

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA**  
**CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**YAGO MIKAEL ALVES MENDES**

**A POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS DOS ATOS DO PARLASUL  
(1991-2017): A MODIFICAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO**

**Sant'Ana do Livramento**

**2022**

**YAGO MIKAEL ALVES MENDES**

**A POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS DOS ATOS DO PARLASUL  
(1991-2017): A MODIFICAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Rafael Vitória Schmidt

**Sant'Ana do Livramento**

**2022**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

M538p Mendes, Yago Mikael Alves  
A Possibilidade de Ampliação dos Efeitos dos Atos do  
PARLASUL (1991-2017): A Modificação do Regimento  
Interno / Yago Mikael Alves Mendes – 2022.  
96 p.

Orientador: Rafael Vitória Schmidt.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em  
Direito) - Universidade Federal do Pampa, Campus  
Santana do Livramento, 2022.

1. Integração Regional. 2. Direito da Integração. 3.  
MERCOSUL. 4. PARLASUL. I. Rafael Vitória Schmidt.  
I. Título.

**YAGO MIKAEL ALVES MENDES**

**A POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS DOS ATOS DO PARLASUL  
(1991-2017): A MODIFICAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 16/03/2022.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Rafael Vitória Schmidt

Orientador

UNIPAMPA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carmela Marcuzzo do Canto Cavalheiro

UNIPAMPA

---

Prof. Dr. Fernando Pedro Meinero

UNIPAMPA

Dedico este trabalho ao meu Deus e Salvador, JESUS CRISTO; à minha mãe Tânia Alves, incansável motivadora e confidente nas horas difíceis; ao meu pai, Altair Mendes, por me mostrar que era possível; aos meus irmãos e suporte, Sil Farnei e Lis Francine; e à minha sobrinha e cunhada, Elisa K. Mendes e Daniela Keller.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, eu agradeço a JESUS por sempre me escutar e responder, estar atento às minhas necessidades e prover tudo que for necessário. Tu foste o meu conforto, o meu afago e o meu amor. Disposto a me levantar quando estava prostrado e disposto a me corrigir quando estava errado. Obrigado!

Agradeço à minha mãe, Tânia Alves, incansável motivadora. Por vezes, preocupava-se mais com o andamento deste trabalho do que eu, com o meu nervosismo. Quando não conseguia focar e me concentrar sempre tinha uma palavra de amor e alerta.

Agradeço ao meu pai, Altair Mendes, pelo suporte e por ter provido, além das palavras de orientação que sempre escutei e procurei pôr em prática. Elas me conduziram ao caminho certo.

Agradeço à minha irmã, Lis Francine, que sempre me aguardava em casa com um abraço caloroso e reconfortante e por, nos últimos dias, revisar comigo este trabalho.

Agradeço ao meu irmão, sua esposa e filha, Sil Farnei, Daniela e Elisa, pois sempre pude contar com cada um deles para ouvir meus relatos, meus anseios e meus medos e sei que sempre poderei contar com eles.

Agradeço às parcerias que desenvolvi no curso, em especial, a Daiza Leal e a Ilenahy Pacheco. A Daiza por ter se tornado uma irmã, uma amiga maravilhosa sem a qual nem sei se seria capaz de me formar. A Ilenahy por sempre estar disposta a assumir um pouco mais de carga nos trabalhos e avaliações em conjunto quando eu precisei. A estas duas pessoas faltam palavras de agradecimento.

Agradeço ao meu orientador, Dr. Rafael Schmidt. Nem consigo expressar a sorte que tive em ter sido aceito por ele. Sua empatia e esforço para me ajudar foram incríveis, sem os quais não conseguiria ter chegado até aqui.

Enfim, fica registrado aqui o meu agradecimento a todas as pessoas que, de algum modo, contribuíram para que eu conseguisse chegar ao fim dessa carreira.

“Trabajo bruto, pero con orgullo  
Aquí se comparte, lo mío es tuyo  
Este pueblo no se ahoga con marullos  
Y si se derrumba yo lo reconstruyo  
Tampoco pestañeo cuando te miro  
Para que te recuerde' de mi apellido”

Latinoamérica (Calle 13)

## RESUMO

Tendo em vista que o processo de integração latinoamericano é de grande importância para os povos locais, que um dos principais processos em desenvolvimento hoje é a integração via MERCOSUL, que o único órgão de representação popular neste sistema é o PARLASUL e que o alcance de seus atos pode estar aquém das expectativas; o presente trabalho aborda a possibilidade de ampliação dos efeitos dos Atos do PARLASUL. O seu objetivo geral é verificar a possibilidade de ampliar os efeitos jurídicos dos Atos do PARLASUL por meio de uma modificação no RIPM e os objetivos específicos são: identificar os limites que a estrutura do MERCOSUL impõe a ampliação dos efeitos jurídicos dos Atos; e apontar, em linhas gerais, norteadores e limitadores à ampliação na normativa restrita ao PARLASUL. A pesquisa, quanto aos procedimentos, se caracteriza por uma pesquisa bibliográfica, documental e, quanto à abordagem adotada, qualitativa, perpassando por uma análise geral da estrutura, uma análise específica da normativa do PARLASUL e dos Atos do Parlamento e, por fim, até onde se poderia ir quanto a uma possível ampliação. Foi observado que as competências atribuídas ao PARLASUL, por serem genéricas e abstratas, são um limitador à ampliação; que os princípios e os propósitos constantes do PCPM devem orientar qualquer ampliação; que o caráter supranacional impede que este órgão tenha capacidade decisória, não sendo fonte jurídica do bloco, pois não é um espaço de negociação entre governos, mas de discussão entre os representantes diretos ou indiretos das populações; e que, por meio de modificação do RIPM, a única possibilidade de ampliação é a atribuição de mais deveres aos mercoparlamentares e ao Parlamento como um todo, incumbindo-lhes o dever de ser mais reativo e responsivo às negativas dos demais órgãos do MERCOSUL, em especial dos órgãos com capacidade decisória.

**Palavras-chave:** Integração Regional; Direito da Integração; MERCOSUL; PARLASUL.

## RESUMEN

Considerando que el proceso de integración latinoamericano es de gran importancia para los pueblos locales, que uno de los principales procesos en desarrollo hoy es la integración vía MERCOSUR, que el único órgano de representación popular en este sistema es el PARLASUR y que el alcance de sus actos puede quedar corto de expectativas; El presente trabajo aborda la posibilidad de ampliar los efectos de los Actos del PARLASUR. Tiene como objetivo general verificar la posibilidad de ampliar los efectos jurídicos de los Actos del PARLASUR a través de una modificación en el RIPM y los objetivos específicos son: identificar los límites que la estructura del MERCOSUR impone a la ampliación de los efectos jurídicos de los Actos; y señalar, en términos generales, lineamientos y limitaciones a la ampliación de la normativa del PARLASUR. La investigación se caracteriza por una investigación bibliográfica, documental y cualitativa, pasando por un análisis general de la estructura, un análisis específico del reglamento del PARLASUR y de los Actos del Parlamento y, finalmente, hasta dónde podría llegar en términos de una posible ampliación. Se observó que las competencias atribuidas al PARLASUR, por ser genéricas y abstractas, limitan la ampliación; que los principios y propósitos contenidos en el PCPM deben guiar cualquier ampliación; que el carácter supranacional impide que este órgano tenga capacidad decisoria, sin ser fuente legal del bloque; y que, mediante la modificación del RIPM, la única posibilidad de ampliación es la atribución de más funciones a los mercoparlamentarios y al Parlamento en su conjunto, encomendándole el deber de ser más reactivo y sensible frente a los negativa de los demás órganos del MERCOSUR.

**Palabras clave:** Integración Regional; Derecho de la Integración; MERCOSUR; PARLASUR.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo do Conselho do Mercado Comum.....	32
Quadro 2 - Comparativo do Grupo Mercado Comum.....	34

## LISTA DE SIGLAS

ALADI - Associação Latino Americana de Integração.  
ALALC - Associação Latino Americana de Livre Comércio.  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina.  
CCM - Comissão de Comércio do MERCOSUL.  
CMC - Conselho do Mercado Comum.  
CPC - Comissão Parlamentar Conjunta.  
FCES - Foro Consultivo Econômico-Social.  
GATT-47 - Acordo Geral de Comércio e Tarifas de 1947.  
GATT-94 - Acordo Geral de Comércio e Tarifas de 1994.  
GMC - Grupo Mercado Comum.  
GTAN - Grupo Técnico de Alto Nível.  
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul.  
NAFTA - Acordo de Livre Comércio da América do Norte.  
OMC - Organização Mundial do Comércio.  
ONU - Organização das Nações Unidas.  
PARLASUL - Parlamento do Mercado Comum do Sul.  
PB/91 - Protocolo de Brasília.  
PCPM - Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL  
PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica.  
POP/94 - Protocolo de Ouro Preto.  
RIPM - Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL.  
SAM - Secretaria Administrativa do MERCOSUL.  
TA/91 - Tratado de Assunção, de 1991.  
TEC - Tarifa Externa Comum.  
TICD - Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento.  
TM/60 - Tratado de Montevideu, de 1960.  
TM/80 - Tratado de Montevideu, de 1980.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>ANÁLISE HISTÓRICO-JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO MERCOSUL.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1</b>	<b>Do Tratado de Montevideu de 1960 ao Tratado de Assunção.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2</b>	<b>O Tratado de Assunção.....</b>	<b>24</b>
<b>2.3</b>	<b>O Protocolo de Brasília.....</b>	<b>28</b>
<b>2.4</b>	<b>Protocolo de Ouro Preto.....</b>	<b>30</b>
<b>2.4.1</b>	<b>Estrutura do MERCOSUL.....</b>	<b>31</b>
<b>2.4.1.1</b>	<b>O Conselho do Mercado Comum.....</b>	<b>31</b>
<b>2.4.1.2</b>	<b>O Grupo Mercado Comum.....</b>	<b>33</b>
<b>2.4.1.3</b>	<b>A Comissão de Comércio do MERCOSUL.....</b>	<b>37</b>
<b>2.4.1.4</b>	<b>A Comissão Parlamentar Conjunta.....</b>	<b>38</b>
<b>2.4.1.5</b>	<b>O Foro Consultivo Econômico-Social.....</b>	<b>40</b>
<b>2.4.1.6</b>	<b>A Secretaria Administrativa do MERCOSUL.....</b>	<b>41</b>
<b>2.4.2</b>	<b>Demais disposições.....</b>	<b>42</b>
<b>2.5</b>	<b>O Protocolo de Ushuaia.....</b>	<b>44</b>
<b>2.6</b>	<b>O Protocolo de Olivos.....</b>	<b>45</b>
<b>2.7</b>	<b>O Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL e Propostas Correspondentes - Critério de Representação Cidadã.....</b>	<b>47</b>
<b>2.8</b>	<b>O Parlamento Europeu.....</b>	<b>49</b>
<b>3</b>	<b>A NORMATIVA E OS ATOS DO PARLASUL.....</b>	<b>51</b>
<b>3.1</b>	<b>O Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL.....</b>	<b>53</b>
<b>3.2</b>	<b>O Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL.....</b>	<b>61</b>
<b>3.3</b>	<b>Os Atos do PARLASUL e seus Efeitos Jurídicos no Sistema MERCOSUL.....</b>	<b>62</b>
<b>3.3.1</b>	<b>Pareceres.....</b>	<b>62</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Projetos de normas e Anteprojetos de normas.....</b>	<b>64</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Declarações.....</b>	<b>65</b>
<b>3.3.4</b>	<b>Recomendações.....</b>	<b>66</b>
<b>3.3.5</b>	<b>Relatórios.....</b>	<b>69</b>

