertado em outros países europeus em aderirem também à CE demonstram o avanço do processo de integração e que o mesmo trouxera mais benefícios que prejuízos aos Estados membros.

No final dos anos 70, entrou em vigor o Sistema Monetário Europeu e as eleições diretas para o Parlamento da CE foram realizadas pela primeira vez, sinalizando que a Europa buscava efetivar o princípio democrático dentro das comunidades.

Na década de 80, houve a adesão de mais três Estados europeus: Grécia em 1981 e Portugal e Espanha em 1986. Em 1987, entrou em vigor a Ata Única Europeia, modificando amplamente os Tratados fundacionais das comunidades e assegurando a implementação definitiva de um mercado único em 1993.

Os anos 90 constituíram a década mais significativa em termos de avanço do processo europeu de integração. Em 1990, inicia a primeira etapa da união econômica e monetária, liberando a circulação de capitais e aproximando as políticas econômicas e monetárias dos Estados membros. No início de 1993, é implementado o mercado único, tornando-se a CE um espaço econômico

em que se garante a livre circulação de pessoas, produtos, serviços e capitais (as “quatro liberdades” básicas de um mercado comum).

A mais significativa mudança, no entanto, foi a entrada em vigor, em 1º de novembro de 1993, do Tratado da União Européia, mais conhecido como Tratado de Maastricht. Esse tratado não somente modificou a nomenclatura de Comunidades Europeias para União Européia, como estabeleceu a ampla cooperação em outros campos políticos, como os de política exterior, segurança comum, saúde pública, defesa do consumidor, justiça, entre outros.

Em 1994, constituem o Instituto Monetário Europeu, em *Frankfurt am Main*, com a tarefa de preparar o Banco Central Europeu.

Em 1995, a União Européia passa a ter o formato geográfico atual, com a adesão de mais três países: Finlândia, Suécia e Áustria.

O ano de 1999 é um ano decisivo para a União Européia. Inicia a terceira etapa da união econômica e monetária com a introdução do euro, inicialmente como índice e indexador com vistas a transformar-se em moeda única da União. Por acordos entre os Estados membros, ficaram excluídos dessa etapa Dinamarca, Grécia, Reino Unido e Suécia. Em 1º de maio, entra em vigor o Tratado de Amsterdã, celebrado em 1997, que prevê a reforma das instituições da União e uma cooperação mais estreita no campo da justiça, assim como no fortalecimento da política exterior e segurança comum. Os poderes do Parlamento Europeu são ampliados.

Atualmente há negociações para a entrada de outros países europeus na União, notadamente os países do antigo bloco socialista do leste europeu. Desde 1998, Hungria, Polônia, Estônia, República Tcheca, Eslovênia e Chipre negociam. No ano 2000, pleitearam ingresso na União: Bulgária, Letônia, Lituânia, Malta, Romênia e Eslováquia.

A União Européia apresenta-se com uma estrutura institucional semelhante à de um Estado. Além de ter regulamentado as relações políticas e econômicas intracomunitárias

de modo amplo, como geralmente fazem os Estados nas suas constituições, ela criou órgãos específicos para gerência das políticas comunitárias: o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão e o Tribunal de Justiça, este último como órgão de função jurisdicional na interpretação e aplicação do direito comunitário.

O Parlamento Europeu, como já afirmamos, é eleito diretamente pela população dos Estados membros da União, sendo previamente fixado o número de parlamentares de cada Estado, tendo atualmente a Alemanha a maior representação, com 99 cadeiras, seguida de França, Itália e Reino Unido, com 87 cada. A menor representação é a de Luxemburgo (6 parlamentares). O mandato parlamentar é de 5 anos e eles decidem sempre por maioria absoluta, salvo quando o Tratado expressamente dispõe de forma diversa (arts. 190 e 198 – Tratado da União Européia Consolidado – TUE).

O Conselho Europeu é uma espécie de poder executivo intergovernamental, coordenando as políticas econômicas gerais dos Estados membros e dispondo de poder de decisão, ao passo que a Comissão Européia tem funções consultivas e executivas, funcionando como um importantíssimo auxiliar do Conselho (TUE, arts. 202ss.), sobretudo nas questões de negociação.

O Tribunal de Justiça é o órgão jurisdicional da comunidade, o que também se afigura como um grande diferencial na União. Não é uma simples câmara de arbitragem ou corte internacional de justiça, mas um tribunal supranacional com funções próprias de interpretação e aplicação da legislação comunitária. A partir de 1989, foi criado também um Tribunal de 1ª Instância.

Jurisprudencialmente, o Tribunal de Justiça foi responsável pela estruturação do direito comunitário europeu com todas as suas características, já que o Tratado não fora específico. Entre essas características construídas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União, podemos destacar a aplicabilidade direta da legislação comu-

nitária, o efeito direto das decisões dos tribunais acerca do direito comunitário e a hierarquia entre direito comunitário e direito nacional, com a prevalência do primeiro (CAIELLA, 1999, p. 58-60).

A aplicabilidade direta do direito comunitário consiste na incorporação automática de suas normas no ordenamento jurídico interno de cada Estado membro. O direito comunitário se afigura como direito de caráter efetivamente obrigatório e oposto a reservas de caráter interno, como se dá nos tratados. As normas comunitárias geram direitos e obrigações para os cidadãos dos Estados membros de forma direta e imediata, devendo ser aplicadas pelos poderes dos referidos Estados sem alegação de razões de ordem constitucional para se absterem de cumpri-las⁸.

O efeito direto das decisões dos tribunais comunitários decorre de a aplicabilidade do direito comunitário ser direta, não necessitando de homologação da sentença do tribunal comunitário pelos tribunais dos Estados membros, restando aos órgãos do Estado apenas a execução da decisão judicial, podendo, inclusive, ser sancionado se não o fizer, como assevera o art. 228 do TUE:

“1. Se o Tribunal de Justiça declarar verificado que um Estado-Membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força do presente Tratado, esse Estado deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça. 2. Se a Comissão considerar que o Estado-Membro em causa não tomou as referidas medidas, e após ter dado a esse Estado a possibilidade de apresentar as suas observações, formulará um parecer fundamentado especificando os pontos em que o Estado-Membro não executou o acórdão do Tribunal de Justiça. Se o referido Estado-Membro não tomar as medidas necessárias para a execução do acórdão do Tribunal de Justiça dentro do prazo fixado pela Comissão, esta pode submeter o

caso ao Tribunal de Justiça. Ao fazê-lo, indicará o montante da quantia fixa ou progressiva correspondente à sanção pecuniária, a pagar pelo Estado-Membro, que considerar adequada às circunstâncias”.

