

Ana Cláudia Singer

A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional

Belo Horizonte

Curitiba



Editora Fórum

IPDA

**Instituto Paranaense
de Direito Administrativo**

**A246 A&C REVISTA DE DIREITO
ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL**

Ano 3, n. 11 jan./ mar. 2003)

Belo Horizonte : Editora Fórum, 2003

17x24 cm

Trimestral

ISSN: 1516-3210

ano 1, n.1, 1999 até ano 2, n.10, 2002
publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito Administrativo

2. Direito Constitucional

I. Ed. Fórum.

CDD: 342

CDU: 342.951

© Editora Fórum Ltda, 2003

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do editor.

Editora Fórum

Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andar Funcionários

CEP 30130-007 - Belo Horizonte - MG

Tel.: 08007043737

e-mail: ediforum@ediforum.com.br

www.ediforum.com.br

Editor responsável:

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira

Projeto-gráfico e Diagramação:

Rogério de Souza Magalhães Júnior

Revisão:

Equipe Fórum

Bibliotecária:

Nilcéia Lage de Medeiros

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

A Integração Regional – Perspectivas e Aspirações

Romeu Felipe Bacellar Filho

Doutor em Direito do Estado. Professor de
Direito Administrativo da UFPR e PUC-PR

A formação de ajuntamentos de Estados, como medida preventiva contra os efeitos perversos da chamada globalização, vem sendo incentivada, nos dias atuais, por significativos segmentos da sociedade, notadamente o jurídico. Esses aglutinamentos, inobstante persigam a unidade, dão origem a seccionamentos regionais, à integração de interesses para que se atinjam objetivos comuns.

Como bem acentua Rodolfo Carlos Barra,

a integração supõe uma ação conjunta de distintos membros, os estados parte, na realização de objetivos comuns para o qual adotam Estados-membros com obrigatoriedade, sob pena de não haver um verdadeiro sistema de integração — autoridades comuns, normas comuns e, por suposto, procedimentos também comuns para a resolução de conflitos¹.

Cansada e combalida, mas não vencida, a América Latina, malgrado o endividamento externo, a diminuição dos investimentos produtivos e o agravamento dos problemas sociais, vê no Mercosul a possibilidade de uma união continental de forças, numa nova dimensão. A dimensão nova, explicam Carlos Alberto e Matteo Chiarelli, com notável propriedade, há de falar em comunidade, em comunhão de vizinhança, em extinção sistemática de ruídos conflitivos na borda fronteira, que sobreviviam em nome de desalinhados argumentos de segurança ou de rivalidades ditadas por conservadorismos oligárquicos.

O menino de hoje será, pela educação libertadora, erigido em cidadão continental ou regional, crente nos valores da aproximação e não adepto da hostilidade conflitiva. À educação caberá realizar obra-prima, pela aproximação de currículos, pela facilitar transparências, pelo estimular pesquisas comuns, pela quebra de barreiras idiomáticas, pelo reconhecimento de títulos e diplomas, sem as burocracias cartoriais, onde se exigem cuidados com o continente, e, muitas vezes, se esquece do importante, que é o conteúdo².

Malgrado a denominação Mercosul, é curial que se repita, o que se busca é uma ampla integração, sendo certo que não só os fatos econômicos ou mercadológicos

¹ BARRA, Rodolfo Carlos. *Derecho de la integración y Mercosur*. Ed. Ciencias de La Administración, 1996, p. 32.

² CHIARELLI, Carlos Alberto e Matteo. *Integração direito e dever*. São Paulo: LTr. p. 79.

interessam à comunidade. Outros temas igualmente importantes e interligados contribuem, como verdadeiros pressupostos, para o sucesso da empreitada. A integração não prescindirá da oxigenação séria e decidida da comunidade jurídica. Partindo da idéia do estabelecimento de um direito comum, tendo como pressuposto básico a consagração da democracia, a integração requer uma preocupação com temas básicos, sem excluir os demais, a harmonização da legislação e a criação de um órgão jurisdicional para composição de eventuais conflitos de interesse.

Como oportunamente pôde salientar o jovem professor platino Jorge Luís Salomoni,

a dimensão cultural é então (...) um dos mais importantes problemas da integração: sem cultura comum não há real integração. Então porque o direito é cultura, o grande desafio da hora atual para os juristas da América do Sul constitui-se, sem dúvida alguma, no estabelecimento de um torrencial e fluido intercâmbio de idéias que permitam, em prévio contraste com a realidade, o assentamento das bases jurídicas em geral e do Mercosul em particular³.