3.3.6	Disposições.....	70
4	A POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS DOS ATOS DO PARLASUL.....	72
4.1	O Processo de Modificação do Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL.....	73
4.2	Limites postos pela Estrutura do MERCOSUL.....	74
4.3	Considerações acerca do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL.....	77
4.4	A Possibilidade de Ampliação dos Efeitos Jurídicos dos Atos..	80
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
	REFERÊNCIAS.....	89

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se debruça sobre o Direito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), seus principais marcos jurídicos, chamados de Textos Fundacionais, e, mais especificamente, sobre os Atos de um órgão de dentro da estrutura desta organização, o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL).

De maneira concisa, aborda os Atos do Parlamento previstos no Regimento Interno do PARLASUL (RIPM) a partir das competências estabelecidas no Protocolo Constitutivo desta Casa Parlamentar dentro da estrutura jurídico-institucional do MERCOSUL. Desse modo, busca-se responder se é juridicamente possível ampliar os efeitos dos Atos do PARLASUL por meio de uma modificação do Regimento Interno. Para tanto, partiu-se da hipótese de que a ampliação dos efeitos dos Atos por intermédio de uma modificação no Regimento Interno é juridicamente possível, vinculando o Conselho Mercado Comum (CMC), por exemplo, a tomar alguma atitude em relação aos Atos emitidos.

Nesse diapasão, o objetivo geral é verificar a possibilidade de ampliar os efeitos jurídicos, neste trabalho entendidos como “resultados práticos”, dos Atos do PARLASUL por meio de uma modificação no RIPM, por ser um ato unilateral do Parlamento. E os objetivos específicos são: identificar os limites que a estrutura do MERCOSUL impõe à ampliação dos efeitos jurídicos dos Atos; indicar os efeitos dos Atos a partir do RIPM e do Protocolo Constitutivo do Parlamento; e apontar, em linhas gerais, norteadores e limitadores à ampliação na normativa restrita ao PARLASUL.

A justificativa para a escolha deste tema e dos objetivos estabelecidos está no fato de que como cidadão do MERCOSUL que sou, natural “da Fronteira”, como carinhosamente denominamos pessoas que nasceram em Sant’Ana do Livramento/BR - Rivera/UY, sempre acreditei muito na proposta do MERCOSUL e desejei o seu avanço, de forma que outros tivessem a oportunidade de usufruir dos benefícios que a Integração Regional proporciona, assim como eu usufruí, na maior parte da minha vida, de lazer e ócio em dois países diferentes; de um intenso

intercâmbio cultural; de maior oferta de produtos, oferecendo mais estabilidade nos valores; de maior leque de oportunidades educacionais e etc.

Sob essa óptica, eu acredito que, muito semelhante ao que assevera Menezes e Penna Filho (2006, p. 5), “Uma integração deve acrescentar ganhos econômicos e melhora no bem-estar social dos povos integrados. [Pois] O objetivo principal é que as pessoas sintam que estão tendo mais vantagens dentro do que fora de um processo de integração. [...] [Porém] Não se pode fazer uma integração acreditando que, desde o primeiro momento, já seja possível sentir os resultados altamente positivos das economias integradas”.

Com esse mesmo estado de espírito, eu promovo e defendo o processo de Integração via MERCOSUL, com os meus olhos voltados para os benefícios a longo prazo, mas desfrutando dos benefícios a curto prazo disponíveis em uma região de fronteira.

Além disso, o MERCOSUL possibilita, também, em diferentes níveis, a economia de larga escala, a redução das tensões regionais, força de barganha no comércio internacional etc., demonstrando a sua importância. (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p. 5).

A partir disso, procurei por órgãos que trouxessem legitimidade ao processo, representando diretamente a população do MERCOSUL e seus interesses para além da “integração de presidentes e de suas agendas” (RIBEIRO, 2019, p. 33). O órgão que eu encontrei denomina-se PARLASUL.

Comecei a ler sobre ele, a entender que sua composição era por meio de parlamentares eleitos indiretamente, mas que futuramente será de forma direta, até que chegou ao meu conhecimento que no quadriênio de 2007-2010, 93% (46) das recomendações do PARLASUL foram mencionadas nas reuniões do Conselho Mercado Comum, órgão deliberativo superior do MERCOSUL, e, destas 46 recomendações, apenas 1 (uma) foi aprovada (DRI; PAIVA, 2016).

O susto foi instantâneo, de forma que, para mim, se tornou imperioso a análise dos Atos do PARLASUL no Direito do MERCOSUL, averiguando quais são seus efeitos jurídicos, no intuito de verificar a possibilidade de ampliação de seus resultados práticos e, conseqüentemente, vislumbrar um caminho para que essa Casa Parlamentar possa ganhar maior importância nesse processo de integração.

O meu sonho como pesquisador nesse momento foi o de apontar para o princípio de uma reforma no sistema do MERCOSUL que começaria com a realização do sufrágio universal direto para a composição de todo o PARLASUL, momento em que se pressupõe que os Parlamentares irão representar diretamente os interesses da população. Tal órgão trabalharia, então, para galgar maior significância no processo de integração do bloco mercosulino e o meu trabalho poderia ser uma bússola indicando o primeiro, pequeno sim, mas primeiro passo a ser dado unilateralmente. E, por óbvio, poderão ser realizadas pesquisas a posteriori com o objetivo de averiguar a viabilidade do acréscimo de atos e até poderes - visando conferir maior importância ao PARLASUL e alcance aos seus atos, tais como Poder de Veto, emissão de Parecer Vinculativo etc.

Retornando ao presente, no que concerne à metodologia, trata-se de pesquisa bibliográfica, pois “é elaborada com base em material já publicado” (GIL, 2017, p. 28), e também é utilizada “para explicar e discutir, com base nas informações teóricas publicadas em livros e revistas especializadas, o assunto, o problema ou a dificuldade que precisamos aprender, resolver ou eliminar” (NASCIMENTO, 2016, p.27). Ou seja, partindo da leitura de fontes secundárias, “fonte não original de informação” (APPOLINÁRIO, 2011, p. 88), buscar-se-á abordar a estrutura do MERCOSUL e, na medida do possível, apresentar a bibliografia que trata dos Atos do PARLASUL.

Outrossim, trata-se, ainda, de pesquisa documental, pois “vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas, tais como assentamento, autorização, comunicação etc” (GIL, 2017, p. 29), desse modo, serão coletados “documentos, escritos ou não, que constituem o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ter sido feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois” (MARCONI; LAKATOS, 2021, p. 202). Nessa linha de raciocínio, será feito o levantamento de normas jurídicas em vigor no sistema do MERCOSUL até o ano de 2017 para atingir os objetivos propostos.

Salienta-se, neste momento, que a pesquisa se limita ao período compreendido entre 1991, por ser o ano da constituição do MERCOSUL, e 2017, para evitar uma análise ampla demais que inviabilizasse este trabalho. Em outras palavras, acompanhar até o presente momento toda a produção de normas e fontes

jurídicas do bloco seria despropositadamente laborioso quando levamos em consideração que um recorte temporal possibilita uma análise mais aprofundada.

Ainda mais com a escassez de bibliografias que analisem tão somente os Atos do Parlamento do Mercado Comum do Sul e seus efeitos jurídicos. Portanto, a parca quantidade de bibliografia limita a profundidade da análise por se tratar de um trabalho de graduação. Por outro lado, por ser um primeiro esforço de compreensão sobre o assunto, sem muitos precedentes, o presente trabalho tem uma maior relevância enquanto pesquisa bibliográfica, documental e, quanto à natureza dos dados, pesquisa qualitativa, pois “mediante descrições verbais” se apresentam os resultados. (GIL, 2017, p.39).

Além disso, para alcançar os objetivos propostos, entendendo a complexidade e a ambição dessa proposta, o trabalho inicia, no primeiro capítulo do desenvolvimento, por uma análise mais generalista, porém não menos necessária, do desenvolvimento histórico, jurídico e institucional do MERCOSUL, visando a compreensão da estrutura que temos hoje, dos seus contornos e também dos fatos históricos que a levaram a se conformar dessa forma.

No segundo capítulo do desenvolvimento, abordou-se uma normativa mais específica voltada ao PARLASUL, assim como tratou-se dos Atos pelos quais o Parlamento vai agir e seus efeitos. Uma vez que o cenário no qual o objeto deste trabalho se insere foi posto no capítulo anterior, este capítulo foca as lentes do leitor e do pesquisador no objeto propriamente dito, esclarecendo e analisando.

No terceiro capítulo, então, faz-se uma análise mais propositiva com base nos pressupostos e abordagens anteriores, isto é, evidencia-se a possibilidade ou não de ampliação baseado na estrutura exposta no capítulo 1 e na normativa e efeitos apresentados no capítulo 2. Em seguida, finalizando o trabalho, foram feitas as considerações finais.