A hierarquia entre direito comunitário e direito nacional é bem exposta por Pierre Pescatore, ex-membro do Tribunal de Luxemburgo, citado por Pascual Caiella:

“*La formación y estructuración de la Comunidad ha lleva a una doble jerarquización del Derecho: primero, en el interior de la Comunidad, dado que los Tratados constitutivos son derivado de las relaciones de los órganos comunitarios; segundo la primacía incondicional del Derecho Comunitario respecto a las normas de Derecho Constitucional nacional de cada uno de los miembros de la Comunidad y a las leyes nacionales posteriores*” (1999, p. 58).

Todos os aspectos levantados fazem com que retornemos à indagação inicial de como caracterizar doutrinariamente a União Europeia. Lucas Pires levanta quatro hipóteses de classificação: a) confederação (com características específicas); b) Estado federal (incompleto); c) organização internacional (de tipo supranacional); d) via original (1998, p. 82).

A primeira hipótese de classificação parece-nos de imediato afastamento. A confederação é, segundo Celso Albuquerque Mello, “um agrupamento de Estados com a finalidade de assegurar a sua defesa comum”. Seu órgão central é uma conferência de agentes diplomáticos que decidem de acordo com as instruções que recebem e as deliberações necessitam de ratificação dos Estados membros. A União Europeia nem se restringe à defesa comum, nem suas deliberações necessitam de ratificação dos Estados, como vimos.

A União Europeia tem algumas semelhanças com a federação, mas nos parece que também não se enquadra nos paradigmas federalistas. No Estado federal, há dis-

tição entre Estados membros e o Estado central, sendo somente este último considerado soberano, possuindo os primeiros apenas uma autonomia relativamente ampla⁹. Na União Européia, há uma partilha de soberanias nacionais, em que os Estados delegaram parte de suas soberanias (sobretudo nos campos jurídico, monetário e econômico (cf. MANN, 2000, p. 317-319), mas boa parte das decisões políticas permanecem na esfera do Estado nacional.

O primado das normas de direito comunitário sobre as de direito interno dos Estados membros e o seu efeito direto ocasionam dificuldades de enquadramento nos padrões de uma organização internacional ou supranacional de cunho regional. No direito internacional clássico, o efeito direto é a exceção, sendo, em geral, necessária a ratificação dos Estados em relação à legislação internacional, ainda que oriunda de organizações como ONU e OEA. No direito comunitário, o efeito direto é a regra, como vimos (cf. RENOUX, 1999, p. 280-).

A classificação mais apropriada, no nosso entender, é a que afirma ser a União Européia uma via original ou organização política *sui generis*, como sugerimos no título deste ponto do trabalho. No entanto, tal proposta, segundo Lucas Pires, “limita-se a abrir uma nova chave de hipóteses: Estado econômico, federalismo cooperativo, Estado regulador, condomínio, consórcio, Estado misto, Estado pós-moderno, Associação de Estados, Federação de Estados, etc.” Afirma ainda que “o próprio facto de as Comunidades e a União Européia constituírem um todo pouco coeso entre si e de a respectiva evolução se processar por etapas e estar ainda longe da sua fase conclusiva faz redundar toda a classificação num esforço relativamente provisório” (1998, p. 82). Vale ressaltar que Pires escreveu tais linhas em 1997, pouco antes de seu falecimento prematuro, mas que, quase na sua integralidade, elas permanecem atuais e precisas sobre o que vem acontecendo com a União Européia.

No estágio atual do processo de integração europeu, podemos afirmar que a União Européia adquire a feição de uma união monetária e política imperfeita, na classificação exposta por Salomoni. Imperfeita porque o euro ainda não é moeda corrente única emitida pela União¹¹ e ainda não se estabeleceu uma espécie de constituição da Europa, apesar de alguns autores se expressarem nesses termos quando se referem ao direito comunitário europeu (PIRES, 1997, p. 101-).

4. A idéia de mudanças constitucionais

A discussão sobre reformas e mudanças na constituição é algo exaustivamente feito pelos doutrinadores constitucionalistas do Brasil; não desprovidos de razão, já que, com as sucessivas e freqüentes reformas constitucionais efetuadas pelo Congresso Nacional enquanto poder de reforma, torna-se inevitável a investigação sobre os limites desse poder (já que o mesmo é subordinado à própria Constituição nas suas linhas mestras e princípios fundamentais) e se as reformas efetuadas têm de fato respeitado os mesmos.

Não cabe a esta altura estarmos discutindo se a mutabilidade constitucional deve ou não existir, pois é uma discussão do início do constitucionalismo revolucionário francês e não tem mais razão de ser, já que os constitucionalistas consagraram a mutabilidade constitucional na doutrina e o debate contemporâneo passou a ser sobre os limites às reformas constitucionais, variando os autores em opiniões que vão de uma excessiva rigidez nos limites até as que defendem uma quase total flexibilidade ou mesmo inexistência de limites (Cf. GALINDO, 2000, p. 53-81).

No entanto, não é objeto do nosso trabalho discutir tal problemática, mas apenas estabelecer algumas idéias básicas do que estaremos tratando ao falarmos em mudanças ou mutabilidade constitucionais. Preferimos essas denominações ao invés de re-

formas ou emendas por razões de precisão terminológica, algo que os autores por vezes negligenciam.

