



A SEGURANÇA JURÍDICA NA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA: EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Marconi Neves Macedo*

RESUMO

A CRFB de 1988 estabelece compromisso com a integração latino-americana, como forma de alcançar o desenvolvimento social. Assim, o Estado brasileiro celebrou o Tratado de Assunção de 1991, visando criar o Mercosul. Após análise, constatam-se fragilidades do sistema jurídico regional, inclusive reconhecidas pelo STF. Resulta dessas constatações a insuficiência da segurança jurídica desse sistema, especialmente para os particulares. Dentre as possíveis soluções para redução ou eliminação do problema, encontram-se a prática dos acordos executivos na incorporação das normas originárias mercosulinas aos Estados, a criação de um tribunal de justiça do Mercosul e/ou a reforma constitucional.

Palavras-Chave: Integração regional. Mercosul. Segurança jurídica.

1 INTRODUÇÃO

Em meio a uma pluralidade mundial de Estados justificados com base na Constituição, o direito internacional tem se evidenciado - ao longo das últimas décadas,

* Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Direito Pesquisador no Núcleo de Pesquisa em Direito Internacional (NPDI-PPGD-UFRN) da UFRN. Professor de Direito da Integração Sul-Americana no Curso de Especialização em Direito Internacional da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (CEDI-PPGD-UFRN).

especialmente após as duas grandes guerras mundiais – como um importante aliado nessa tarefa, oferecendo soluções de convivência entre os divergentes interesses abrigados pela sociedade internacional, especialmente em se tratando dos interesses dos Estados¹.

Nesse contexto, há de se considerar que, ante a já forte e ainda crescente interação entre os membros da sociedade internacional – Estados, organizações internacionais e indivíduos –, as relações sociais as quais o direito se compromete a disciplinar são travadas, cada dia mais costumeiramente, em âmbito transnacional. Daí a importância de se estabelecer um sistema jurídico que dê conta dessa dimensão de relações sociais, efetivando uma das razões de ser do direito: a segurança jurídica.

Os compromissos assumidos pelo Brasil perante outros Estados, representados pelas convenções internacionais que celebrou, constituem toda uma ordem de juridicidade internacional. Essa normatividade internacional, em razão do modelo de Estado soberano próprio do movimento constitucionalista, deve ser absorvida ou incorporada pelos sistemas jurídicos nacionais para que possa lograr adequadamente seus efeitos práticos, bem como ser respaldada por um sistema jurisdicional que lhe conceda coercibilidade e efetividade.

Ao se examinar a situação específica constatada na América do Sul, percebem-se, após o fim dos regimes totalitários – que, em geral, dominaram os Estados do dito continente nas décadas de 1960 a 1980 –, tentativas consistentes de integração regional, tendência esta disseminada nas relações entre os Estados na sociedade internacional, partindo das necessidades econômicas e visando a uma integração de dimensões social, cultural e, até mesmo, política entre seus países (MAGNOLI e ARAÚJO, 2000, p. 99-101).

Nesse sentido, é imprescindível ressaltar que o objetivo integracionista é consagrado como Princípio Fundamental da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 4º, parágrafo único, da Constituição Brasileira, pelo que deve ser conduzido prioritariamente. O referido dispositivo estabelece:

Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

¹ A exemplo do que consta nos preâmbulos da Carta de São Francisco, que instituiu a Organização das Nações Unidas (ONU), de 26 de junho de 1945 – “Nós, os povos das Nações Unidas, resolvimos [...] a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla”; da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 30 de abril de 1948 – “Convencidos de que a organização jurídica é uma condição necessária à segurança e à paz, baseadas na ordem moral e na justiça”; e, do Tratado de Assunção, que instituiu o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), de 26 de março de 1991 – “Reafirmando sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supra mencionados”.

[...] Parágrafo único. 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.

Percebe-se que o constituinte de 1988 quis instituir o *dever* de o Estado brasileiro promover a integração regional, estabelecendo-o em um significativo grau de prioridade, a julgar por sua inserção constitucional. Tendo em vista a consecução desse fim, destaca-se o bloco regional Mercado Comum do Sul (Mercosul), inserido nos objetivos que motivaram a criação da Associação Latino-Americana de Integração² (ALADI) e, mais recentemente, da União de Nações Sul-Americanas³ (UNASUL).

No Mercosul, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai – com a Venezuela em processo de adesão⁴ – coadunam seus interesses na busca pela constituição e consolidação de um bloco regional com o objetivo do estabelecimento de um mercado comum, com a livre circulação de produtos, serviços, pessoas e capital, produtos e meios de produção.

Idealizado a partir do Tratado de Assunção (1991) e institucionalizado nos termos do Protocolo de Ouro Preto (1994), que lhe atribuiu personalidade jurídica, o Mercosul tem assistido a um desenvolvimento lento e penoso. Vários são os motivos responsáveis por essa constatação, a exemplo das crises econômicas que assolaram o continente sul-americano nos anos 1990 (BARBOSA, 2010, p. 36). A despeito desse fator, a própria postura contraditória do Estado brasileiro também tem sido empecilho, e certamente o principal, para o desenvolvimento do processo de integração, que se ressentiu, principalmente, da falta de segurança jurídica.