## **2 ANÁLISE HISTÓRICO-JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO MERCOSUL**

O Parlamento do MERCOSUL é regido *a priori* pelo Tratado de Assunção (TA/91) e pelo Protocolo de Ouro Preto (POP/94), os quais, respectivamente, instituem o Mercado Comum do Sul e dispõem acerca da estrutura definitiva desta personalidade de direito internacional. Secundariamente, temos o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL (PCPM) e o Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL, marcos jurídicos centrais na consolidação e viabilização deste Parlamento e que serão objeto de análise no capítulo seguinte.

Ocorre que, para se analisar a possibilidade jurídica de ampliar os efeitos dos atos do PARLSAUL, precisa-se, antes de tudo, compreender os marcos histórico-jurídico-institucionais do MERCOSUL que regulamentam os seus órgãos. Marcos que estabelecem as competências e funções de cada um deles na estrutura institucional atual, resultado de um intenso processo de constituição e consolidação.

Desse modo, para analisar a evolução da estrutura institucional do MERCOSUL a partir de marcos legais, iniciou-se pelos tratados que constituem os processos de integração na América Latina que dão lastro para a subsequente constituição do MERCOSUL, sendo eles: o Tratado de Montevideu (TM/60), de 1960, e o Tratado de Montevideu (TM/80), de 1980.

Em seguida, abordou-se, seguindo uma linha cronológica, o Tratado de Assunção, o Protocolo de Brasília (PB/91), o Protocolo de Ouro Preto, o Protocolo de Ushuaia, o Protocolo de Olivos, o Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL e Propostas Correspondentes - Critério de Representação Cidadã e, por fim, uma sucinta análise do Parlamento Europeu, para que, uma vez estabelecido o papel e o lugar do Parlamento no Sistema MERCOSUL, se adentre na análise específica das normas legais e dos Atos do Parlamento no capítulo seguinte.

### **2.1 Do Tratado de Montevideu de 1960 ao Tratado de Assunção, de 1991**

Aponta-se como início do processo de integração regional (GOMES, 2014) a aproximação entre duas das maiores economias da América do Sul, a Argentina e o

Brasil, que culminou na constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), por meio do Tratado de Assunção, de 1991.

O Tratado de Assunção, por sua vez, materializou a integração pretendida pela Associação Latino Americana de Integração (ALADI), porque se situa juridicamente dentro do Tratado de Montevideu de 1980, tratado que constitui a ALADI (ARNAUD, 1996 *apud* ACCIOLY, 2010). Por consequência, o MERCOSUL decorre também dos esforços integracionistas da ALALC (Associação Latino Americana de Livre Comércio), que é a precursora da ALADI. Seguindo essa linha de raciocínio, cabe iniciar a análise histórico-jurídico-institucional deste bloco pela ALALC.

A proposta da ALALC foi inicialmente pensada pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)<sup>1</sup>, da ONU (Organização das Nações Unidas), e encabeçada pelo argentino Raul Prebisch, quem, conforme Accioly (2010), realizou as negociações com os países latino-americanos, culminando na assinatura do Tratado de Montevideu de 1960 e na criação da ALALC composta por 11 estados partes, a saber, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

O Tratado de Montevideu, de 1960, dispunha, em seu capítulo 1, artigo 1, do nome e do objeto, o que pretendia estabelecer:

Por el presente Tratado **las Partes Contratantes establecen una zona de libre comercio** e instituyen la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (en adelante denominada "Asociación"), cuya sede es la ciudad de Montevideo (República Oriental del Uruguay).

La expresión "Zona", cuando sea mencionada en el presente Tratado, significa el conjunto de los territorios de las Partes Contratantes. (ALALC, 1960, grifo nosso)

Não apenas previa o nome e o objeto, como também prescrevia, no artigo 2, do capítulo 2, o prazo em que seu objetivo tinha que ser alcançado.

---

<sup>1</sup> A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe da Organização das Nações Unidas estabeleceu-se em 25 de fevereiro de 1948 e está sediada em Santiago, no Chile. Como mediadora e provedora de capital intelectual viabilizou as negociações e pensou aquilo que viria a ser a Associação Latino Americana de Livre Comércio.

Artículo 2.- La zona de libre comercio, establecida en los términos del presente Tratado, se perfeccionará **en un período no superior a doce (12) años**, a contar desde la fecha de su entrada en vigor.

Artículo 3.- Durante el período indicado en el artículo 2, las Partes Contratantes **eliminarán gradualmente, para lo esencial de su comercio recíproco, los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier Parte Contratante** (ALALC, 1960, grifo nosso)

Tratava-se, portanto, de uma proposta audaciosa, pois visava a integração de todos os países sul-americanos à revelia do Brasil que queria uma integração em blocos menores e países próximos, e, há que se ressaltar, de países membros que tinham as suas economias historicamente voltadas para os mercados consumidores da Europa e dos Estados Unidos e de costas para a sua própria região (MENEZES; PENNA FILHO, 2006).

A despeito da ousadia dessa Associação, nos anos que se seguiram, a região passou por inúmeros regimes ditatoriais, “como os que ocorreram no Brasil (1964), Argentina (1966), Chile (1973) e Uruguai (1976)” (FERNANDES; MORETT, 2018, p.30), desencadeando uma onda ultranacionalista e, conseqüentemente, voltada aos interesses internos, além de protecionista.

Neste cenário, os países membros voltaram-se para as questões domésticas em um ímpeto desenvolvimentista, inviabilizando qualquer forma de integração regional, que depende da negociação e da preterição de certos interesses nacionais a favor de interesses regionais, visando ultrapassar os obstáculos postos pela assimetria econômica e social entre os países e obter sucesso no processo integracionista.

Além disso, o contexto global de estagnação econômica que englobava o aumento da inflação, a primeira grande crise do petróleo, a inconvertibilidade do dólar em ouro por uma política monetária severa dos Estados Unidos (BEDIN; NIELSSON, 2013), fez ainda mais com que a ALALC, que já tinha que resistir às assimetrias entre os 11 Estados, fracassasse em sua empreitada. Afinal, era de se esperar tal fim de uma proposta tão audaciosa que desconsiderou, primeiro, as assimetrias regionais e, segundo, as dificuldades de escoar produtos e serviços para dentro do continente. Tal dificuldade é alvo de projetos do MERCOSUL ainda hoje,

de forma que podemos citar como exemplo o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL.

Diante do fim da ALALC, então, temos como sucessora a constituição da ALADI que até hoje está vigente, por meio de um segundo Tratado de Montevidéu, de 12 de agosto de 1980, com os mesmos membros da ALALC e a adesão de outros, especificamente, de Cuba em 1999 e do Panamá em 2009.

Acerca disso, o Tratado de Montevidéu de 1980, em seu preâmbulo, dispõe que:

Os GOVERNOS da República Argentina, da República da Bolívia, da República Federativa do Brasil, da República da Colômbia, da República do Chile, da República do Equador, dos Estados Unidos Mexicanos, da República do Paraguai, da República do Peru, da República Oriental do Uruguai e da República da Venezuela.

[...]

SEGUROS de que a **continuação desse processo requer o aproveitamento da experiência positiva, colhida na aplicação do Tratado de Montevidéu, de 18 de fevereiro de 1960.**

[...]

DISPOSTOS a impulsar o desenvolvimento de vínculos de solidariedade e cooperação com outros países e áreas de integração da América Latina, **com o propósito de promover um processo convergente que conduza ao estabelecimento de um mercado comum regional.**

[...]

CONSIDERANDO a **decisão adotada pelas Partes Contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, que permite a celebração de acordos regionais ou gerais entre países em desenvolvimento**, com a finalidade de reduzir ou eliminar mutuamente os entraves a seu comércio recíproco.

CONVÊM EM subscrever o presente Tratado, o qual substituirá, de acordo com as disposições nele contidas, o Tratado que institui a Associação Latino-Americana de Livre Comércio. [Aqui vê-se claramente o intuito de instituir a ALADI como processo de integração substituinte da ALALC] (ALADI, 1980, grifo nosso)

Importante salientar que o TM/80 deixa evidente que a ALADI é um sistema menor, de regionalismo econômico, para concessão de vantagens entre os contratantes, os quais já haviam se submetido a um marco jurídico que institui um sistema maior de multilateralismo econômico global, o qual veio a ser posteriormente

constituído pelos países que integram a Organização Mundial do Comércio<sup>2</sup> (OMC) (GOMES, 2014).

Em suma, trata-se da instituição da ALADI dentro do marco jurídico do Acordo Geral de Comércio e Tarifas de 1947 (GATT-47)<sup>3</sup> que levou ao aumento gradual da liberalização econômica, visto que à época a OMC ainda não havia sido estabelecida, todavia como o Acordo Geral de Comércio e Tarifas de 1994 (GATT-94) incorporou o GATT-47 e instituiu o OMC, a ALADI passou então a ser, como mencionado, um bloco menor dentro da OMC, a organização internacional promotora do livre-comércio mundial.

Tal Associação ainda permite processos de integração parciais, isto é, blocos econômicos entre os seus membros, por intermédio de Acordos de alcance parcial, prescritos na Seção 3 do TM/80, do artigo 7º ao 14. O próprio MERCOSUL é uma espécie de Acordo de alcance parcial como será averiguado na próxima seção. Outrossim, entre as normas gerais que regerão os acordos, está a de que eles deverão, mediante prévia negociação, estar abertos à adesão dos demais Estados membro da ALADI, *in verbis*.

Artigo 7º

Os acordos de alcance parcial **são aqueles de cuja celebração não participa a totalidade dos países-membros** e propenderão a **criar as condições necessárias para aprofundar o processo de integração regional**, através de sua progressiva multilateralização.

Os direitos e obrigações que forem estabelecidos nos acordos de alcance parcial regerão exclusivamente para os países-membros que os subscreveram ou que a eles adiram.

[...]