Como dito, outros assuntos devem, também, ser considerados. Partindo da idéia do estabelecimento de um direito comum, tendo como pressuposto básico a consagração da democracia, exsurge o direito comunitário que tem origem nos tratados internacionais celebrados entre os Estados. Os tratados internacionais que, criando ou modificando direitos, interferem no ordenamento jurídico dos países que os firmaram, expedem comandos que são similares às normas constitucionais respectivas. O direito comunitário tem, pois, uma origem igual à do direito internacional público, já que suas normas são imanentes do tratados que dão origem à comunidade supranacional.

Miguel Ángel Ekmekdjian, em oportuníssima passagem, lembra que, uma vez constituída a comunidade supranacional, as normas comunitárias separam-se drasticamente do direito internacional, já que ostentam uma *genesis* similar às normas internas de cada Estado. Passam a derivar essas normas não mais dos tratados internacionais, mas dos próprios órgãos comunitários que exercem atribuições legislativas, executivas e judiciárias na dita comunidade, aplicando-as direta e imediatamente no território dos Estados-Membros, dispensando-se, inclusive, o *exequatur* dos governos de tais Estados⁴.

³ SALOMONI, Jorge Luís. Reforma del Estado y Mercosur. *Actualidad en el Derecho Público - AeDP*, n. 6, p. 8, jan./abr. 1997.

⁴ EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. *Introducción al derecho comunitario latinoamericano*. Buenos Aires: Depalma, 1996. p. 80.

Em explícito assentimento ao anteriormente enunciado, Mirta Sotelo de Andreau, citando González Navarro, sustenta que o Direito Comunitário não é Direito Internacional, senão verdadeiro e próprio Direito Interno, só que comum a todos os Estados-Membros. Fundamentando a idéia, a Professora de Corrientes enuncia três pontos: a) o Direito Comunitário é de aplicação direta em cada Estado-Membro; b) isto implica, entre outros, que é um direito capaz de criar diretamente direitos e obrigações para os cidadãos; c) que o Direito Comunitário é, finalmente, um direito que prevalece sobre o desenvolvido internamente em cada Estado-Membro⁵. Sem embargo da terminologia utilizada — Estados-Membros — que melhor se assenta à comunidade européia, penso que assiste total razão à mestra argentina.

A Constituição Federal de 1988, expressando os sentimentos de nossa República Federativa no sentido de buscar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações, fez consignar expressamente tal intenção no parágrafo único do artigo 3º do texto constitucional. Por evidente que a pretendida integração se implementaria através de tratados, protocolos e acordos. Na busca de tal desiderato é que foi subscrito pelo nosso País, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção.

A tecnoburocracia dos Estados-Membros necessita posicionar-se em consonância com a onda de inovação implantada a partir do espírito de integração, abstendo-se de, ao manejar as políticas atinentes, levar em conta aspectos individualizados de cada País, em desprestígio ao princípio da coordenação a que se refere o Tratado de Assunção (art. 1º). A aceitação do primado do direito comunitário, mantida a soberania respectiva, implica séria revisão do conceito e extensão desta. Talvez essa seja a tarefa mais difícil para o definitivo alcance da idéia de integração. Com efeito, faz-se necessária uma reformulação do Estado para o enfrentamento dos desafios decorrentes da integração, notadamente no que concerne à atuação da Administração Pública, com a implantação de uma cultura gerencial mais avançada, facilitando a resolução de modo ágil e eficaz dos problemas que forem surgindo. Isto só será possível com o fortalecimento da capacidade gerencial dos organismos de integração nacional e com o pensar de fórmulas criativas e organogramas originais para os organismos deles decorrentes⁶. Essa opinião, baseada em Kliksberg, é compartilhada por Rubén Correa Freitas em excelente

⁵ ANDREAU, Mirta Sotelo de. El nuevo paradigma del Estado: su impacto en el derecho interno. *Actualidad en el Derecho Público - AeDP*, n. 6, p. 37, jan./abr. 1997.

⁶ KLIKSBERG, Bernardo. Una nueva gerencia pública para la modernización del Estado y afrontar los desafíos de la Integración. *CEFIR*, 1993. p. 1.967.

artigo que escreveu abordando os desafios das administrações públicas frente à integração regional. Na concepção do preclaro constitucionalista uruguaio, “a integração regional supõe a criação de uma nova ordem jurídica, com órgãos comunitários cujas decisões e resoluções se imponham obrigatoriamente a todos os Estados-Membros e aos nacionais de cada um dos Estados”⁷.