2 O FENÔMENO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E SEU PAPEL NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL LATINO-AMERICANO

A integração regional é um fenômeno surgido no direito internacional. Neste, portanto, encontram-se o seu delineamento conceitual, seus fundamentos e a partir dele é que surge a sua força vinculante. Nesse sentido, o sistema jurídico serve à integração regional

² Constituída a partir do Tratado de Montevideu, de agosto de 1980, em substituição à Área de Livre Comércio das Américas (ALALC), com vistas a promover a integração e a criação de um mercado comum latino-americano (art. 1º).

³ Constituída pelo Tratado de Brasília, de 23 de maio de 2008 – que entrou em vigor no dia 11 de março de 2011, com o depósito, feito pelo Uruguai, do nono instrumento de ratificação –, visa a construir a integração das nações sul-americanas nos âmbitos cultural, social, econômico e político (art. 2º).

⁴ Protocolo de Caracas, de 04 de julho de 2006.

como o seu instrumento consignador, revelando a necessidade da análise deste em relação às necessidades práticas sentidas pela sociedade internacional.

A integração regional se constitui por uma solução procurada a partir de necessidades econômicas surgidas em razão do estabelecimento de uma ordem mundial liberal destinada a promover a maximização dos intercâmbios internacionais (BICHARA, 2008, p. 09), com vistas à busca pela ampliação e expansão dos mercados internacionalizados, de modo a promover o crescimento econômico como meio de alcançar o desenvolvimento, inclusive social, reconhecendo a simultânea dependência e interdependência entre os Estados (CARREAU e JUILLARD, 2003, p. 05).

O direito da integração, portanto, constitui um processo de aproximação de Estados vizinhos via estabelecimento de organização internacional exclusiva para este fim, orientado pela cooperação e solidariedade, fundado em interesses econômicos e apoiado em identificações culturais e históricas. Pressupõe o estabelecimento de fases graduais e progressivas para a abertura econômica do grupo de Estados entre si, com a finalidade de acelerar o desenvolvimento econômico e melhorar a inserção internacional, por meio da mitigação das tensões e conflitos de interesses regionais.

2.1 O direito como instrumentalização da integração regional sul-americana

Numa perspectiva regional sul-americana surgiu o ideal integracionista. Precisamente, com base nos princípios da cooperação e da solidariedade, revelados a partir do posicionamento de Simon Bolívar, externado no Congresso do Panamá (MENEZES, 2007, p. 117) em 1826 e presentes nas Cartas da Organização das Nações Unidas⁵ e da Organização dos Estados Americanos⁶ (OEA).

O princípio da cooperação concebe a ideia de relação harmônica e construtiva entre os povos expressa no trabalho conjunto em busca do progresso da humanidade, através do desenvolvimento de relações internacionais amigáveis destinadas à abordagem e resolução de

⁵ Carta de São Francisco, de 26 de junho de 1945, art.1º, § 3º: “Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”; e, arts. 55 a 60.

⁶ Carta de Bogotá, 30 de abril de 1948, art. 3º, “k”; art. 30: “Os Estados membros, inspirados nos princípios de solidariedade e cooperação interamericanas, comprometem-se a unir seus esforços no sentido de que impere a justiça social internacional em suas relações e de que seus povos alcancem um desenvolvimento integral, condições indispensáveis para a paz e a segurança. O desenvolvimento integral abrange os campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico, nos quais devem ser atingidas as metas que cada país definir para alcançá-lo”; art. 44; e, art. 94.

problemas comuns aos Estados. Daí surge o ideal de integração, como um aprofundamento dessa cooperação considerando o contexto específico de vizinhança.

Já o princípio da solidariedade implica uma assistência mútua mais profunda, em busca de resultados que propiciem o ganho conjunto dos Estados em contraposição ao direito internacional público clássico (BOHLKE, 2008, p. 195), pressupondo inclusive a assistência mútua entre estes.

A proposta original de Bolívar defendia a integração dos países latino-americanos para união de forças contra as metrópoles europeias na tentativa de conseguir alcançar a independência política e econômica para as colônias americanas. Justificava a viabilidade ao observar que a situação das colônias era bastante semelhante no geral, além de compartilharem uma origem cultural comum. Essa é a chamada doutrina bolivariana (BOHLKE, 2008, p. 84).

Paralelamente, os Estados Unidos da América, à época uma jovem nação em expansão, propôs a doutrina Monroe, liderada pela máxima “América para os americanos”. Buscando se imiscuir para influenciar no ideal integracionista a seu modo, tentou se incluir nos ideais bolivarianos e propor a integração pan-americana (CARNEIRO, 2007, p. 61).

É necessário observar que os princípios indicados, centrais para a questão integracionista, só puderam se desenvolver em razão do reconhecimento e da reflexão sobre outros princípios no contexto da sociedade internacional. Dentre esses princípios orientadores, destaca-se o do direito ao desenvolvimento com vistas ao progresso econômico e social⁷.

Compreender que os ideais de integração são um dos principais planos da América Latina contra a estagnação econômica e os problemas sociais e em favor do desenvolvimento é fundamental para determinar a importância de efetivar esse projeto. Entretanto, é patente que os ideais de integração são enfrentados e manuseados em uma plataforma demasiado política, que não oferece a sustentação necessária a um progresso sólido e efetivo.

2.2 Disfuncionamentos jurídicos na integração regional

A primeira razão das dificuldades é referente à soberania. Em muitos países latino-americanos e especialmente no Brasil, constitui empecilho para a aplicação interna mais

⁷ Preâmbulos da Carta da Organização dos Estados Americanos, firmada em Bogotá, em 30 de abril de 1948, do Tratado de Assunção que inicia o procedimento de criação do Mercosul, de 26 de março de 1991 e do Tratado de Brasília, que disciplina a criação da UNASUL, de 23 de maio de 2008.

rápida, simples e efetiva das normas internacionais, como se facilitar a vigência interna destas constituísse a eles uma afronta ou mesmo uma ameaça (CASELLA, 1999, p. 71).