Artigo 9º

Os acordos de alcance parcial reger-se-ão pelas seguintes normas gerais:

- a) **Deverão estar abertos à adesão, prévia negociação, dos demais países-membros;**
- b) Deverão conter cláusulas que propiciem a convergência, **a fim de que seus benefícios alcancem a todos os países-membros;**

[...] (ALADI, 1980, s/n, grifo nosso)

---

<sup>2</sup> A Organização Mundial do Comércio começou a operar em 1995 e possui como funções a administração dos acordos comerciais, a atuação como um fórum para negociações e como um espaço de resolução de controvérsias, a revisão das políticas nacionais na matéria, além de auxiliar os países em desenvolvimento a desenvolverem sua capacidade comercial e cooperar com outras organizações internacionais. (WTO, 2021)

<sup>3</sup> *General Agreement on Tariffs and Trade*, sigla em inglês.

Resta dizer que a ALADI ainda não conseguiu cumprir com seu propósito de estabelecer um Mercado Comum Regional. Com efeito, já no começo de sua existência, teve que fazer face a Década Perdida, como intitula-se a década de 80 na América Latina, deflagrada, entre outras razões, pelo aumento das taxas de juros em 1979 por parte dos Estados Unidos - EUA, que acabou por endividar sobremaneira países latino-americanos como, por exemplo, o Brasil e o México, país que chegou a decretar moratória em 1982 (ACCIOLY, 2010), gerando a “Crise da Dívida”, com alta inflação e estagnação produtiva e tecnológica” (CANO, 2009, p. 606).

Não obstante a realidade supracitada, na década de 90 temos a criação de blocos econômicos relevantes. Implementou-se um Mercado Comum na Comunidade Econômica Europeia e criou-se o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) entre os países norte-americanos; ao mesmo tempo, países sul-americanos fazem a transição de regimes autoritários para democracias constitucionais. Em suma, tornou-se evidente para os países membros da ALADI que, no que concerne a integração regional, “somente com esforços parciais, por grupo de países, se avançaria concretamente” (ACCIOLY, 2010, p. 68).

Nesse cenário regional, o Brasil e a Argentina, que estão passando por um processo de democratização, iniciam uma aproximação, na qual a

política exterior de Alfonsín orientou-se pela condição argentina de país latino-americano e do Terceiro Mundo. Essa orientação [...] priorizava a América Latina, a presença ativa no foro não alinhado e a participação igualmente ativa no diálogo Norte-Sul (CANDEAS, 2010, p. 213-214)

É importante ressaltar ainda que “Essas diretrizes eram respaldadas pela opinião pública argentina, que valorizava, no período de redemocratização, a busca de um lugar de respeito no Terceiro Mundo, em particular na América Latina” (CANDEAS, 2010, p. 214).

Concomitantemente, os agentes da política externa brasileira apontavam para a necessidade de consolidar a relação bilateral Brasil-Argentina, indo contra o turbulento histórico do relacionamento desses dois países (CANDEAS, 2010), isto é, um histórico de instabilidade nas relações bilaterais desses estados. Desse modo,

em 1985, Tancredo Neves visita Raúl Alfonsín em Buenos Aires e, mesmo após a morte de Tancredo Neves, esse processo de alinhamento continua, sendo que a Ponte Presidente Tancredo Neves, entre Puerto Iguazu e Foz do Iguaçu, é inaugurada em 30 de novembro de 1985, ocasião em que também é firmada a Declaração do Iguaçu pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín.

Em seguida, criou-se o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), por intermédio da Ata para a integração Brasil-Argentina<sup>4</sup>, de 29 de julho de 1986; previu-se um espaço econômico comum entre Brasil e Argentina, por meio do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 29 de novembro de 1988; e reduziu-se o prazo para a criação do referido espaço comum para dezembro de 1994 na Ata de Buenos Aires, em 6 de Julho de 1990, assinada pelos presidentes Carlos Menem e Fernando Collor de Mello. Foi, portanto, um período próspero para as relações Argentina-Brasil e propício para a criação de um bloco econômico do Cone Sul, uma vez que as principais economias estavam em sintonia quanto a criação de um espaço regional de integração econômica.

A adesão do Paraguai e do Uruguai à criação, por parte do Brasil e da Argentina, de um bloco regional culminou na assinatura do Tratado de Assunção que instituiu o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL em 26 de março de 1991, mas em que está em vigor desde 29 de novembro de 1991 e que será o objeto de análise do próximo subcapítulo.

## 2.2 O Tratado de Assunção

De início, cabe ressaltar que o MERCOSUL, enquanto bloco econômico instituído pelo Tratado de Assunção, “situa-se dentro do Marco Jurídico da ALADI ” (GOMES, 2014, p.17) pelo Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica nº 18 depositado junto à ALADI. Ademais, o próprio Tratado faz menção indireta à referida Associação ao citar o TM/80.

---

<sup>4</sup> ARGENTINA; BRASIL. **Ata para a integração Brasil-Argentina**. Buenos Aires, 29 de julho de 1986. Disponível em: <<https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/Ata-para-integra%C3%A7%C3%A3o-brasil-eiro-argentina-portugu%C3%AAs-assinada.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, doravante denominados "Estados Partes";

[...]

**Conscientes de que o presente Tratado deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevidéu de 1980;** (MERCOSUL, 1991b, s/n, grifo nosso)

Por esse motivo, os princípios e objetivos constantes do Tratado de Assunção não poderiam entrar em conflito com os princípios presentes no TM/80, mas visar, como acima foi transcrito, o "desenvolvimento progressivo da integração da América Latina", desde então já se depreende que o MERCOSUL seria aberto, mas além de aberto, seria um promotor da inserção de outros países ao seu rol de Estados partes.

Sob essa óptica, o tratado em análise, no artigo 1º, define que "Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum" (MERCOSUL, 1991b, s/n), e traz, logo após, o que se entende por Mercado Comum.

Este Mercado Comum implica:

A **livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países**, através, entre outros, **da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias** à circulação de mercadorias de qualquer outra medida de efeito equivalente;

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;

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 entre os Estados Partes; e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (MERCOSUL, 1991b, s/n, grifo nosso)

Por conseguinte, além de uma zona de livre-comércio por meio da eliminação dos direitos alfandegários e circulação de mercadorias, de uma união aduaneira por meio de uma tarifa externa comum (TEC) e da adoção de uma política externa comum em relação a terceiros, pretendia-se formar um Mercado Comum "fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes" (Artigo 2º do TA/91) (MERCOSUL, 1991b, s/n) e, além disso, que respeita as "diferenças pontuais

de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai” (Artigo 6º do mesmo diploma legal) (MERCOSUL, 1991b, s/n).

Esta última disposição, como se verá na seção 2.7, irá resultar em um critério de representação atenuada no Parlamento do MERCOSUL, de modo que a composição da Casa Parlamentar refletirá a proporcionalidade da população da cada país em relação ao número total da população do MERCOSUL, porém estabelecendo um número máximo e mínimo de mercoparlamentares de cada país, garantindo um mínimo de presença de países como Uruguai e Paraguai no PARLASUL.

Retornando às pretensões dos países ao constituir um mercado comum, para concretizá-las o TA/91 criou uma estrutura provisória para o MERCOSUL, tendo em vista o período de transição descrito no art. 1º, no art. 3º, e no artigo 18, *ipsis litteris*:

Artigo 3

Durante o período de transição, **que se estenderá desde a entrada em vigor do presente Tratado até 31 de dezembro de 1994**, e a fim de facilitar a constituição do Mercado Comum, os Estados Partes adotam um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda, que constam como Anexos II, III e IV ao presente Tratado.

[...]

Artigo 18

Antes do estabelecimento do Mercado Comum, a 31 de dezembro de 1994, OS Estados Partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões.(MERCOSUL, 1991b, s/n, grifo nosso)

Acerca dessa estrutura provisória instituída, o Tratado em análise definiu que “A administração e execução do presente Tratado e dos Acordos específicos e decisões [...] durante o período de transição estarão a cargo dos seguintes órgãos: a) Conselho do Mercado Comum: b) Grupo Mercado Comum” (MERCOSUL, 1991b, s/n), sendo que o Conselho do Mercado Comum é abordado do artigo 10 ao artigo 12 e o Grupo Mercado Comum (GMC), do art. 10 ao art. 15. Logo, desde então atribuiu-se a administração e a execução a órgãos de natureza intergovernamental e baixa participação popular.

O Conselho do Mercado Comum seria composto pelos Ministros de Relações Exteriores e Ministros de Economia dos Estados Partes, que deveriam se encontrar, no mínimo, uma vez por ano com a presença dos Presidentes, e seria presidido

rotativamente pelos Estados partes em ordem alfabética por período de seis meses. Seu objetivo, enquanto órgão superior, conforme o artigo 10 (MERCOSUL, 1991b, s/n), era “a condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum”.

O Grupo Mercado Comum, coordenado pelos Ministérios de Relações Exteriores, seria o órgão executivo, o qual contaria “com uma Secretaria Administrativa cujas principais funções consistirão na guarda de documentos e comunicações de atividades do mesmo” sediada em Montevidéu (artigo 15) para basicamente viabilizar o funcionamento do bloco. O GMC seria composto por quatro representantes dos “Ministérios das Relações Exteriores; - Ministério da Economia ou seus equivalentes (área de indústria, comércio exterior e/ou coordenação econômica); - Banco Central” (artigo 14) de cada país membro.

Sobre suas funções determina o artigo 13 que

O Grupo Mercado Comum terá faculdade de iniciativa. Suas funções serão as seguintes:

- velar pelo cumprimento do Tratado;
- tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho;
- propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de políticas macroeconômicas e à negociação de Acordos frente a terceiros;
- fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum.

[...]

O Grupo Mercado Comum estabelecerá seu regime interno no prazo de 60 dias a partir de sua instalação.(MERCOSUL, 1991b, s/n)

As competências estabelecidas para o GMC em contraste com as estabelecidas para o CMC, reforçam e apontam como ele será o órgão executivo e o CMC o órgão de administração, em outras palavras, o órgão superior com capacidade para tomar decisões e o GMC o órgão que age efetivamente para concretizar estas decisões.

Por fim, interessante destacar que o Anexo III atribuía importante papel ao GMC na solução de controvérsias entre os Estados partes, de modo que, quando as negociações diretas não resolvessem as controvérsias, caberia ao GMC, no prazo de 60 dias, formular recomendações às partes mediante assessoramento técnico de

painéis de especialistas ou grupo de peritos. Em síntese, como dito, o GMC deveria executar as propostas já elaboradas e elaborar propostas para aquilo que já estava previsto.