Em nível etimológico, o vocábulo mudança tem o significado de substituição ou transferência, sendo mutabilidade a qualidade do que é mutável, do que apresenta instabilidade. Os vocábulos reforma, emenda e revisão, por sua vez, embora apresentando sinonímia etimológica, não são sinônimos no sentido constitucional atual no Brasil (DANTAS, 1994, p. 117). Segundo Pinto Ferreira, “a reforma é a categoria genérica que assume duas modalidades: a) a revisão; b) a emenda. A revisão é uma alteração mais profunda e mais extensa da Constituição e a emenda é uma modificação mais restrita, sem a extensibilidade da primeira” (1994, p. 243). Parece-nos bastante adequada a definição dada pelo Catedrático da Faculdade de Direito do Recife.

No entanto, a nossa opção pela idéia de mutabilidade constitucional, de mudanças constitucionais de modo genérico, foi feita para que possamos debater não somente as mudanças constitucionais textuais, efetuadas a partir das emendas e revisão da constituição; porém, as mudanças constitucionais podem não ser somente textuais, mas também hermenêuticas e sociais. Procuremos esclarecer a nossa idéia.

Obviamente, não temos a menor pretensão de esgotamento do tema, mas apenas de instigarmos o debate em torno do mesmo. A mutabilidade constitucional, no nosso entendimento, consiste em qualquer processo formal ou material de modificação da constituição de um país. Pode ser dividida em três tipos: a) social; b) hermenêutica; c) político-jurídica.

A mutabilidade constitucional social não implica mudança do texto da constituição, mas a permanência deste e mudança na sua efetividade no seio da sociedade. Embora não haja modificação textual e formal, as mudanças sociais em relação ao seu âmbito de incidência (ou área da norma, como diz Müller (1975, p. 38) acontecem. É

o que podemos perceber em relação ao art. 5º, I, da nossa Constituição, que estabelece a igualdade entre homens e mulheres. Embora não tenha sido modificado textualmente, de 5 de outubro de 1988 (data de sua entrada em vigor) até o presente momento, houve grandes mudanças sociais favoráveis à emancipação da mulher, apesar de tal igualdade ainda não ser plenamente realizada¹².

A mutabilidade constitucional hermenêutica também não implica mudança do texto da constituição, mas modificação por meio da interpretação judicial. O texto constitucional pode ter alguns prováveis sentidos lógico-gramaticais, mas aspectos hermenêuticos diversos, como os aspectos sociais e finalísticos da norma constitucional podem levar a uma modificação interpretativa pelos magistrados para fins de aplicação do preceito. Podemos referir como exemplo o caso dos juros anuais de doze por cento (art. 192, § 3º), cuja interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal se apresenta dissociada de seus prováveis sentidos lógico-gramaticais¹³.

Por fim, a mutabilidade constitucional político-jurídica, a mais freqüente, implica a modificação formal pelo poder de reforma do próprio texto da lei maior. É a mudança textual da qual os reformadores brasileiros tanto se utilizam; conseqüentemente, temos inúmeros exemplos desse tipo de mudança por meio das emendas e da revisão realizadas ao longo da vigência da Constituição de 1988.

Neste trabalho, analisamos, sobretudo, as mutabilidades político-jurídica e hermenêutica, por se tratar de um trabalho jurídico. Quanto à mutabilidade social, esta é estudada pelo sociólogo do direito constitucional.

5. As mudanças constitucionais na Alemanha em adaptação ao direito da União Européia: a 38ª Lei de Modificação da Lei Fundamental

Desde o Tratado de Paris e a criação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço,

em 1951, a República Federal da Alemanha é um dos Estados mais engajados no processo integracionista europeu. A então Alemanha Ocidental, ainda em reconstrução da devastação sofrida com a Segunda Guerra, percebera que a sua própria sobrevivência estava ligada ao desenvolvimento da Europa. As guerras européias, incluindo as duas grandes guerras mundiais, só haviam trazido prejuízo para os europeus, e nenhum Estado europeu lucrara com tais conflitos armados. Somente unida, a Europa poderia tornar-se econômica e politicamente forte¹⁴.

Tendo sido partícipe direto da União Européia desde o início e tendo uma posição econômica e estratégica importante dentro do continente, a Alemanha volta a ser uma das grandes potências econômicas da Europa e do mundo. Em grande parte, o próprio sucesso (ou fracasso) da União depende do sucesso (ou fracasso) da Alemanha. A liderança alemã é considerada tão importante no processo de integração a ponto de o ex-Primeiro Ministro da Espanha Felipe González ter declarado que “se a Alemanha fracassar, todos fracassaremos com ela” (MANN, 2000, p. 324).

Compreende-se a liderança alemã não somente por razões econômicas, mas também por razões históricas, culturais, geográficas e pela postura assumida diante da construção da União Européia. Como vimos, a República Federal da Alemanha esteve desde o início participando diretamente do processo integracionista europeu, sendo um dos principais responsáveis pelo seu aprofundamento. Geograficamente a Alemanha ocupa uma posição extremamente estratégica, pois fica localizada exatamente no centro da Europa. Do ponto de vista histórico-cultural, a Alemanha, além de possuir uma das mais ricas culturas do ocidente, foi palco dos principais acontecimentos mundiais do século XX, como as duas grandes guerras e a construção e queda do famoso Muro de Berlin, cujo simbolismo é bastante significativo da tensão da “Guerra Fria” entre capitalismo e comunismo. Por todas essas

razões, a liderança alemã tornou-se quase natural.

Até a década de 80, não houve grandes modificações da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, pois os Estados nacionais permaneciam com os mesmos modelos clássicos de soberania, visto que as Comunidades Européias permaneciam como uma união aduaneira. Mas com o Tratado de Maastricht, assinado em 7 de fevereiro de 1992 e em vigor a partir de 1993, houve um aprofundamento da integração européia e exigiu-se uma maior abdicção das soberanias nacionais em função do processo integracionista.

As exigências do Tratado de Maastricht levaram os membros do Parlamento Federal e do Conselho Federal, integrantes constitucionais do poder de reforma da Lei Fundamental da Alemanha, a promulgarem em 21 de dezembro de 1992 a 38ª Lei de Modificação da Lei Fundamental (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*), que adicionou novos textos aos arts. 23, 24 (1a), 28 (1), 45, 52 (3a) e 88 e alterou os textos dos arts. 50 e 115-E (2). Essas modificações constitucionais dizem respeito à adaptação da Constituição alemã ao direito comunitário emanado da União Européia pós-Maastricht.