Cumprido ressaltar, entretanto, que este argumento é paradoxal na medida em que as normas internacionais às quais o Estado se submete são criadas em decorrência do exercício de sua própria vontade estatal e, conseqüentemente, de sua soberania, especialmente em um continente no qual o constitucionalismo é marcado pela busca da integração regional⁸.

A segunda razão é a processualística de incorporação das normas internacionais de integração ao ordenamento interno brasileiro é demasiado burocrática e lenta, em razão da submissão obrigatória ao crivo do Congresso Nacional em todos os casos de celebração de direito internacional originário, por exemplo.

Resta evidente, portanto uma contradição no próprio seio constitucional ao se confrontar os dispositivos constantes do art. 4º, parágrafo único, e do art. 49, I, interferindo contrariamente ao objetivo integracionista, restando mesmo às normas derivadas a necessidade de submissão a um ato interno para efetivar sua incorporação.

Assim, essa processualística afeta a segurança jurídica posto que o direito produzido, internacional, depende de um lento e pouco claro processo de internalização ou incorporação ao ordenamento de seus países membros para obter sua vigência e, conseqüentemente, *exigibilidade*.

Inclusive, o próprio Protocolo de Ouro Preto (1994) estabelece que, ao firmar um compromisso internacional em seu âmbito, o Estado-parte assume apenas o compromisso obrigacional de incorporação da norma, restando a dita norma sem qualquer efetividade imediata. Torna-se mais séria a questão quando se submete uma numerosidade significativa de normas derivadas, ainda, à necessidade de um ato interno de incorporação, de acordo com o art. 42 do Protocolo de Ouro Preto, que determina:

As normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2º deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.

E, por fim, a terceira razão da parca segurança jurídica é pertinente ao atual procedimento de solução de controvérsias adotado pelo dito bloco regional econômico,

⁸ Para exemplificar: Constituição da Argentina, arts. 75 e 24; Constituição do Uruguai, art. 6º; Constituição do Paraguai, art. 145; Constituição da Venezuela, art. 153; Constituição da Bolívia, art. 257, II, 4; Constituição da Colômbia, art. 9º e preâmbulo; Constituição do Peru, art. 44; Constituição de El Salvador, art. 89; Constituição de Honduras, art. 335; Constituição da Nicarágua, art. 9º e preâmbulo; Constituição do Panamá, preâmbulo.

instituído pelo Protocolo de Olivos, de 18 de fevereiro de 2002, que deixa de garantir a plena *exequibilidade* das normas mercosulinas. Isso ocorre, em essência, porque o referido não institucionaliza a solução de controvérsias, visto que se utiliza de estruturas ainda temporárias e de caráter intergovernamental.

Assim, se as normas internacionais de integração não dispõem de um sistema que garanta sua vigência, perdem força vinculante na medida em que não podem ser executadas por ocasião de seu descumprimento em nível interno. Do ponto de vista internacional, ainda, é importante que as ordens jurídicas internas também aceitem se submeter a um sistema de jurisdição – solução de controvérsias. Assim, resta garantida a observância das normas de integração por uma instituição autônoma e isenta de preferências nacionais (GOMES, 2002, p. 158).

As fracas exigibilidade e exequibilidade das normas provenientes da iniciativa integracionista mercosulina – que repercutem tanto na perspectiva internacional quanto do ponto de vista interno do Estado brasileiro – apontam o nível insatisfatório da segurança jurídica do Mercosul.

A solução, portanto, deve ter em vista precisamente a desconstituição das barreiras internas à exigibilidade e exequibilidade das normas de integração sul-americanas, em prol da segurança jurídica nas relações econômicas internacionais do Estado brasileiro, considerando a adequada compreensão do instituto da soberania no direito internacional.

Resta delineada uma significativa problemática jurídica, que se desdobra em dois planos. Externamente, com a impossibilidade de realização do art. 1º do Tratado de Assunção. E internamente, em decorrência do desdobramento externo, fica impossibilitada a plena realização do art. 4º, parágrafo único, da Constituição brasileira. Isto, especialmente em suas dimensões política, social e cultural – tendo em vista que é a partir da dimensão econômica que essas são ensejadas.

A partir do conceito de segurança jurídica, então, é possível identificar os requisitos para sua observância em uma integração regional do tipo mercado comum, apresentando-se medidas para a efetivação da segurança jurídica no Mercosul. Assim, são estabelecidos meios para realização do art. 1º do Tratado de Assunção, e, conseqüentemente, do art. 4º, parágrafo único, da Constituição brasileira, além dos dispositivos constitucionais integracionistas dos demais Estados Membros em prol do desenvolvimento social.

3 O CONCEITO DE SEGURANÇA JURÍDICA E SUA PRESENÇA NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA DE 1988

O exame da situação das experiências de integração regional vivenciadas pelo continente sul-americano aponta o Mercosul como a iniciativa de maior expressão e estabilidade, a partir da verificação de sua história e de suas realizações.