Além disso, conforme disposição do supracitado anexo, caberia ao GMC, em 120 dias a contar da entrada em vigor do TA/91, elaborar uma proposta de Sistema de Solução de Controvérsias Interna, o que deu origem ao Protocolo de Brasília.

### 2.3 O Protocolo de Brasília

De forma muito célere, no mesmo ano de celebração do Tratado de Assunção, em 17 de dezembro de 1991, em resposta a determinação do TA/91, constante do Artigo 3 e do Anexo III, os Estados Partes se comprometem a adotar um Sistema de Solução de Controvérsias transitório por meio do Protocolo de Brasília, conforme o preâmbulo

#### RECONHECENDO

a importância de dispor de **um instrumento eficaz para assegurar o cumprimento do mencionado Tratado** e das disposições que dele derivem;  
CONVENCIDOS

de que o Sistema de Solução de Controvérsias contido no presente Protocolo **contribuirá para o fortalecimento das relações entre as Partes com base na justiça e na equidade;** (MERCOSUL, 1991a, s/n, grifo nosso)

O PB/91 é composto de 36 artigos e seis capítulos, a saber, Capítulo I - âmbito de aplicação (art. 1º), Capítulo II - negociações diretas (art. 2º e art. 3º), Capítulo III - intervenção do Grupo Mercado Comum (art. 4º ao art. 6º), Capítulo IV - procedimento arbitral (art. 7º ao art. 24), Capítulo V - reclamações de particulares (art. 25 ao art. 32), e Capítulo VI - disposições finais (art. 33 ao art. 36).

No Capítulo I, definiu-se que ao PB/91 fica submetido qualquer divergência oriunda do não cumprimento, da interpretação divergente ou da forma de aplicação controversa das disposições do TA/91, das decisões do CMC e das resoluções do GMC.

No Capítulo II, prescreveu-se que, mediante controvérsia, primeiro deve-se realizar negociações diretas que não excedam quinze dias a partir da data em que um dos Estados levantar a controvérsia, e que o GMC deve ser informado da

controvérsia, das negociações e do resultado delas por meio da Secretaria Administrativa.

No Capítulo III, estabeleceu-se que, caso as negociações acabem infrutíferas, os Estados poderão submeter a controvérsia ao GMC para que, em 30 dias, formule recomendações visando a solução, dando espaço para as partes exporem as suas posições e, querendo elas, com o assessoramento técnico.

No Capítulo IV, do procedimento arbitral, tem-se a previsão da instauração de um Tribunal arbitral ad hoc para quando as partes, mesmo após a intervenção do GMC, não solucionarem o diferendo.

O capítulo VI traz as disposições finais e o capítulo anterior (Capítulo V - reclamações de particulares), por seu turno, trata das

reclamações efetuadas por particulares (pessoas físicas ou jurídicas) em razão da sanção ou aplicação, por qualquer dos Estados Partes, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação do Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, das decisões do Conselho do Mercado Comum ou das Resoluções do Grupo Mercado Comum (MERCOSUL, 1991a, s/n)

Nessa senda, o PB/91 estabeleceu um instrumento de solução de controvérsias, com efeito, tratou somente de disposições processuais que não institucionalizavam nem previam órgãos permanentes para resolução de divergências no sistema do MERCOSUL. Apesar disso, o PB/91 "contribuiu sobremaneira para o fortalecimento do bloco regional, seja pela funcionalidade do mecanismo, seja pela rapidez das decisões, e, sobretudo, pelo respeito das partes envolvidas quanto ao acatamento dos laudos arbitrais".(ACCIOLY, 2010, p. 127)

Outrossim, à época, o MERCOSUL, além de ter um sistema de solução de controvérsias provisório e uma estrutura institucional provisória, era unicamente "uma zona de livre comércio. A personalidade jurídica de direito internacional somente foi adquirida com o Protocolo de Ouro Preto, 1994, que marca a etapa de transição entre a zona de livre comércio e a união aduaneira." (GOMES, 2014, p.77)

## 2.4 Protocolo de Ouro Preto

O Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL, chamado de “Protocolo de Ouro Preto” (Artigo 52 do referido protocolo), foi divulgado durante a VII Reunião do Conselho do Mercado Comum, em Ouro Preto - Minas Gerais, sendo assinado no dia 17 de dezembro de 1994.

Portanto, a aprovação do Protocolo de Ouro Preto cumpriu tempestivamente o disposto no TA/91, dando encerramento ao período de transição até o dia 31 de dezembro de 1994, estabelecendo os contornos legais da estrutura institucional do MERCOSUL permanentemente.

Nessa senda, o POP/94 arrolou os órgãos do MERCOSUL no artigo 1, a saber: o Conselho do Mercado Comum; o Grupo Mercado Comum (GMC); a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM); a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), antecessora do Parlamento do MERCOSUL; O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); e, por fim, a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM). Admite, ainda, o POP/94 que se crie órgãos auxiliares “necessários à consecução dos objetivos do processo de integração” (MERCOSUL, 1994, s/n).

Quanto à organização do POP/94, trata na Seção I (Artigo 3 ao 9) do Conselho do Mercado Comum; na Seção II (Artigo 10 ao 15) do Grupo Mercado Comum; na Seção III (Artigo 16 ao 27) da Comissão de Comércio do MERCOSUL; na Seção IV (Artigo 22 ao 27) da Comissão Parlamentar Conjunta; na Seção V (Artigo 28 ao 30) do Foro Consultivo Econômico-Social; e, na seção VI (31 ao 33) da Secretaria Administrativa do MERCOSUL, finalizando o Capítulo I - Estrutura do MERCOSUL.

Ademais, o POP/94 dispõe sobre: a personalidade jurídica (Capítulo II); o sistema de tomada de decisões (Capítulo III); a aplicação interna das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL (Capítulo IV); as fontes do MERCOSUL (Capítulo V); o sistema de solução de controvérsias (Capítulo VI); o orçamento do MERCOSUL (Capítulo VII); os idiomas oficiais do MERCOSUL (Capítulo VIII); a revisão da estrutura institucional do MERCOSUL (Capítulo IX); a vigência do próprio Protocolo (Capítulo X); as disposições transitórias (Capítulo XI); e as disposições

gerais (Capítulo XII). Por fim, há ainda um anexo ao POP/94, o “Procedimento Geral para Reclamações perante a Comissão de Comércio do MERCOSUL”.

Para a melhor análise do Protocolo de Ouro Preto, expor-se-á primeiramente a estrutura institucional permanente do MERCOSUL que foi instituída, comparando-a com a provisória do Tratado de Assunção, e, em segundo lugar, as demais disposições do POP/94.

### **2.4.1 Estrutura do MERCOSUL**

O POP/94 reservou, já em seu Artigo 2, a capacidade decisória para o Conselho Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL. Por conseguinte, a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL são classificados como órgãos de natureza consultiva (Gomes, 2014). Tendo em vista a ordem em que aparecem nesse diploma legal, bem como o nível de importância de cada um dos órgãos mencionados, eles serão analisados, a partir do Protocolo, na mesma ordem em que acima se apresentam.

#### **2.4.1.1 O Conselho do Mercado Comum**

O Tratado de Assunção já fazia menção - ainda que não utilizasse a mesma nomenclatura - ao Conselho do Mercado Comum, ao Grupo Mercado Comum, à Comissão Parlamentar Conjunta e à Secretaria Administrativa do MERCOSUL, bem como assentou a base para a criação do Foro Consultivo Econômico-Social, sendo que ao CMC e GMC reservou um número maior de artigos. Por esse motivo, cabe iniciar com uma análise comparativa das disposições do TA/91 e do POP/94 a respeito do CMC, desse modo, pode-se identificar em que aspectos inovou o Protocolo de Ouro Preto, sendo que as partes sem equivalente, portanto inovações, estão negritadas.

Quadro 1 - Comparativo do Conselho do Mercado Comum

<b>Tratado de Assunção, de 1991</b>	<b>Protocolo de Ouro Preto, de 1994</b>
O Conselho é o órgão superior do Mercado Comum, correspondendo-lhe a condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos <b>para a constituição definitiva do Mercado Comum.</b> (Artigo 10)	O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do MERCOSUL ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e <b>para lograr a constituição final do mercado comum.</b> (Artigo 3)
O Conselho estará integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes. (Artigo 11)	O Conselho do Mercado Comum será integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministro da Economia, <b>ou seus equivalentes</b> , dos Estados Partes. (Artigo 4)
Reunir-se-á quantas vezes estime oportuno, e, <b>pelo menos uma vez ao ano</b> , o fará com a participação dos Presidentes dos Estados Partes. (Artigo 11)	O Conselho do Mercado Comum reunir-se-á quantas vezes estime oportuno, devendo fazê-lo <b>pelo menos uma vez por semestre</b> com a participação dos Presidentes dos Estados Partes. (Artigo 6)
A Presidência do Conselho se exercerá por rotação dos Estados Partes e em ordem alfabética, por períodos de seis meses. (Artigo 12)	A Presidência do Conselho do Mercado Comum será exercida por rotação dos Estados Partes, em ordem alfabética, pelo período de seis meses. (Artigo 5)
As reuniões do Conselho serão coordenadas pelos Ministros de Relações Exteriores e poderão ser convidados a delas participar outros Ministros ou autoridades de nível ministerial.(Artigo 12)	As reuniões do Conselho do Mercado Comum serão coordenadas pelos Ministérios das Relações Exteriores e poderão ser convidados a delas participar outros Ministros ou autoridades de nível ministerial. (Artigo 7)
Sem equivalentes	<b>Artigo 8 e Artigo 9</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

Como se pode observar da Figura 1, o POP/94 manteve o conceito, a finalidade e a composição do Conselho do Mercado Comum presentes no TA/91 e, quanto ao quantitativo mínimo de reuniões, aumentou a frequência para “pelo menos uma vez por semestre”, lembrando que a previsão era de, no mínimo, uma vez por ano. Ademais, inovou nos Artigos 8 e 9.