O art. 23 é o mais importante deles, pois, em seu novo texto, trata especificamente da União Européia. O seu texto anterior foi suprimido por completo, pois dizia respeito às possibilidades de aplicação territorial da Lei Fundamental no sentido de conduzir a Alemanha dividida à reunificação, o que ocorreu em 1990, esgotando as possibilidades de aplicabilidade do artigo (ROGÉRIO, 1996, p. 152-153). Em seu lugar, veio o texto que trata da realização da União Européia na Alemanha unificada. Eis o teor do novo art. 23:

“(1) A fim de realizar uma Europa Unida, a República Federal da Alemanha colabora no desenvolvimento da União Européia, que está vinculada a princípios democráticos, de Estado de direito, sociais e federativos, bem como ao princípio da subsidiariedade e à garantia de proteção de direitos

fundamentais substancialmente comparável a esta Lei Fundamental. Para esse efeito, a Federação pode transferir direitos de soberania, por meio de lei e com a concordância do Conselho Federal. Aplicam-se os n^{os} 2 e 3 do art. 79 no que diz respeito à instituição da União Européia assim como a alterações dos seus fundamentos contratuais e regulações comparáveis, através das quais se altere ou complemente o conteúdo desta Lei Fundamental, ou sejam autorizadas essas alterações ou complementações.

(2) Nos assuntos da União Européia participam o Parlamento Federal e, por meio do Conselho Federal, os *Länder*¹⁵. O Governo Federal deve informar o Parlamento Federal e o Conselho Federal pormenorizadamente e com a máxima antecedência possível.

(3) O Governo Federal dá ao Parlamento Federal a oportunidade da tomada de posição antes da sua participação em atos legislativos da União Européia. Nas negociações, o Governo Federal leva em consideração as posições do Parlamento Federal. A regulamentação será feita por lei¹⁶.

Como se pode perceber, o novo art. 23, no seu n^o 1, trata das possibilidades de transferências de direitos de soberania para a União Européia. Em verdade, apesar do termo utilizado pelo poder reformador alemão ser *übertragen*, cujo equivalente no idioma português é “transferir”, parece-nos que a idéia fundamental é a da possibilidade de delegação e não de transferência de poderes ou direitos de soberania (*Hoheitsrechte*). Explique-se: na transferência de poderes ou direitos de soberania, há uma alienação desses da parte de quem até então era – e deixa de ser – seu titular, enquanto na delegação, a titularidade dos poderes delegados conserva-se no órgão titular ou delegante (Cf. DANTAS, 2000, p. 20).

O Prof. Michael Schweitzer, da Universidade de Passau, esclarece essa questão no

direito constitucional alemão. Observe-se o que afirma no terceiro volume do seu “Direito Público” (*Staatsrecht*), dedicado especialmente à temática:

“O conceito de “transferência” não deve ser interpretado literalmente. Em especial, entende-se que o processo de transferência não é comparável a uma transmissão de propriedade ou a uma cessão. Percebe-se muito mais na regra uma renúncia do exercício dos direitos de soberania transmitidos em favor da nova instituição interestatal estabelecida pela República Federal. Esta tolera – enquanto é parte no Tratado – o exercício do poder soberano pela instituição interestatal”¹⁷.

A titularidade dos direitos de soberania, inclusive com confirmação por meio da jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal, pertence à República Federal da Alemanha, embora o direito comunitário prevaleça, em princípio, em relação ao direito nacional.

A prevalência da legislação comunitária é a regra geral, ao contrário do que uma avaliação apressada do fenômeno pudesse sugerir. Como assevera o Prof. Konrad Hesse,

“a validade direta do direito comunitário e sua primazia sobre o direito nacional são pressuposto da capacidade funcional da comunidade; esta não pode ser feita dependente da concordância de seu direito com as possivelmente diferentes normatizações do direito nacional dos Estados membros. Por isso, direito comunitário não pode ser abolido ou modificado por direito nacional. No caso de uma colisão, ele prevalece fundamentalmente ao direito nacional. Para o direito constitucional alemão, isso não vale, naturalmente, sem restrição”¹⁸.

Portanto, os princípios do efeito direto, da aplicabilidade direta e da primazia do direito comunitário permanecem válidos no direito constitucional alemão, só que com algumas limitações.

O próprio texto do art. 23, nº 1, assevera a necessidade de vinculação aos princípios democráticos, do Estado de direito, sociais e federativos, da subsidiariedade e à garantia de proteção dos direitos fundamentais. E para a finalidade de construção de uma Europa Unida com respeito aos princípios aludidos é que a Federação autoriza a delegação (ou transferência) de direitos de soberania, mediante lei aprovada pelo Parlamento Federal (o *Bundestag*, onde têm assento os representantes do povo – equivalente à nossa Câmara dos Deputados) e com a concordância do Conselho Federal (o *Bundesrat*, tendo assento os representantes dos Estados da Federação alemã – equivalente ao nosso Senado Federal). Além do mais, o direito comunitário deve respeitar os limites atribuídos ao poder de reforma pelos nºs 2 e 3 do art. 79, ou seja, o procedimento de votação parlamentar por maioria qualificada e as cláusulas pétreas do nº 3, que vedam as modificações que afetem o federalismo alemão, assim como a proteção da dignidade humana e dos fundamentos naturais da vida, previstos nos arts. 1º e 20 da Lei Fundamental.

No julgamento do Tribunal Constitucional alemão, a principal preocupação, aparentemente, é com a proteção dos direitos fundamentais, tendo a União Européia a obrigação de proteger tais direitos de maneira comparável à da Lei Fundamental de Bonn. Porém, uma observação mais atenta, tanto da jurisprudência do Tribunal Constitucional, como do art. 6º, nº 2, do Tratado de Amsterdã (art. F, nº 2, de Maastricht), pode levar-nos a uma outra conclusão.

Desde Maastricht e reafirmada em Amsterdã, a proteção dos direitos fundamentais é expressamente assegurada, como se percebe no texto do artigo supracitado:

“A União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Européia 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 consti-

tucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário”.