Esse fato se dá pelo interesse que os países sul-americanos demonstram por ele, na medida em que, para além dos quatro Estados membros iniciais, o Mercosul conta com mais um em processo de adesão, a Venezuela⁹, e outros cinco na condição de Estados Associados: Chile¹⁰ e Bolívia¹¹, desde 1996; Peru¹², desde 2003; Equador¹³ e Colômbia¹⁴, desde 2004. Apenas as Guianas e o Suriname, no continente sul-americano, não possuem vínculo com o Mercosul.

No entanto, atualmente, as suas normas sofrem de um problema crônico de baixa efetividade, em razão de múltiplas causas. Estas se apresentam em dois campos. O jurídico, desde a ordem constitucional dos países membros, especialmente Brasil e Uruguai¹⁵, se estendendo à sua própria estrutura institucional intergovernamental do bloco e seus reflexos na coercibilidade do direito por este produzido. E o político, conforme se constata na dificuldade em coadunar as políticas macroeconômicas dos Estados Partes, denotando o caráter não prioritário com o qual os governos nacionais encaram a iniciativa integração.

A principal consequência decorrente dessa conjuntura é a estagnação do processo de aprofundamento da integração regional em busca do objetivo estatuído no Tratado de Assunção (1991), qual seja, a formação de um mercado comum entre os signatários. O mais evidente fator caracterizador dessa estagnação é o recorrente adiamento de prazos para a adoção das medidas mais exigentes, a exemplo da consolidação da união aduaneira, que exige o abandono das perfurações à Tarifa Externa Comum (TEC)¹⁶.

É necessário observar, para definir com clareza os objetivos do Mercosul, que a própria doutrina econômica reconhece para níveis mais profundos, a partir do mercado comum, em virtude da exigência de coordenação de políticas internas e externas, a necessidade da existência de entidades de caráter supranacional. Apenas desse modo é

⁹ Decisão nº 017/2007 do Conselho do Mercado Comum.

¹⁰ Decisão nº 003/1996 do Conselho do Mercado Comum.

¹¹ Decisão nº 014/1996 do Conselho do Mercado Comum.

¹² Decisão nº 039/2003 do Conselho do Mercado Comum.

¹³ Decisão nº 043/2004 do Conselho do Mercado Comum.

¹⁴ Decisão nº 044/2004 do Conselho do Mercado Comum.

¹⁵ Art. 4º, parágrafo único, e art. 6º, respectivamente.

¹⁶ Conforme se constata do confronto entre as Decisões do CMC e a Lista III do Brasil da OMC.

possível unificar o que antes se realizava através da associação de normas internacionais externas e tributárias internas, com vistas a garantir a segurança e a harmônica evolução do processo de integração (BAUMANN, CANUTO e GONÇALVES, 2004, p. 107).

A estagnação, no caso do processo integracionista ora analisado, é justamente decorrente da baixa efetividade das normas, que acaba prejudicando a segurança jurídica e, conseqüentemente, diminuindo o aproveitamento e a atuação dos agentes econômicos no ambiente do Mercosul.

Portanto, se faz necessário, primeiramente, compreender o que significa a segurança jurídica. Daí, torna-se possível a identificação de possíveis soluções para combater a insegurança que impede a conformação de um mercado comum entre Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e, mais recentemente, a Venezuela. Registre-se, um mercado comum em prol do desenvolvimento econômico e social.

O referido caráter institucional estável enseja a realização dos propósitos motivadores da reunião do povo em Estados, tendo estes consignados em suas constituições aqueles propósitos. É justamente o atributo da segurança jurídica que fornece esse aporte de coesão, consagrando a utilidade social do direito (DELGADO, 2005, p. 08).

3.1 O conceito de segurança jurídica

Desde que o direito assumiu a função de principal elemento regulador da sociedade, por influência do iluminismo modernista (CÁCERES, 1996, p. 250), discute-se a ideia de segurança jurídica. Esta, a segurança proporcionada pela força coercitiva do direito, que induz os comportamentos sociais à obediência do ordenamento jurídico legitimado pela proteção dos principais interesses e valores resguardados pela sociedade e encartado nas constituições dos Estados.

Assim sendo, é imprescindível considerar inicialmente a segurança jurídica como a característica do direito que o faz útil para a sociedade no papel de instrumento de condução ou, expressão mais consagrada, controle social. É a partir dela que se obtém a coesão social, com a disseminação da confiança em suas instituições.

Geralmente, a segurança jurídica é entendida sob um ponto de vista deveras restritivo. Em se tratando de direito internacional, especialmente em face da criação de organismos de natureza internacional, quer sejam intergovernamentais ou supranacionais, a exigência da correta percepção do instituto da segurança jurídica não se contenta com um entendimento que contemple apenas o respeito ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e

à coisa julgada (DELGADO, 2005, p. 03). Necessário, então, tecer considerações acerca do aprofundamento de seu conceito.

O respeito aos três institutos indicados acima, conformadores da ideia clássica de segurança jurídica, não é mais suficiente para explicar sua completa dimensão em um mundo globalizado e permeado em diversos níveis pelo direito internacional. Deve-se considerar que a segurança jurídica não é originada apenas da força impositiva do direito, mas também deve ser uma legitimação obtida através do respeito aos pactos e às convenções sociais.

Necessário se faz destacar que essas convenções, em regra, são pautadas na vontade comum racionalizada, vocacionada pela boa-fé em busca de conteúdos éticos, exigindo, também, uma conduta positiva (CAVALCANTI FILHO, 1964, p. 64). O próprio fundamento de validade do direito internacional, a regra *pacta sunt servanda*, aponta para isso.