O Artigo 8 trata das funções e atribuições do CMC, mormente em decorrência de ser o órgão superior, cabendo a ele:

- I - velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito;
- II - formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum;
- III - exercer a titularidade da personalidade jurídica do MERCOSUL.
- IV - negociar e firmar acordos em nome do MERCOSUL com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais. Estas funções podem ser delegadas ao Grupo Mercado Comum por mandato expresso, nas condições estipuladas no inciso VII do artigo 14;
- V - manifestar-se sobre as propostas que lhe sejam elevadas pelo Grupo Mercado Comum;
- VI - criar reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos pela mesmas;
- VII - criar órgãos que estime pertinentes, assim como modificá-los ou extingui-los;
- VIII - esclarecer, quando estime necessário, o conteúdo e o alcance de suas Decisões;
- IX - designar o Diretor da Secretaria Administrativa do MERCOSUL;
- X - adotar Decisões em matéria financeira e orçamentária;
- XI - homologar o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum. (MERCOSUL 1994, s/n)

Por sua vez, o Artigo 9, *ipsis litteris*, “O Conselho do Mercado Comum manifestar-se-á mediante Decisões, as quais serão obrigatórias para os Estados-partes”, não obstante não encontre equivalente no Tratado de Assunção, utiliza o mesmo termo presente no Artigo 10 do TA/91, isto é, “decisão”.

#### Artigo 10

O Conselho é o órgão superior do Mercado Comum, correspondendo-lhe a condução política do mesmo e a **tomada de decisões** para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum. (MERCOSUL, 1991b, s/n, grifo nosso)

Além do Conselho do Mercado Comum temos outro órgão de suma importância na estrutura institucional definitiva do MERCOSUL, objeto de previsão do Protocolo de Ouro Preto. Trata-se do órgão executivo, isto é, do Grupo Mercado Comum.

#### 2.4.1.2 O Grupo Mercado Comum

O Protocolo de Ouro Preto, quanto à definição, composição e coordenação do Grupo Mercado Comum, não inovou; mas quanto à frequência das reuniões e à fonte jurídica emanada deste órgão, o Protocolo em análise trouxe novas

disposições. Além disso, o POP/94 ampliou as funções e atribuições do GMC, conforme se observa na Figura 2 - Quadro Comparativo do Grupo Mercado Comum. Quanto ao Quadro comparativo, reitera-se que as partes negritadas referem-se a inovações do POP/94 por não encontrarem equivalentes no TA/91.

Quadro 2 - Comparativo do Grupo Mercado Comum

Tratado de Assunção, de 1991	Protocolo de Ouro Preto, de 1994
<p>O Grupo Mercado Comum <u>é órgão executivo</u> do Mercado Comum e será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. (Artigo 13)</p> <p>O Grupo Mercado Comum estará integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, que representem os seguintes órgãos públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministérios das Relações Exteriores;</li> <li>- Ministério da Economia ou seus equivalentes (área de indústria, comércio exterior e/ou coordenação econômica);</li> <li>- Banco Central. (Artigo 14)</li> </ul>	<p>O Grupo Mercado Comum <u>é o órgão executivo</u> do MERCOSUL. (Artigo 10)</p> <p>O Grupo Mercado Comum será integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos Governos, dentre os quais constar necessariamente representantes do Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais. O Grupo Mercado comum será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. (Artigo 11)</p>
<p>O Grupo Mercado Comum poderá constituir os Subgrupos de Trabalho que forem necessários para o cumprimento de seus objetivos. Contará inicialmente com os Subgrupos mencionados no Anexo V. (Artigo 13)</p> <p>Anexo V - Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum</p> <p>O Grupo Mercado Comum, para fins de coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais, constituirá, no prazo de 30 dias após sua instalação de Trabalho;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Subgrupo 1: Assuntos Comerciais</li> <li>Subgrupo 2: Assuntos Aduaneiros</li> <li>Subgrupo 3: Normas Técnicas</li> <li>Subgrupo 4: Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio</li> <li>Subgrupo 5: Transporte Terrestre</li> <li>Subgrupo 7: Política Industrial e Tecnológica</li> <li>Subgrupo 8: Política Agrícola</li> <li>Subgrupo 9: Política Energética</li> <li>Subgrupo 10: Coordenação de Políticas Macroeconômicas</li> </ul>	<p>São funções e atribuições do Grupo Mercado Comum:</p> <p>V - criar, modificar ou extinguir <b>órgãos tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas</b>, para o cumprimento de seus objetivo;(Artigo 14, inciso V)</p>
<p>Ao elaborar e propor medidas concretas no desenvolvimento de seus trabalhos, até 31 de dezembro de 1994, o Grupo Mercado Comum</p>	<p>Ao elaborar e propor medidas concretas no desenvolvimento de seus trabalhos, o Grupo Mercado Comum poderá convocar, quando</p>

<p>poderá convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública e do setor privado. (Artigo 14)</p>	<p>julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública ou da estrutura institucional do MERCOSUL.(Artigo 12)</p>
<p>O Grupo Mercado Comum terá faculdade de iniciativa. Suas funções serão as seguintes: - velar pelo cumprimento do Tratado;</p> <p>Sem equivalente</p> <p>- tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho;</p> <p>- fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum. (Artigo 13)</p> <p>Artigo 13</p> <p>Sem equivalente</p> <p>- propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de políticas macroeconômicas e à negociação de Acordos frente a terceiros;] (fora da ordem original)</p> <p>Sem equivalente</p> <p>Sem equivalente</p>	<p>São funções e atribuições do Grupo Mercado Comum:</p> <p>I - velar, nos limites de suas competências, pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos Acordos firmados em seu âmbito;</p> <p><b>II - propor projetos de Decisão ao Conselho do Mercado Comum;</b></p> <p>III - tomar as medidas necessárias ao cumprimento das Decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum;</p> <p>IV - fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum;</p> <p>V - criar, modificar ou extinguir órgãos tais como subgrupos de trabalho e <b>reuniões especializadas</b>, para o cumprimento de seus objetivo;</p> <p><b>VI - manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do MERCOSUL no âmbito de suas competências; [inclusive do PARLASUL]</b></p> <p>VII - negociar com a participação de representantes de todos os Estados Partes, <b>por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum e dentro dos limites estabelecidos em mandatos específicos concedidos para este fim</b>, acordos em nome do MERCOSUL com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. <b>O Grupo Mercado Comum, quando dispuser de mandato para tal fim, procederá à assinatura dos mencionados acordos. O Grupo Mercado Comum, quando autorizado pelo Conselho do Mercado Comum, poderá delegar os referidos poderes à Comissão de Comércio do MERCOSUL.</b></p> <p><b>VIII - aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL;</b></p> <p><b>IX - adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária, com base nas orientações</b></p>

Sem equivalente	<b>emanadas do Conselho do Mercado Comum;</b>
Sem equivalente	<b>X - Submeter ao Conselho do Mercado Comum seu Regimento Interno;</b>
Sem equivalente	<b>XI - organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum e preparar os relatórios e estudos que este lhe solicitar;</b>
Sem equivalente	<b>XII - eleger o Diretor da Secretaria Administrativa do MERCOSUL;</b>
Sem equivalente	<b>XIII - supervisionar as atividades da Secretaria Administrativa do MERCOSUL;</b>
Sem equivalente	<b>XIV - homologar os Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social; (Artigo 14)</b>
Sem equivalente	<b>O Grupo Mercado Comum reunir-se-á de forma ordinária ou extraordinária, quantas vezes se fizerem necessárias, nas condições estipuladas por ou Regimento Interno. (Artigo 13)</b>
Sem equivalente	<b>O Grupo Mercado Comum manifestar-se-á mediante Resoluções, as quais serão obrigatórias para os Estados Partes. (Artigo 15)</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

Cabe salientar que o POP/94 cedeu total liberdade ao GMC, no que concerne aos subgrupos e reuniões especializadas de trabalho, para criá-los, modificá-los ou extingui-los conforme considerar necessário para cumprir as suas funções, além de aprovar o orçamento da Secretaria do MERCOSUL, eleger o diretor e supervisionar a Secretaria, homologar os Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo, e até negociar em nome do MERCOSUL no lugar do CMC quando este permitir.

Todas estas atribuições e funções delegadas ao Grupo Mercado Comum derivam do papel executivo reservado a este órgão que, sem participação direta da população, é composto somente por ministérios dos poderes executivos dos Estados parte.

### 2.4.1.3 A Comissão de Comércio do MERCOSUL

Quanto à Comissão de Comércio do MERCOSUL, trata-se de um órgão inaugurado no sistema mercosulino pelo Protocolo de Ouro Preto, não havendo, portanto, previsão de seu estabelecimento no TA/91. No entanto, não obstante a ausência desse órgão na estrutura provisória do MERCOSUL, a sua importância é evidente, segundo Accioly (2010, p. 97), “este órgão terá grande relevância no atual estágio de integração em que o MERCOSUL se encontra - a União Aduaneira, ainda não consolidada”.

A CCM é composta por quatro membros titulares e quatro alternos de cada Estado Parte, sendo coordenada pelos Ministérios de Relações Exteriores (Artigo 19 do POP/94) e sendo definida da seguinte forma pelo Protocolo adicional, em seu Artigo 16:

À Comissão de Comércio do MERCOSUL, **órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum**, compete 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 relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio infra-MERCOSUL e com terceiros países. (MERCOSUL, 1994, s/n, grifo nosso)

Entre as suas funções e atribuições elencadas no artigo 19 do referido protocolo, Gomes (2014, p. 127-128) elenca quatro principais:

- a) velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intramercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio;
- b) considerar e pronunciar-se sobre as solicitações apresentadas pelos Estados-partes com respeito à aplicação e ao cumprimento da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum;
- c) tomar as decisões vinculadas às de política comercial comum acordadas pelos Estados-partes;
- d) desempenhar as tarefas vinculadas à política comercial comum que lhes solicite o Grupo Mercado Comum.

Resta dizer que tal órgão produz Diretrizes e Propostas, sendo aquelas obrigatórias, enquanto estas não, consoante ao disposto no artigo 20 do Protocolo de Ouro Preto; e que, diante do exposto, sua principal função é assistir ao Grupo

Mercado Comum no zelo pelas políticas macroeconômicas e comerciais do MERCOSUL.

#### **2.4.1.4 A Comissão Parlamentar Conjunta**

A primeira menção a uma comissão parlamentar deu-se no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICD), entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, celebrado em Buenos Aires no dia 29 de novembro de 1988, pois não houve previsão de uma comissão Parlamentar no Tratado de Montevideu, de 1960, que instituiu a ALALC, nem no Tratado de Montevideu, de 1980, que institui a ALADI.