Peter Drucker, citado por Ekmekdjian, afirma que

o Estado nacional foi desenhado para proteger a vida, a liberdade e a propriedade do cidadão. Afirma que o pós-modernismo e o individualismo viciaram de conteúdo esse desenho. O Estado nação começou a desmembrar-se e foi superado em áreas cruciais, nas quais a palavra soberania perdeu todo o seu significado. Cada vez mais os problemas que enfrentam todos os governos não podem ser resolvidos pela ação nacional. Exigem organismos transnacionais que têm soberania própria⁸.

Para tanto é imprescindível a observância de alguns postulados, sem os quais não se pode falar com seriedade em integração. Assim, dentre outros, e em concordância, neste particular com a opinião de Dromi, podemos elencar:

1. O Tratado constitutivo e conseqüências que o integram, como norma suprema do ordenamento jurídico-comunitário, quando em conflito com as diferentes normas da pirâmide jurídica, há de prevalecer.

2. Os princípios da reciprocidade, da igualdade, da solidariedade e da progressividade, que implicam correspondência mútua entre os Estados-Membros.

3. Automática integração ao ordenamento interno dos Estados-Membros, das normas de integração, sem necessidade de um ato prévio de incorporação, assim como a *prevalência das regras de compatibilização*.

4. O Tratado instituidor estabelece um ordenamento jurídico originário, que passa a integrar-se no sistema jurídico dos Estados-Membros com caráter de direito supraestatal.

5. A livre circulação de mercadorias, de capitais, de pessoas e de serviços constitui um princípio fundamental na consecução do mercado comum e na concretização da comunidade. São afetadas e derogadas as restrições que obstaculizam essa livre circulação no âmbito comum, assim como qualquer regulação interna que favoreça os monopólios.

6. O Tratado fundante e os princípios jurídicos positivos não se contradizem com normas de direito consuetudinário dos países-membros que se contraponham a uma norma jurídica escrita de direito comunitário.

⁷ CORREA FREITAS, Rubén. *Actualidad en el Derecho Público - AeDP*, n. 6, p. 44-50, jan./abr. 1997.

⁸ op. cit., p. 7.

7. O direito comunitário é um direito de conteúdos mínimos. Só regula o necessário, na exata conta. Assim sendo, a norma mínima e específica predomina sobre as normas gerais estabelecidas para a mesma matéria no direito extracomunitário, seja internacional ou interno dos países-membros. A regra geral só haverá de prevalecer em matéria não regulada por norma especial comunitária.

8. O sistema jurídico constitui um ordenamento que abrange questões de ordem essencialmente técnica. Por isso, a norma comunitária de conteúdo técnico deve ter prioridade sobre os princípios técnicos de matérias análogas.

9. O Tratado instituidor e as normas que se editem a partir dele têm prevalência sobre as normas internas dos Estados-Membros, com efeitos diretos sobre o ordenamento. Em tal sentido se impõem as normas de direito comunitário às de direito interno, sejam anteriores ou posteriores a esse⁹.

Em resumo: em assuntos do Mercosul, o Tratado constitutivo ou de integração, os princípios políticos substantivos que nortearam a sua concepção, entre outros, devem ser prevalentes sobre as diferentes normas locais (dos países-membros) e internacionais, inclusive consuetudinárias. Sempre que surgir uma incompatibilidade entre a norma do direito comunitário e do direito interno (anterior ou posterior de harmonização) ou do direito extracomunitário internacional, o Tratado, como expressão de vontade da autoridade política, é sobranceiro.

Não sendo desconhecida a espantosa velocidade dos fatos sociais em relação às atualizações do regramento jurídico, é incontestável que a importância e irreversibilidade da integração já não mais permitem à comunidade jurídica nacional um posicionamento expectativo e silencioso, impondo-se, ao contrário, um aprofundado estudo da temática e seus reflexos nas diversas áreas.

O Mercosul significa precioso meio de alcance de uma interação digna e respeitosa para com os outros blocos mundiais e, neste sentido, representa garantia da manutenção das respectivas soberanias dos Estados que o compõem.

Devidamente revigorado, o Bloco haverá de reunir forças para, finalmente, possibilitar a instauração de um sistema caracterizado pelo governo das maiorias, abandonando-se o modelo da excessiva e nefasta concentração de poder. Permitirá, outrossim, a geração de condições jurídicas e políticas de modo a impedir disputas vãs que acabam por criar uma situação de desarmonia institucional muitas vezes irreversível.

Mais do que nunca, o Mercosul é condição para que, com austeridade e discernimento, o segmento da América Latina que o compõe possa superar a crônica tendência protelatória de unirmos e respeitarmos os povos.

⁹ DROMI, Roberto. *Código Del Mercosur*. Ediciones Ciudad Argentina, op. cit., v. 11, p. 142-143.