Com a influência da globalização nos choques dos valores sociais entre diferentes culturas, é iminente a perda de influência desses elementos na conduta social. Portanto, resta ao direito cada vez mais responsabilidade quanto à tarefa de disciplinamento das relações desenvolvidas na sociedade, sejam elas de qualquer natureza. O choque desses valores no seio do próprio direito, decorrente do pluralismo cultural da sociedade hodierna, é uma importante questão a ser considerada no estudo jurídico (GALINDO, 2006, p. 114).

A segurança jurídica, então, se caracteriza pela confiança transmitida à sociedade pelo direito através de sua acessibilidade, de sua estabilidade e de sua previsibilidade (VALEMBOIS, 2005, p. 18). Isso porque considera reflexamente que as condutas sociais devem respeitar as normas jurídicas, independentemente de concordância ou espontaneidade, mas pela sua força coercitiva, capaz de obrigar os indivíduos à adoção de determinadas atitudes.

Esse compromisso recíproco da sociedade entre si com respaldo no direito constitui a razão fundamental das constituições dos Estados. Resta então, indissociável a relação entre segurança jurídica e efetividade normativa, que desdobra nos aspectos da exigibilidade e da exequibilidade.

Nesse sentido, é de se compreender que as normas devem exercer uma influência psicológica (REALE, 1984, p. 86) sobre o indivíduo, conduzindo seus atos no sentido de buscar não infringi-las em respeito à ordem estabelecida convencionalmente pelo pacto social em torno do direito. Assim, garante-se a harmonia social, decorrente da estabilidade em função da previsibilidade das condutas no seio da sociedade, que devem se aproximar ou, ao menos, respeitar o que está estatuído na ordem jurídica.

Assim, se as normas jurídicas não cumprem a formalização consignada nos instrumentos jurídicos a elas superiores, que as originam e justificam, não pode ser cobrada ou exigida a sua observância. Assim, é caracterizada uma situação de fraca exigibilidade, o que se constata no Mercosul¹⁷.

Ainda, o sistema jurídico deve considerar que, excepcionalmente, sejam infringidos os seus ditames, e, nesse sentido, é necessário haver um sistema que imponha a observância do direito ao seu descumpridor, seja ele o Estado ou o particular (MELO, 2005, p. 34). A partir desse mesmo raciocínio, mas em sentido inverso, podemos constatar, também, a importância da garantia do acesso direto e indiferenciado a qualquer sujeito no seio da sociedade a esse sistema, para oportunizar a defesa de seus direitos em caso de violação.

Trata-se, nesse caso, de forçar o cumprimento da norma diante da resistência oferecida pelo infrator ou descumpridor, quando deve ser, então, efetuada a execução da norma por meio da submissão ao elemento da judicialidade e de seu poder impositivo. Se as normas não são exigíveis, ou se o sistema judicial ou jurisdicional não é vinculante, resta prejudicado o caráter da exequibilidade da norma, o que também é observado no Mercosul¹⁸.

Há que se considerar, em meio à abordagem do conceito de segurança jurídica, que o processo de construção das relações internacionais entre os Estados, a partir da diplomacia, foi uma alternativa à solução bélica de conflitos, em prol da harmonia e da minimização de prejuízos para toda a sociedade internacional, o que corrobora, em essência, com o conceito ora apresentado.

Nesse contexto, é imprescindível o estímulo à confiança entre os Estados. E foi justamente o direito que consignou esta confiança, por meio do fornecimento, a partir de seus instrumentos, da segurança para que as nações confiassem umas nas outras— posteriormente considerando-se também as organizações internacionais e os indivíduos. Assim surgiu e se desenvolveu o direito internacional, permitindo a coexistência pacífica e até mesmo a cooperação entre os sujeitos da sociedade internacional.

O direito internacional é uma realidade que demonstra fortes sinais de evolução e que tem contribuído significativamente para a garantia da segurança jurídica no âmbito das relações jurídicas que ultrapassam as fronteiras estatais. Essa finalidade é justamente o que pauta o interesse no tema quando se trata de integração regional, iniciativa surgida a partir de bases jurídicas internacionais.

¹⁷ Reconhecida, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Agravo Regimental em Carta Rogatória nº 8.279/1998.

¹⁸ Artigo 1º, § 2º, do Protocolo de Olivos.

Necessário, também, se faz compreender a forma como se expressa a segurança jurídica na Constituição brasileira vigente. Dessa forma, é possível identificar a sua importância no sentido da realização do dispositivo constitucional integracionista.

3.2 A segurança jurídica na Constituição Federal brasileira de 1988

A ordem constitucional brasileira em vigor consagra a ideia de segurança em geral, conforme se constata desde o seu preâmbulo. Repete ainda a menção genérica à segurança na cabeça do seu art. 5º.

A despeito dessas menções pouco específicas, o instituto da segurança jurídica, conforme orienta a construção de seu próprio conceito, permeia a existência do Estado de direito, do qual é exemplo o Estado brasileiro. Dessa forma, é um caráter a este ínsito e, portanto, independente de menção expressa no texto constitucional, pois atesta a finalidade do direito perante a ordem social. A construção do mundo jurídico tem, essencialmente, a missão de promover a segurança nas relações sociais.

Ainda no art. 5º, inciso XXXVI, a ordem constitucional promulgada defende o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada – os três pilares básicos do conceito clássico de segurança jurídica, conforme referido anteriormente – da possível interferência de leis posteriores, consagrando o caráter de estabilidade e previsibilidade da ordem jurídica.