Além de ser a primeira previsão de um parlamento no sistema MERCOSUL, a Comissão Parlamentar Conjunta, que veio a se tornar o Parlamento do MERCOSUL, é o primeiro órgão previsto dotado de representatividade cidadã, ainda que indiretamente, visto que seria composto de parlamentares nacionais escolhidos pelos congressos domésticos. Daí depreende-se a importância deste órgão no processo de consolidação do MERCOSUL, ainda mais se se pretende que este perdure e represente as necessidades e interesses da população dos estados partes.

Nessa senda, O TICD dispunha, em seu artigo 6, que a Comissão de Execução do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento enviaria os projetos de Acordos específicos para a Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, no intuito de cumprir o disposto no Artigo 8 do mesmo diploma legal.

Assim estabelecia o artigo 8º do TICD:

Os projetos dos Acordos específicos negociados pelos Governos dos Estados Parte, antes de seu envio aos respectivos Poderes Legislativos, serão apreciados por uma Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, de caráter consultivo, que será composta por doze parlamentares, de cada país, designados pelos respectivos Poderes Legislativos, com mandato de dois anos.

A referida Comissão transmitirá à Comissão de Execução do Tratado suas recomendações. (ARGENTINA; BRASIL, 1988, s/n)

A previsão do envio das normas à comissão parlamentar para que esta se manifeste por meio de recomendações é um antecedente de um Ato específico do PARLASUL, o Parecer, que será abordado no terceiro capítulo deste trabalho.

Em seguida, tem-se previsão de uma comissão parlamentar no Artigo 24 do Tratado de Assunção, dispondo que

Com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum, estabelecer-se-á Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. Os Poderes Executivos dos Estados-partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum objeto do presente Tratado. (ARGENTINA; BRASIL, 1988, s/n)

Comparativamente, o TICD foi mais amplo em sua descrição de como deveria ser e qual função deveria ter a Comissão Parlamentar Conjunta do que o Tratado de Assunção. O TICD definiu como se daria a composição desse órgão, bem como deu-lhe caráter consultivo ao definir que os Acordos específicos, antes de passarem pelo crivo dos Poderes Legislativos, deveriam ser objeto de apreciação da Comissão Parlamentar. Cunhou ainda um termo para definir seus atos: recomendações. O TA/91, no entanto, dispôs apenas que o mencionado órgão teria como finalidade “facilitar a implementação do Mercado Comum”.

O Protocolo de Ouro Preto, por sua vez, define, no artigo 22, este órgão como “o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados-partes no âmbito do MERCOSUL”, mantendo a lógica do TICD de que a representação na Comissão Parlamentar deve se dar pelo mesmo número de parlamentares por país integrante, como se compreende do Artigo 23 do POP/94.

O POP/94 repete o TICD, ainda, ao dispor, em seu artigo 24, que “Os integrantes da Comissão Parlamentar Conjunta serão designados pelos respectivos Parlamentos nacionais, de acordo com seus procedimentos internos”. Todavia o Protocolo não constituiu a Comissão Parlamentar como um órgão consultivo obrigatório para a análise de certas normas dos órgãos decisórios, para os quais emitiria recomendação, diferentemente do TICD,

Há que se ressaltar que o Protocolo de Ouro Preto cumpriu com demasiada exatidão - diga-se de passagem - o Artigo 24 do TA/91, ao consolidar um órgão meramente “facilitador”, que terá a faculdade de encaminhar, “por intermédio do

Grupo Mercado Comum, Recomendações ao Conselho do Mercado Comum” (Artigo 26), mas a sua principal função será, como dispõe o Artigo 25, procurar

**acelerar os procedimentos internos** correspondentes nos Estados-partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no art. 2 deste Protocolo. Da mesma forma, **coadjuvará na harmonização de legislações**, tal como requerido pelo avanço do processo de integração. Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum **solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas** prioritários. (MERCOSUL, 1994, s/n, grifo nosso)

Ou seja, ele deverá “acelerar”, “coadjuvar” e “examinar”, mas não “produzir”, “emitir” e “executar”. O papel do PARLASUL sob a perspectiva do Protocolo de Ouro Preto é evidente: um órgão secundário, para consulta e facilitação da implementação das políticas do bloco junto aos congressos nacionais; emitindo pareceres e recomendações que poderão ou não ser considerados.

Por fim, o Protocolo de Ouro Preto prevê no Artigo 27 que “A Comissão Parlamentar Conjunta adotará o seu Regimento Interno”. Neste Regimento da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, mais especificamente, em seu preâmbulo, temos a presença do nome que este órgão viria a ter: “fortalecer o espaço parlamentar no processo de integração, com vistas a uma futura instalação do Parlamento do MERCOSUL” (MERCOSUL, 1995, s/n); o que se concretizou no Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, objeto de análise no próximo capítulo, cujo foco é a Normativa e os Atos do PARLASUL, pelos quais o Parlamento se manifesta e age.

#### **2.4.1.5 O Foro Consultivo Econômico-Social**

O Foro Consultivo Econômico-Social é definido pelo POP/94, no artigo 28, como o “órgão de representação dos setores econômicos e sociais e será integrado por igual número de representantes da cada Estado Parte”, manifestando-se por intermédio de recomendações ao Grupo Mercado Comum, assim exercendo a sua função consultiva (Artigo 29).

Não se encontra disposição equivalente no Tratado de Assunção, logo é um órgão recentemente introduzido na estrutura institucional do bloco. Apesar disso,

verifica-se que o FCES institucionaliza uma das faculdades do Grupo Mercado Comum na estrutura provisória, tanto que seus atos, no sistema mercosulino, estão direcionados ao próprio GMC.

Tal faculdade do GMC na estrutura provisória é a possibilidade de ele “convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública e do setor privado”, conforme disposto no Artigo 14 do TA/91, que se dará, desde então, por meio do Foro.

#### **2.4.1.6 A Secretaria Administrativa do MERCOSUL**

O Artigo 15 do Tratado de Assunção, *in verbis*, “O Grupo Mercado Comum contará com uma Secretaria Administrativa cujas principais funções consistirão na guarda de documentos e comunicações de atividades do mesmo. Terá sua sede na cidade de Montevideú”, como verifica-se, já previa uma Secretaria Administrativa.

O Protocolo de Ouro Preto, então, irá somente conferir a esta “Secretaria Administrativa do Grupo Mercado Comum” maior abrangência como “órgão de apoio operacional [...] responsável pela prestação de serviço aos demais órgãos do MERCOSUL”, mantendo a sua sede em Montevideú e doravante chamando-a de “Secretaria Administrativa do MERCOSUL” (Artigo 31 do POP/94).

Além disso, por lógica, sua função de guardar documentos e comunicações também foi ampliada para condizer com sua recente responsabilidade para com os demais órgãos do bloco, abarcando um maior rol de atribuições, as quais constam no artigo 32 do Protocolo em análise, a saber:

A Secretaria Administrativa do MERCOSUL desempenhará as seguintes atividades:

- I - servir como arquivo oficial da documentação do MERCOSUL;
- II - realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do MERCOSUL. Nesse contexto, lhe corresponderá:
  - i) realizar, em coordenação com os Estados Partes, as traduções autênticas para os idiomas espanhol e português de todas as decisões adotadas pelos órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL, conforme previsto no Artigo 39;
  - ii) editar o Boletim Oficial do MERCOSUL;
- III - organizar os aspectos logísticos das reuniões do Conselho do MERCOSUL Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão da Comércio do MERCOSUL e, dentro de suas possibilidades, dos demais órgãos do MERCOSUL, quando as mesmas forem realizadas em sua sede

permanente. No que se refere às reuniões realizadas fora de sua sede permanente, a Secretaria Administrativa do MERCOSUL fornecerá apoio ao Estado que sediar o evento;

IV - informar regularmente os estados partes sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no Artigo 2 deste Protocolo;

V - registrar as listas nacionais dos árbitros e especialistas, bem como desempenhar outras tarefas determinadas pelo Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991;

VI - desempenhar as tarefas que lhe sejam solicitadas pelo Conselho do Mercado Comum, pelo Grupo Mercado Comum e pela Comissão do Comércio do MERCOSUL.

VII - elaborar seu projeto de orçamento e uma vez aprovado pelo Grupo Mercado Comum, praticar todos os atos necessários à sua correta execução;

VIII - apresentar anualmente ao Grupo Mercado Comum a sua prestação de contas, bem como relatórios sobre suas atividades; (MERCOSUL, 1994, s/n)

Desse modo, as suas atribuições estão relacionadas ao aspecto mais prático e diário do MERCOSUL, viabilizando as reuniões presenciais, operacionalizando o registro da documentação produzida e prestando os serviços de caráter mais funcionais solicitados. Cabe ressaltar que, apesar de não ser o objeto de pesquisa deste trabalho, por meio da Decisão CMC nº 30/02, a Secretaria Administrativa do MERCOSUL vai se tornar a “Secretaria do MERCOSUL”, de caráter técnico.

Posto isto, ao abordar a Secretaria Administrativa do MERCOSUL, conclui-se a análise individual dos órgãos da estrutura do MERCOSUL a partir do Protocolo de Ouro Preto, contudo algumas considerações ainda precisam ser feitas.

#### **2.4.2 Demais disposições**

Cabe ressaltar que o POP/94 inovou ao dotar o MERCOSUL de “personalidade jurídica de Direito Internacional” (Artigo 34) para “praticar todos os atos necessários à realização de seus objetivos, em especial contratar, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, comparecer em juízo, conservar fundos e fazer transferências” (Artigo 35), sujeitando-o, portanto aos Princípios de Direito Internacional Público (GOMES, 2014). Desse modo, pode-se dizer que a institucionalização e consolidação do MERCOSUL como organização internacional só veio a ocorrer com o Protocolo de Ouro Preto.