Percebe-se que as preocupações com a proteção dos direitos fundamentais estão presentes textualmente no Tratado de Maastricht (sobre o qual recaiu o julgamento do Tribunal de 12 de outubro de 1993) e foram confirmadas e reafirmadas no Tratado de Amsterdã, em 1997, não estando a União em déficit de proteção aos direitos fundamentais em relação à Lei Fundamental de 1949.

A própria previsão de sanções aplicáveis pelas instituições da União Européia está presente no art. 7º do Tratado de Amsterdã (art. F.1 de Maastricht) para casos de violações de direitos fundamentais, podendo o Conselho Europeu suspender direitos do Estado infrator decorrentes da aplicação do Tratado, incluindo o direito de voto do representante do governo do referido Estado no Conselho.

No julgado acerca de Maastricht, a principal preocupação dos magistrados do Tribunal Constitucional Federal parece ser a preservação de competências estratégicas dos órgãos constitucionais alemães. Por isso, levantam o desrespeito ao art. 38 que trata da eleição para o Parlamento Federal. A legitimidade democrática conferida ao Parlamento Federal, consagrando o princípio democrático da Lei Fundamental, poderia ser afetada com a expansão das tarefas e competências para a União Européia, devendo o Parlamento Federal permanecer com tarefas e atribuições de peso substancial (SHWABE, 2000, p. 461 e SCHWEITZER, 2000, p. 32-33).

Ainda há uma preocupação com a preservação da competência do próprio Tribunal Constitucional. Este assegura na sua jurisprudência a possibilidade de examinar se os atos jurídicos oriundos das instituições e órgãos da União estão cumprindo os limites estabelecidos na delegação dos direitos de soberania ou se os estão desrespeitando (SCHWABE, 2000, p. 462).

O Tribunal Constitucional alemão estabeleceu efetivamente a idéia de soberania

partilhada entre a União Européia e a República Federal, não substituindo esta última, mas ambas as organizações políticas coexistindo e exercendo suas parcelas de soberania. Embora possa ser um conceito contraditório, a soberania partilhada é o que se afigura consagrada na jurisprudência constitucional alemã.

É verdadeiro que a construção da União Européia estremeceu todo o arcabouço teórico construído sobre direito constitucional e direito internacional público, sobretudo pelo fato de que o direito comunitário não se enquadra em nenhum desses padrões, possuindo características de ambos. Mas os Estados não perderam totalmente suas atribuições soberanas, pois a própria União está assentada nos mesmos e tem suas competências estabelecidas e limitadas por Tratados celebrados entre os Estados (HESSE, 1999, p. 50-51). É complexo raciocinar em torno de um novo paradigma como a soberania compartilhada, mas é necessário fazê-lo, já que os paradigmas clássicos são insuficientes para explicar as relações entre a União Européia e os Estados que a integram, como o caso aqui brevemente analisado da República Federal da Alemanha.

6. As mudanças constitucionais no Brasil em adaptação ao direito do Mercosul: dificuldades existentes

Quando tratamos do Mercosul como pretenso mercado comum, pontualizamos algumas dificuldades existentes na sua implantação. Tais dificuldades são ainda maiores na adaptação do direito do Mercosul ao direito brasileiro e nenhuma das mudanças constitucionais efetuadas até o momento na Constituição brasileira propiciou melhores condições de adaptação do Brasil ao Mercosul. Para efeitos expositivos, podemos agrupar as dificuldades existentes em duas esferas: a externa e a interna.

As dificuldades na esfera externa são variadas. Primeiramente dizem respeito à própria estrutura institucional do Mercosul,

que foi arquitetada de maneira excessivamente informal e remetendo sempre as questões controvertidas para as negociações diretas e a arbitragem. O Mercosul permanece sendo uma instituição de direito internacional de âmbito regional (daí não podermos falar em um direito comunitário, mas apenas em um direito da cooperação), e com tais características não requer delegações de poderes ou direitos de soberania, diferentemente do que ocorre na União Européia.

Por outro lado, as pressões econômicas de ordem externa, sobretudo dos Estados Unidos no que diz respeito à implementação da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA), também têm dificultado o avanço do Mercosul, assim como o desentendimento entre os próprios Estados partes, como as aludidas hostilidades Brasil-Argentina. Os parceiros do Mercosul parecem lamentavelmente não acreditar muito no fortalecimento da integração pretendida.

Curiosamente, do ponto de vista teórico, o Mercosul é, dos blocos regionais existentes, o que reúne melhores condições para uma ampla integração. Não há hostilidades históricas provenientes de guerras entre seus membros, como ocorre na Europa. Há muito mais homogeneidade cultural e, sobretudo, lingüística do que na União Européia ou no Nafta. Enquanto as tradições européias são bastante distintas entre si, as nacionalidades, muito presentes (caso dos bascos na Espanha e irlandeses no Reino Unido, p. ex.) e os idiomas variados e muito distintos entre si, os países do Mercosul têm tradições muito semelhantes e apenas dois idiomas bastante próximos, o português e o espanhol (NOGUEIRA, 2000, p. 17-20).

No caso das dificuldades internas, essas dizem respeito, sobretudo, aos preceitos constitucionais que regulamentam a aplicação dos tratados e legislações internacionais das mais diversas ordens. Como o direito do Mercosul é, para todos os efeitos, direito internacional e não direito comunitário, isso se torna um delicado problema na adaptação do direito constitucional bra-

sileiro às normas provenientes do direito da cooperação.

O grande problema estabelecido é o grau de dificuldade estabelecido pela Constituição de 1988 para a vigência e aplicação dos tratados e legislações internacionais no Brasil, já que neste ponto a Carta brasileira permanece bastante nacionalista e vinculada aos paradigmas clássicos da soberania do Estado-nação. Vejamos o que estabelece a Lei Maior acerca do problema.

O art. 4º impõe a observância de princípios nas relações internacionais que o Brasil estabeleça com outros países, mas o que nos interessa mais diretamente é o seu parágrafo único, que dispõe que “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Com tais dizeres, percebe-se que o objetivo oficialmente estabelecido pelo constituinte brasileiro é muito mais ousado que o do Tratado de Assunção, pois trata de uma integração ampla (não limitada ao aspecto econômico) envolvendo todos os países da América Latina.