Ressalte-se, em uma das mais expressivas reformas feitas na atual ordem constitucional, a Emenda Constitucional nº 045/2004, de 30 de dezembro de 2004, inseriu na Constituição o art. 103-A¹⁹, instituindo o mecanismo das famigeradas “súmulas vinculantes”. Consistem estas em súmulas de observância compulsória em sede da apreciação judicial dos casos a que se referem, desde a primeira instância.

O que chama atenção nesse fato é que a ordem constitucional atribui esta competência ao Supremo Tribunal Federal, maior encarregado pela sua defesa, fundando esta atribuição na necessidade de evitar “grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica”, conforme consta do § 1º do art. 103-A.

¹⁹ “O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei”.

Nesse sentido, é possível concluir que a segurança jurídica é um valor tão significativo na ordem constitucional brasileira vigente que motivou a adoção de um procedimento de severidade excepcional em busca de sua defesa.

Do ponto de vista da doutrina brasileira, a despeito da ausência expressa de dispositivo que ateste a tomada da segurança jurídica como norma constitucional, é defendido o princípio da segurança jurídica como direito fundamental, sob as mais diversas justificativas (DELGADO, 2005, p. 04; GRECO, 2005, p. 568).

No mesmo sentido se apresenta, em reiteradas oportunidades, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que eleva o princípio da segurança jurídica à categoria de princípio constitucional, considerando necessário e incondicional o seu respeito como princípio do Estado de Direito²⁰.

Independentemente dessa constatação, e sendo sua existência um reforço ao presente entendimento, a segurança jurídica é indispensável à plena realização constitucional brasileira e, conseqüentemente, de seu art. 4º, parágrafo único.

A efetividade normativa é como condição imprescindível para a observância da segurança jurídica exigida pela sociedade, que pactua entre si um modo de convívio através da instrumentalização em normas jurídicas. Necessário, portanto, indicar meios para promover essa efetividade e a conseqüente segurança jurídica na integração regional sul-americana, consagrada na ordem constitucional brasileira.

3.3 Medidas em prol da segurança jurídica no Mercosul

Após identificar as condições jurídicas e institucionais para a segurança jurídica no mercado comum, é possível propor algumas soluções no intuito de mitigar ou até mesmo resolver os problemas identificados no caso do Mercosul. Essas proposições são: a utilização dos acordos executivos; a criação de um tribunal de justiça do Mercosul com jurisdição aplicável diretamente sobre os Estados Membros; e/ou, a reforma nas Constituições brasileira e uruguaia.

Estes acordos, por sua natureza de contigüidade perante o Tratado-quadro de Assunção (1991), se encaixam claramente na condição de acordos executivos. No entanto, pelo procedimento de incorporação genérico, considerando a necessidade de submissão à

²⁰ Supremo Tribunal Federal, Ementa do Recurso Extraordinário nº 598099/MS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10 de agosto de 2011, e Ementa do Mandado de Segurança nº 26603/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 04 de outubro de 2011.

apreciação do Poder Legislativo, resta constatado que esses Acordos celebrados no âmbito do Mercosul não são contemplados com esse procedimento abreviado de celebração. Essa observação é lamentável quando se observa a demora na incorporação dos instrumentos, que nos casos apontados variou entre três e cinco anos.

Tendo em vista que este tipo de tratamento já é concedido aos acordos de cooperação científica, técnica ou tecnológica (ACCIOLY e SILVA, 2000, p. 30), seria fácil aplicar esta medida, visto que bastaria alterar a prática da incorporação dos acordos provenientes do Mercosul e dotados dessas características.

Outra possível solução no sentido de alcançar uma melhor efetividade para as normas mercosulinas e, conseqüentemente, elevar o nível de segurança jurídica, é a criação de um tribunal responsável por garantir a aplicação das normas mercosulinas vigentes.

Vale salientar que o eventual órgão jurisdicional teria que ser necessariamente dotado de certas características para que fosse efetivo no cumprimento de sua missão. Primeiramente, seria imprescindível o reconhecimento de sua jurisdição por parte de todos os Estados membros, bem como a concordância destes em se submeter às suas decisões.

Destarte, o conjunto normativo mercosulino teria muito a ganhar, na medida em que poderia ser aplicado de maneira uniforme e sistêmica, conferindo um caráter de maior unidade ao direito da integração. Inclusive, seria oportunizada a formação natural de uma jurisprudência mercosulina, conferindo ainda mais clareza na sua interpretação (BASTOS e FONTOURA, 2004, p. 21).

Deve-se registrar, ainda, que a necessidade de um tribunal internacional se torna ainda mais evidente se o objetivo do bloco regional é ir além do nível de zona aduaneira, como ocorre no caso em tela. Nesse sentido, a experiência do Tribunal de Luxemburgo certamente constitui um bom referencial (SOUZA, 1999, p. 32).

Essa medida, entretanto, destinada a resolver o problema da exequibilidade das normas mercosulinas originárias e derivadas, ainda não seria suficiente para garantir a segurança jurídica no Mercosul.

Restaria, ainda, o problema da exigibilidade das normas no tocante tanto ao procedimento de incorporação quanto ao seu posicionamento hierárquico nos sistemas jurídicos dos Estados partes, evidenciando a situação de desprestígio em que se encontram no direito brasileiro. Especialmente a questão da fragilidade do direito derivado seria inalcançável quer por esta medida, quer pela anterior, ou mesmo pela aplicação de ambas em conjunto, dada a sua compatibilidade.

Apenas a reforma constitucional brasileira, explicitando a importância e atribuindo preferências ao direito do Mercosul traria, na perspectiva interna, a solução definitiva para os problemas de insegurança jurídica. Saliente-se que, nesse caso, não seria alterada em nada a feição da ordem constitucional de 1988, tendo em vista a importância já destacada que conferiu ao projeto de integração regional no seu art. 4º, parágrafo único.

Nesse sentido, o Estado brasileiro encontra-se constitucionalmente desafinado em relação a dois de seus atuais parceiros regionais, quais sejam, Argentina e Paraguai. Assim, compartilha com o Uruguai um sistema constitucional incompatível às exigências observadas para o estabelecimento de uma situação de integração regional em nível de mercado comum (BASTOS e FOUTOURA, 2004, p. 18).

Tendo em vista o entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro²¹, não resta outra saída além da reforma da Constituição brasileira, em termos tão específicos quanto foi feito na reforma argentina de 1994. Apenas assim estaria garantida a admissão de instituições supranacionais de integração e de seu direito comunitário – dotado de primazia, aplicabilidade imediata e efeito direito –, em prol da efetiva instalação do Mercosul, como forma de realização do dever contido no art. 4º, parágrafo único, da própria Constituição.

No mesmo sentido deveria seguir o Estado do Uruguai, sob pena de incorrer em isolada posição contrária à realização do art. 1º do Tratado de Assunção. Fato este que poderia, inclusive, dificultar sua permanência no bloco.

Esta seria a melhor solução à integralidade dos problemas que minam a segurança jurídica no âmbito do Mercosul, do ponto de vista dos agentes econômicos particulares. Apenas quando vencer estes desafios, ele estará apto a acompanhar o ritmo imposto pela atual dinâmica de intensidade e fluidez das relações econômicas internacionais, alcançando a efetividade normativa necessária à garantia da segurança jurídica e ensejando o sucesso do referido processo de integração, expresso na instalação de um verdadeiro mercado comum entre seus Estados membros.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

²¹ Supremo Tribunal Federal, ementa do Agravo Regimental em Carta Rogatória nº 8.279 República Argentina, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 17 de junho de 1998.

O processo de integração sul-americana, no âmbito do Mercosul, a despeito do pioneirismo histórico bolivariano, padece pela falta de compromisso político com o seu aprofundamento. Isso é constatado nas atitudes contraditórias de seus Estados membros – principalmente do Estado brasileiro –, que impõem sérias dificuldades à evolução, no sentido de alcançar a efetiva instalação do Mercosul.

Diante das dificuldades ínsitas às experiências integracionistas, decorrentes da necessidade de harmonização de interesses inicialmente distintos e, muitas vezes, opostos, deve ser constante o esforço para atingir a melhor arquitetura institucional e jurídica no sentido de garantir a segurança para as relações econômicas dos particulares, efetivos realizadores do processo de integração. Este é o principal motivo determinante do sucesso ou insucesso de um projeto integracionista.

Do mesmo modo que a segurança jurídica é o fim próximo e a justiça o fim distante (SAUER, 1933, p.221), a integração regional é o fim próximo e a justiça social o fim distante no contexto do continente sul-americano. Isso porque a integração constitui meio de facilitar à produção econômica o alcance das condições de promover os direitos fundamentais – especialmente em contextos de desigualdade social, como é o caso do subcontinente sul-americano.

Os problemas observados na experiência do Mercosul são decorrentes de fraquezas em duas dimensões: a estrutura institucional e, por decorrência desta, a falta efetividade do direito produzido pelo bloco de integração. As fraquezas apontadas, por sua vez, já são, em parte, decorrência de limitações existentes nas ordens jurídicas dos seus membros.

O Estado brasileiro, que deveria ser líder regional, revela em seu sistema constitucional óbices significativos ao processo integracionista. A principal contradição é a adoção de um modelo soberanista apegado ao dualismo, constituindo entraves ao cumprimento de seus compromissos internacionais. Por outro lado, estabelece como Princípio Fundamental da República Federativa do Brasil a implantação da integração latino-americana, conforme consta do art. 4º, parágrafo único, da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal, na qualidade de intérprete constitucional, poderia ter concedido ao objetivo integracionista alguma distinção interpretativa. Entretanto, diante da ausência no texto constitucional de qualquer dispositivo de concessão de privilégio à incorporação das normas mercosulinas, asseverou a impossibilidade de conferir qualquer tratamento diferenciado a estas.

Dessa forma, tanto o direito originário quanto o derivado produzidos em sede do Mercosul enfrentam significativas dificuldades para atingir a devida vigência em ambas

dimensões jurídicas, internacional e interna, em cada Estado membro. Assim, resta fortemente enfraquecida a exigibilidade de seu sistema jurídico e o seu caráter vinculante – responsável por induzir as condutas dos particulares em direção à realização do projeto integracionista.

Por outro lado, o sistema de solução de controvérsias do Mercosul, que deveria obrigar os países membros externa e internamente ao cumprimento das normas de integração, encontra-se em um estágio de fraca evolução, especialmente considerando-se seu caráter ainda provisório. O sistema é, também, de caráter aberto, posto que faculta à busca por outras estruturas de solução de controvérsias, que certamente não têm compromisso com a defesa dos interesses do processo de integração, ensejando o esquivamento por partes de eventuais infratores do direito do Mercosul. Ademais, não tem o condão de alcançar as necessidades dos particulares, na medida em que veda sua participação direta na solução de controvérsias.