Entretanto, a ousadia no objetivo limitou-se a essa declaração genérica do preceito referido, pois os mecanismos jurídicos para a concretização do objetivo pretendido não foram estabelecidos pelo constituinte de 1988.

No que diz respeito à vigência dos tratados e convenções internacionais no Brasil, ela só ocorre após um complexo processo de incorporação ao direito interno que compreende: a) a celebração do ato pelo Presidente da República; b) a discussão e aprovação pelo Congresso Nacional mediante decreto legislativo; c) a ratificação do ato; d) troca ou depósito do instrumento próprio; e) promulgação e publicação no Diário Oficial da União. As mesmas regras valem para os atos jurídicos do Mercosul, já que o mesmo é uma organização internacional de âmbito regional e a Constituição não faz distinções entre os atos internacionais, mes-

mo em se tratando de atos do Mercosul ou que visem à integração latino-americana pretendida pelo art. 4º, par. único.

Na verdade, em termos legislativos, os reformadores da Constituição de 1988 não fizeram nenhuma modificação no sentido de facilitar a vigência interna do direito do Mercosul. O que ainda propicia uma certa força ao direito do Mercosul no Brasil é, por um lado, o art. 38 do Protocolo de Ouro Preto, que determina que “os Estados-Partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul”. Por outro, o par. único do art. 4º da Carta brasileira faz com que alguns doutrinadores defendam uma hierarquia entre as normas do Mercosul e as normas internas, como o faz Horácio Wanderley Rodrigues ao afirmar que

“esse dispositivo integrante do título que traz os princípios fundamentais da ordem constitucional brasileira, em especial no que se refere às suas relações internacionais, deve ser visto como diretiva no sentido de, nos conflitos entre normas do MERCOSUL, quando já internalizadas pelo Brasil, e outras normas internas, impor a aplicação das primeiras” (2000, p. 52).

Mas a Constituição mesma nada dispõe textualmente. Os procedimentos para incorporação dos atos do Mercosul são os mesmos para os demais atos internacionais, admitindo, inclusive, o controle de constitucionalidade, já que os tratados e convenções internacionais entram em vigor no Brasil como equivalentes hierarquicamente à lei ordinária federal, portanto, norma infraconstitucional, devendo ser constitucionalmente compatível.

A situação de anomia em relação a uma regulamentação específica da incorporação do direito do Mercosul ao direito interno brasileiro é um óbice bastante significativo ao avanço da integração no Cone Sul. Do ponto de vista jurídico e constitucional, podemos dizer o principal deles, embora não

podemos esquecer de outros, como o do art. 102, I, h, da CF.

Esse último dispositivo atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência para a homologação das sentenças estrangeiras e a execução das cartas rogatórias. Segundo o Prof. Nogueira da Silva,

“tal dispositivo inibe a autoridade e certeza de sentenças oriundas dos Poderes Judiciários dos demais parceiros do Mercosul, no Brasil; constituindo-se, por isso, num sério obstáculo à integração do Cone Sul. Ainda mais, em tese é um obstáculo às próprias sentenças de um tribunal supranacional, cuja criação é fator *sine qua non* da integração” (2000, p. 32-33).

A única mudança no texto constitucional que propicia um avanço na incorporação do direito do Mercosul ao direito brasileiro parece ser a revogação do art. 171 da Constituição pela Emenda nº 6, de 15 de agosto de 1995. Tal dispositivo discriminava a empresa brasileira que tem e a que não tem capital nacional, e a sua supressão pode-se dizer que facilitou a liberdade de investimento e de circulação de capitais¹⁹. Mesmo assim, não foi uma modificação para adaptação ao direito do Mercosul, mas atendendo a exigências da economia globalizada com a tendência estabelecida a partir do Consenso de Washington de abertura do mercado e da economia brasileira ao capital externo.

Ao contrário do que ocorreu na Alemanha que, como vimos, alterou sua Constituição para adaptar-se ao direito comunitário europeu (ainda que com as reservas do Tribunal Constitucional), no Brasil, ainda trabalhamos com o conceito clássico de soberania, e, conseqüentemente, não fizemos as mudanças constitucionais necessárias para o avanço do Mercosul, o que compromete demasiadamente o processo de integração do Cone Sul. Curiosamente, fomos bastante eficientes para promover outras desnacionalizações com as reformas constitucionais que quebraram inúmeros mono-

pólios econômicos do Estado, como os casos do petróleo e das telecomunicações, não utilizando a mesma eficiência para o avanço da integração sul-americana.

Saliente-se mais uma vez que a integração não implica perda de soberania, mas partilha da mesma, que pode, inclusive, ser ampliada, na esteira da lição de Nogueira da Silva:

“trata-se de uma questão de compreensão e de cultura: uma entidade como o Mercosul importa, não propriamente no abandono ou renúncia a uma parcela de soberania nacional pelos seus membros; ao contrário, a cessão parcial significa uma ampliação espacial da soberania pela aglutinação jurídica de todos em uma só unidade, com preservação das características e prerrogativas de cada um” (2000, p. 34).

Pelo visto, permanecemos ainda distantes de um nível de integração satisfatório.

Notas

¹ Cappelletti destaca quatro razões para esse maior interesse pelo direito comparado na atualidade que, pela sua precisão na compreensão do fenômeno, merecem ser transcritas: 1) a primeira razão diz respeito ao aumento extraordinário dos intercâmbios econômicos, pessoais e culturais entre os países, com o conseqüente incremento das relações jurídicas em nível transnacional; 2) uma segunda razão, não desligada da primeira, radica na natureza transnacional de fenômenos cada vez mais relevantes, os quais requerem uma disciplina jurídica que não seja estritamente nacional; 3) uma terceira razão provém da tendência de afirmação de certos valores, particularmente no que diz respeito ao campo dos direitos humanos, em nível transnacional e mesmo universal; 4) uma quarta e última razão resulta da tendência de criação de novas organizações políticas e econômicas multinacionais, como a União Européia (cf. DANTAS, p. 123).

² Para Dantas, pelo menos quatro elementos básicos caracterizam estes sistemas jurídicos: 1) suprallegalidade do texto constitucional e conseqüente sistema hierarquizado de normas, com controle de constitucionalidade; 2) divisão entre direito público e direito privado; 3) predomínio da lei escrita; 4) a atuação do poder judiciário restrita à

interpretação e aplicação da constituição e das leis (DANTAS, 2000, p. 202). Uma análise densa acerca da família jurídica romano-germânica em René David, (1998, p. 25-139).

³ Costa e Silva salienta que as últimas páginas da teoria geral do direito vêm sendo escritas por autores ligados a temáticas constitucionais como Friedrich Müller, Martin Kriele, Robert Alexy, Peter Häberle, Ralf Dreier e outros (cf. SILVA, 2000, p. 8).

⁴ J. L. Salomoni (1999, p. 138-139). Ligeiras variações da classificação aqui exposta em: E. Accioly, (1999, p. 16-19). J. C. Lipovetzky e D. A. Lipovetzky (1994, p. 50-53). L. O. Baptista (1994, p. 14-17).

⁵ Cf. a perspectiva sobre federalismo em F. L. Pires (1998, p. 75-) e T. S. Renoux (1999, p. 263-). Sobre democracia na União Européia, F. R. Llorente (1999, p. 129-).

⁶ J. L. Salomoni (2000, p. 48-50). A propósito, observe-se o dito por Llanos Mansilla: “No hay supranacionalidad en el MERCOSUR. Ello se desprende de varias de sus disposiciones que establecen que el constituye un *proceso de integración para llegar a establecer un Mercado Común. El ordenamiento jurídico creado no reviste pues, naturaleza comunitaria*. Sus acuerdos crearán un marco normativo para el desarrollo de un proceso de cooperación regional cuyo objetivo será la creación de un Mercado Común” (Apud DANTAS, 2000, p. 22).

⁷ “De fato, a ALADI se tornou improdutiva nos meandros que frustraram anteriormente a ALALC. Não chegou a gerar um poder político capaz de afrontar a falta de alinhamentos macroeconômicos comuns, o que significou a ausência de capacidade de decisão dos grandes problemas do intercâmbio, limitando-se o debate a problemas menores de caráter técnico e diplomático. Esta casuística, desvinculada dos projetos de desenvolvimento nacional dos países-membros, afastou a concretização do objetivo inicial de criar um mercado comum latino-americano e reproduziu novamente a frustração gerada pela ALALC” (LIPOVETZKY, 1994, p. 48).

⁸ Pascual Caiella (1999, p. 59). No acórdão *Simmenthal* de 1978, assim se pronunciou o Tribunal de Justiça Europeu: “a aplicabilidade direta significa que as regras de Direito Comunitário devem liberar a plenitude de seus efeitos de uma maneira uniforme em todos os Estados-membros, a partir de suas entradas em vigor e durante todas as suas vigências; da mesma forma, tais disposições são uma fonte imediata dos direitos e obrigações para todos, quer se tratem de Estados-membros ou particulares que sejam partes em relações jurídicas relevantes de Direito Comunitário. Tal efeito concerne ainda a todo magistrado, que, no âmbito da competência da qual é investido, possui, enquanto órgão do Estado-membro, a missão de proteger os

direitos conferidos aos particulares pelo Direito Comunitário” (cf. FONTOURA, 1997, p. 60-61).

⁹ “A formulação da teoria jurídica do Estado federal demanda definir a situação determinada pelos poderes constituídos que surgem através da União Federal e dos Estados-membros. Pois bem, da soberania que dá personalidade jurídica de direito público à União e da autonomia que caracteriza os Estados-membros como entidades federativas componentes, as competências conhecidas são aquelas efetivamente marcadas, traçadas e apontadas pela Constituição” (BARACHO, 1986, p. 21).

¹⁰ Ressalte-se que apenas onze dos quinze Estados membros da União Européia iniciaram a união monetária: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal. Ficaram de fora Dinamarca, Grécia, Reino Unido e Suécia.

¹¹ É recomendável, acerca desse tema, a leitura do trabalho de A. C. C. Ferraz (1986, p. 177-), sobretudo a parte referente ao costume constitucional.

¹² Com ligeiras variações, as mutabilidades social e hermenêutica aqui referidas correspondem a uma das vias de mudanças constitucionais de que nos fala Hesse. Diz o autor alemão: “*Una de ellas consiste en modificar el contenido de las normas constitucionales manteniendo intacto el texto literal: es decir, a través de una mutación constitucional. Esto se produce en aquellos apartados en donde la Constitución, y el concreto en lo referente a los derechos fundamentales, contiene normas abiertas, es decir, regulaciones que, por su formulación generalista y lingüísticamente esquemática, sólo mediante progresivas concreciones pueden ser llevadas a la práctica. Semejante concreción sólo es posible cuando el texto de la norma es referido al sector de la realidad histórica sobre el que la norma quiere proyectarse. Este sector codetermina el contenido de la norma, que no puede ignorar las condiciones de realización de la misma ni mantenerse inalterable; si cambia la realidad social, cambia con ella el contenido de la norma. Esta transformación se advierte claramente, ante todo, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tanto en algunas decisiones específicas como en el conjunto de la jurisprudencia emanada sobre los derechos fundamentales de la Ley Fundamental, que, en general, ha desarrollado el contenido de éstos superando su originaria significación como derechos de defensa*” (1996, p. 9-10).

¹³ Ressalte-se que falamos aqui da Europa Ocidental, visto que o Leste da Europa estava, na ocasião, dominado politicamente pela influência do socialismo de inspiração soviética. Ainda hoje, os Estados do antigo Pacto de Varsóvia permanecem excluídos da União Européia, apesar das negociações existentes para o seu ingresso (com exceção, é claro, da antiga República Democrática da Alemanha, ou Alemanha Oriental, que não mais existe

enquanto Estado, fazendo parte hoje da República Federal da Alemanha).

¹⁴ Estados-membros da federação alemã.

¹⁵ O artigo em questão tem mais quatro incisos que, no entanto, consideramos desnecessário transcrevê-los todos por inteiro.