Assim, o atual mecanismo de solução de controvérsias não consegue exercer a força coercitiva necessária perante as condutas dos Estados e dos particulares, no sentido de garantir a exequibilidade, a aplicação, a efetividade das normas jurídicas vigentes no Mercosul – fato este que seria necessário para a evolução do processo de integração até a formação do mercado comum.

A principal consequência dessa dupla problemática, decorrente em parte da ordem constitucional brasileira, é um prejuízo severo à garantia da segurança jurídica nas relações econômicas no contexto da integração mercosulina, quer seja do ponto de vista regional, quer seja do aspecto interno de cada Estado-parte. O apego à soberania como pretexto para assumir uma postura contraditória, como a do Estado brasileiro, anulando a regulação e as correções efetuadas pelo direito internacional, enseja a submissão a pressões puramente imediatistas, muitas vezes, prejudicando o interesse nacional (GARCIA, 2001, p. 22).

Em cumprimento ao art. 1º do Tratado de Assunção e ao princípio fundamental estatuído no parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal de 1988, conclui-se que, para além de soluções como o recurso aos acordos executivos ou à criação de um tribunal de justiça mercosulino, é necessária a reforma constitucional brasileira – e, também, uruguaia, atentando-se para a venezuelana em razão de sua entrada no bloco regional. Apenas dessa forma é possível garantir a efetivação do Mercado Comum do Sul.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Manual de Direito Internacional Público**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BARBOSA, Rubens. **Mercosul e a integração regional**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina – Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

BASTOS, Carlos Eduardo Caputo; FONTOURA, Jorge. **O adensamento jurídico do Mercosul e o Protocolo de Olivos**. *In: Revista de Informação Legislativa*, Ano 41, n. 162, abr./jun. 2004, pp. 19-23.

BAUMANN, Renato; CANUTO, Otaviano; GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Internacional – teoria e experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BICHARA, Jahyr-Philippe. **La privatisation au Brésil: aspects juridiques et financiers**. Paris: L’Harmattan, 2008.

BÖHLKE, Marcelo. **Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico**. Curitiba: Juruá, 2008.

CÁCERES, Florival. **História Geral**. 4. ed. São Paulo: Moderna, 1996.

CARNEIRO, Cynthia Soares. **O Direito da Integração Regional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CARREAU, Dominique; JUILLARD, Patrick. **Droit international économique**. Paris: Dalloz, 2003.

CASELLA, Paulo Borba. **Soberania, Integração Econômica e Supranacionalidade**. *In: MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque (coord.). Anuário direito e globalização, 1: a soberania*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

CAVALCANTI FILHO, Theophilo. **O problema da segurança jurídica no direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. GALINDO, Bruno César Machado Torres. **Teoria Intercultural da Constituição**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

DELGADO, José Augusto. **O princípio da segurança jurídica: supremacia constitucional**, p. 08. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/448>>. Acesso em: 08 de maio de 2010.

GALINDO, Bruno César Machado Torres. **Teoria intercultural da Constituição**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

GARCIA, Maria. **A integração dos Estados. O Brasil no Mercosul: implicações e abrangências na ordem interna e internacional**. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional, Ano 9, n. 35, abr./jun. 2001, pp. 16-25.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Protocolo de Olivos: alterações no sistema de soluções de controvérsias do MERCOSUL e perspectivas**. In: Revista de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 37, 2002, pp. 157-167.

GRECO, Leonardo. **Ainda a coisa julgada inconstitucional**. In: Estudos de Direito Processual. Campos: Editora da Faculdade de Direito de Campos, 2005, pp. 557-581.

MAGNOLI, Demétrio; ARAÚJO, Regina. **Projeto de Ensino de Geografia – Geografia Geral**. São Paulo: Moderna, 2000.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Temas atuais de política do direito**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1998. GRECO, Leonardo. **Ainda a coisa julgada inconstitucional**. In: Estudos de Direito Processual. Campos: Editora da Faculdade de Direito de Campos, 2005.

MENEZES, Wagner. **Direito Internacional na América Latina**. Curitiba: Juruá, 2007.

REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

SAUER, Wilhelm. **Filosofia jurídica y social**. Barcelona: Labor, 1933.

SOUZA, Carlos Fernando Mathias. **Direito de integração, internacionalização da justiça e duas palavras sobre o Mercosul.** *In:* Revista de Informação Legislativa, Ano 36, n. 142, abr./jun. 1999, pp. 27-34.

VALEMBOIS, Anne-Laure. **La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français.** Paris: L. G. D. J., 2005.

THE LEGAL CERTAINTY IN SOUTH AMERICAN'S REGIONAL INTEGRATION: SEARCHING THE REGIONAL DEVELOPMENT

ABSTRACT

The 1988's Brazilian constitutional commits to the Latin-American regional integration. So, it celebrated the Asuncion Treaty in order to create Mercosul. However, the regional law system has fragilities, recognized by the Brazilian Supreme Court. It follows from these findings the lack of legal certainty provided by the mercosul's legal system, considering its effects both international and within the brazilian state. Among the possible solutions to reduce or eliminate the problem are the executive agreements in the mercosul's original rules incorporation to the brazilian state, the creation of a mercosul's court of law and/or a constitutional reform.

Keywords: Regional integration. Mercosul. Legal certainty.