¹⁶ M. Schweitzer (2000), conferir Müller (2000, p. 21): “*Der Begriff der “Übertragung” ist nicht wörtlich zu interpretieren. Insbesondere versteht man darunter nicht einen Übertragungsvorgang, der vergleichbar ist einer Übereignung oder einer Zession. Man sieht darin vielmehr in der Regel einen Verzicht auf die Ausübung der übertragenen Hoheitsrechte zugunsten der neu gegründeten zwischenstaatlichen Einrichtung durch die Bundesrepublik. Diese duldet – Solange sie Vertragspartner ist – die Ausübung der Hoheitsgewalt durch die zwischenstaatlichen Einrichtung*”.

¹⁷ K. Hesse (1999), conferir Müller (1999, p. 47): “*Die unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts und sein Vorrang vor dem nationalen Recht sind Voraussetzung der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft; diese kann nicht von der Übereinstimmung ihres Rechts mit den möglicherweise unterschiedlichen Normierungen des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten abhängig gemacht werden. Deshalb kann Gemeinschaftsrecht durch nationalen Recht weder aufgehoben noch geändert werden. Im Falle einer Kollision geht es grundsätzlich dem nationalen Recht vor. Für das deutsche Verfassungsrecht gilt das freilich nicht ohne Einschränkung*”.

¹⁸ Antes da Emenda nº 6, conferir a crítica feita por L. O. Baptista (1994, p. 23).

Bibliografia

ACCIOLY, Elizabeth. O nafta sob a perspectiva do mercosul. In: DANTAS, Ivo. *Processos de integração regional: o político, o econômico e o jurídico nas relações internacionais*. Curitiba: Juruá, 2000. p.13-40.

BAPTISTA, Luiz Olavo (Org.). Impacto do mercosul sobre o sistema legislativo brasileiro. In: _____. *Mercosul: das negociações à implantação*. São Paulo: LTR, 1994. p.11-25.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

CAIELLA, Pascual. Problemas relativos a la compatibilización de los derechos constitucionales y el derecho comunitario. *Direito global*. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 49-76.

DANTAS, Ivo. *Constitucionalismo & globalização: regionalização, mercosul e integração*. Recife: Mimeo, 2000.

_____. *Constituição federal: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. v.1.

_____. *Direito constitucional comparado: introdução, teoria e metodologia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. 3. ed. Tradução de Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

DRUMMOND, Maria Cláudia. Criação, consolidação e desdobramentos do mercosul. *Advogado: desafios e perspectivas no contexto das relações internacionais*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1997, p. 13-26.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da constituição*. São Paulo: Max Limonad, 1986.

FERREIRA, Pinto. *A constituição e o poder de reforma constitucional: revisão e emenda*. 3. ed. Recife: SOPECE, 1994.

FONTOURA, Jorge. A construção jurisprudencial do direito comunitário europeu. *Advogado: desafios e perspectivas no contexto das relações internacionais*, Brasília, Conselho Federal da OAB, 1997, p. 53-66.

GALINDO, Bruno. Poder de reforma e revisão constitucional. *Revista da Faculdade de Direito de Caruaru*, ano 31, n. 22, p. 53-81, 2000.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1999.

HESSE, Konrad. *Grundzüge des verfassungsrechts der bundesrepublik Deutschland*. 20. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 1999.

_____. Constitución y derecho constitucional. tradução de Antonio López Pina. In: BENDA, Ernest et al. *Manual de derecho constitucional*. Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública/Marcial Pons, 1996. p. 1-15.

LIMA, Marcos Costa. Mercosul: a frágil consistência de um bloco regional emergente e a necessidade de aprofundar a integração. In: DANTAS, Ivo. *Processos de integração regional: o político, o econômico e o jurídico nas relações internacionais*. Curitiba: Juruá, 2000. p. 161-194.

LIPOVETZKY, Jaime César; LIPOVETZKY, Daniel Andrés. *Mercosul: estratégias para a integração: mercado comum ou zona de livre comércio? análises e perspectivas do tratado de assunção*. São Paulo: LTR, 1994.

LLORENTE, Francisco Rubio. Estado e democracia na construção da Europa. In: BARROS, Sérgio

- et al (Coord.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Dialética, 1999. p. 113-150.
- MANN, Michael. Estados nacionais na Europa e noutros continentes: diversificar, desenvolver, não morrer. Tradução de Vera Ribeiro. In: BALAKRISHNAN, Gopal (Org.). *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. 311-334.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Estratégias, atores e estrutura institucional da união européia. In: DANTAS, Ivo. *Processos de integração regional: o político, o econômico e o jurídico nas relações internacionais*. Curitiba: Juruá, 2000, 133-160.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 1.
- MÜLLER, Friedrich. *Recht, sprache, gewalt: Elemente einer Verfassungstheorie I*, Berlin: Duncker & Humblot, 1975.
- PIRES, Francisco Lucas. *Introdução ao direito constitucional europeu*. Coimbra: Almedina, 1997.
- _____. *Introdução à ciência política*. Porto: Universidade Catholica Lusitana, 1998.
- RENOUX, Thierry S. O federalismo e a união européia: a natureza da comunidade: uma evolução na direção de um estado federal? um federalismo sem federação. In: BARROS, Sérgio et al (Coord.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Dialética, 1999. p. 263-287.
- RODRIGUES, Horácio Wanderley. Interpretação e aplicação das normas do mercosul. In: DANTAS, Ivo. *Processos de integração regional: o político, o econômico e o jurídico nas relações internacionais*. Curitiba: Juruá, 2000. p. 41-54.
- ROGEIRO, Nuno. *A lei fundamental da república federal da Alemanha*. Coimbra: Coimbra, 1996.
- SALOMONI, Jorge Luis. Reforma del Estado y mercosur: hacia la construcción de un derecho público comunitario. In: SUNFELD, Carlos A. (Coord.). *Direito global*. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 127-156.
- SCHWABE, Jürgen. *Entscheidungen des bundesverfassungsgerichts*. 7. ed. Hamburg: Studienauswahl, 2000.
- SCHWEITZER, Michael. *Staatsrecht III: staatsrecht, völkerrecht, Europarecht*. 7. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2000.
- SILVA, Gustavo Just da Costa. *Os limites da reforma constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. *Direito constitucional do mercosul*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.