O Protocolo reforçou também a característica de intergovernamentalidade do MERCOSUL (Artigo 37), estabelecendo expressamente, do artigo 37 ao 42, as

normas que constituem o ordenamento jurídico do MERCOSUL. As normas, conforme lição de Gomes (2014, p. 124), são compostas por fontes primárias, “aquelas que dão origem ao bloco econômico [...], regulamentam o seu funcionamento, estabelecem os seus organismos, bem como os acordos celebrados [...] dentro do Tratado de Assunção e Protocolos”, e por fontes secundárias, “normas produzidas pelas próprias Instituições do bloco econômico, e que estão definidas no próprio Protocolo de Ouro Preto”, isto é, as Diretrizes, Decisões e Resoluções.

Ainda acerca das fontes secundárias, Accioly (2010, p.114) sustenta que “distingue-se dentre os órgãos do MERCOSUL uma normativa de primeiro nível - decisões -, e uma de segundo nível, -resoluções, e diretrizes. Talvez possamos falar aqui em hierarquia de normas”. Tais fontes, primárias ou secundárias, possuem “caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais” (Artigo 42).

Sinteticamente, o Tratado de Assunção e os protocolos adicionais abordados neste capítulo são fontes primárias do bloco, enquanto os Atos emitidos pelos órgãos com capacidade decisória, reitera-se, o CMC, o GMC e o CCM, são fontes secundárias. Ainda entre as fontes secundárias, temos as Decisões emitidas pelo CMC em primeiro lugar, as Resoluções do GMC em segundo e as Diretrizes do CCM em terceiro. Disso se depreende que o PARLASUL não é um órgão que produz normas para o bloco, primeiro, por não ter capacidade decisória, segundo, por não haver previsão de que os Atos emitidos por ele farão parte do ordenamento jurídico do MERCOSUL.

Ademais, no caso de controvérsias sobre as Fontes do MERCOSUL, o POP/94 dispôs que serão submetidas ao Sistema de Solução de Controvérsias instituído pelo Protocolo de Brasília, além de definir a revisão deste Sistema antes da culminação da convergência da TEC, trazendo em anexo o Procedimento Geral para Reclamações perante a Comissão de Comércio do MERCOSUL.

Dessa forma, a reclamação poderia ser feita perante a Presidência da CCM do MERCOSUL à época, a qual, caso não adotasse decisão, remeteria a um Comitê Técnico que faria a devolutiva ao CCM por meio de um parecer técnico em conjunto e de conclusões dos especialistas integrantes. Se mesmo após, o CCM não decidir, ele deveria encaminhar ao GCM para que se pronunciasse. No caso do GCM não

chegar a consenso, o reclamante poderia levar a controvérsia ao Tribunal Arbitral previsto no Sistema de Solução de Controvérsias. Para todas as etapas, o anexo previu prazos e regras sobre em que reuniões se decidirá.

Após o Protocolo de Ouro Preto, merece a menção um importante diploma legal, cuja celebração ratifica a inspiração democrática do MERCOSUL e atribui obrigatoriedade à manutenção da Democracia nos Estados-Partes do MERCOSUL, bem como nos Estados associados, trata-se do Protocolo de Ushuaia.

## **2.5 O Protocolo de Ushuaia**

O Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, de 1998, remete, de início, ao Protocolo de Las Leñas - Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa - celebrado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, na cidade de Las Leñas, em 27 de junho de 1992. E isto, porque o Protocolo de Ushuaia entende que as instituições democráticas objeto e matéria do Protocolo de Las Leñas são “condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL” (Preâmbulo). Em segundo lugar, remete à Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, celebrada em Potrero de los Funes, em 25 de junho de 1996.

A grande inauguração do Protocolo de Ushuaia foi a “Cláusula democrática do MERCOSUL” ao definir, em seu Artigo 3, que “Toda ruptura da ordem democrática em um dos Estados-partes do presente Protocolo implicará a aplicação dos procedimentos previstos nos artigos seguintes”, tais procedimentos são: i) consultas pertinentes entre os demais Estados-partes (Art. 4); ii) no caso de consultas infrutíferas, os demais Estados-partes, mediante a consideração do alcance e da gravidade da ruptura, decidirão em consenso as medidas a serem aplicadas, compreendendo desde a suspensão da participação nos órgãos do MERCOSUL até a suspensão de todos os direitos e obrigações resultantes do MERCOSUL (Art. 5 e 6).

Posteriormente, tem-se o Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL - Protocolo de Ushuaia II, celebrado entre Argentina,

Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, no dia 20 de dezembro de 2011. No entanto, este protocolo ainda não está em vigor, pois aguarda a ratificação dos Estados contratantes.

O Protocolo de Ushuaia II, assim como o primeiro, reitera a aplicação no caso de ruptura, mas amplia o conceito de ruptura, incluindo, por exemplo, a ameaça de ruptura da ordem democrática.

Nos termos do art. 1º, três seriam as situações que poderiam dar ensejo à aplicação do Protocolo de Montevideu: a) ruptura da ordem democrática (ou ameaça de ruptura); b) violação à ordem constitucional; ou c) qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos. (FORTES; MORAES, 2012, n.p., grifo nosso)

Ademais, segundo Althoff (2018, p. 2), “O Protocolo de Ushuaia II, elaborado em momento posterior, passou a possibilitar que o governo do país que sofre com a ruptura da ordem democrática, possa acionar o MERCOSUL, e este haja em prol do restabelecimento.”

Cronologicamente, depois desse importante marco que foi o Protocolo de Ushuaia, garantindo o caráter democrático que o MERCOSUL pretende promover, temos o Protocolo de Olivos, indo ao encontro da necessária revisão do Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL.

## **2.6 O Protocolo de Olivos**

Em 18 de fevereiro de 2002, celebrou-se o Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias, com o intuito de substituir o Protocolo de Brasília, mas, assim como o PB/91, não é definitivo. Conforme o Artigo 53 do Protocolo de Olivos, “Antes de culminar o processo de convergência da tarifa externa comum, os Estados-partes efetuarão uma revisão do atual sistema de solução de controvérsias, com vista a adoção do Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum”, portanto também é temporário, devendo ser revisado e substituído por outro protocolo de revisão ou consolidação de um Sistema Permanente.

Em relação ao Protocolo de Brasília, uma de suas principais inovações é a ampliação do âmbito de aplicação, pois outrora eram submetidas ao Sistema de Solução de Controvérsias apenas aquela que surgissem em torno da “interpretação, a aplicação ou descumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, bem como das decisões que emanem do Conselho do Mercado Comum” (Artigo 1 do PB/91). Atualmente, de acordo com o Artigo 1 do Protocolo de Olivos, abrange

1. As controvérsias que surjam entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL serão submetidas aos procedimentos estabelecidos no presente Protocolo.

2. As controvérsias compreendidas no âmbito de aplicação do presente Protocolo que possam também ser submetidas ao sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio ou de outros esquemas preferenciais de comércio de que sejam parte individualmente os Estados Partes do MERCOSUL poderão submeter-se a um ou outro foro, à escolha da parte demandante. Sem prejuízo disso, as partes na controvérsia poderão, de comum acordo, definir o foro. (MERCOSUL, 2002, s/n)

Segundo Gomes (2014), inovou também ao prever: o Tribunal Permanente de Recursos; a faculdade de unificação dos Estados-parte em uma representação, sendo impossível alterar o objeto em discussão após sua definição; e a possibilidade da adoção de medidas provisórias preventivas. Por fim, é indispensável destacar o mecanismo das “Opiniões Consultivas, que são encaminhadas através dos Tribunais Superiores dos Estados-partes do bloco, quando os juízes nacionais tiverem dúvidas sobre a correta interpretação e a correta aplicação da normativa MERCOSUL”. (GOMES, 2014, p. 135)

O próximo documento, seguindo a linha cronológica, seria o Protocolo Constitutivo do PARLASUL e, em seguida, o Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL e Propostas Correspondentes - Critério de Representação Cidadã. O PCPM, contudo, será analisado no terceiro capítulo e o Acordo Político neste capítulo, tendo em vista o formato metodológico e didático do trabalho. À saber, os protocolos e textos legais que importam à compreensão do tema, mas que não tratam dos Atos especificamente, foram abordados no capítulo 2, que visa traçar os

contornos históricos, jurídicos e institucionais no qual o Parlamento se insere. Os documentos legais que fazem referência direta ou indireta aos Atos, por sua vez, foram objeto de análise no terceiro capítulo.

Nesta senda, passaremos a análise do Acordo Político que foca na composição do Parlamento do MERCOSUL e na criação de uma agenda para a criação de novos órgãos na estrutura institucional do bloco, consolidando, trazendo maior segurança jurídica e legitimando ainda mais este processo integratório.

## **2.7 O Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL e Propostas Correspondentes - Critério de Representação Cidadã**

O Parlamento do MERCOSUL, em 28 de abril de 2009, aproximadamente sete anos após o do Protocolo de Olivos, aprovou a Recomendação a ser enviada ao Conselho do Mercado Comum para a aprovação do Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL e Propostas Correspondentes - Critério de Representação Cidadã, o Conselho do Mercado Comum, por sua vez, aprovou este Acordo por meio da Decisão n. 28/10 no dia 18 de outubro de 2010.

O Acordo propõe, então, uma agenda de trabalho para a criação de um Tribunal de Justiça do MERCOSUL, bem como a ampliação das atribuições do Tribunal Permanente de Revisão. Além disso, define o critério de Representação Cidadã em seu Artigo 2 (grifo nosso).

1. Los Estados Partes que tengan una población de **hasta 15 millones de habitantes** contarán como mínimo, de **18 escaños o bancas**.
2. Los Estados Partes que tengan una población de más de **15 millones de habitantes y hasta 40 millones contarán**, como mínimo, con 18 escaños o bancas, **adicionándose 1 banca o escaño por cada 1 millón de habitantes que supere los 15 millones**.
3. Los Estados Parte que tengan una población **mayor de 40 millones de habitantes y hasta 80 millones contarán**, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta del inciso anterior, **adicionándose 1 banca o escaño por cada 2,5 millones de habitantes que supere los 40 millones**.
4. Los Estados Parte que tengan una población mayor de **80 millones de habitantes y hasta 120 millones contarán**, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta de los incisos 2 y 3, **adicionándose 1 banca o escaño por cada 5 millones de habitantes que supere los 80 millones**.
5. Los Estados Parte que tengan **una población mayor de 120 millones de habitantes en adelante contarán**, como mínimo con 18 bancas o escaños y

como máximo con el correspondiente al que resulta de los incisos 2, 3 y 4, **adicionándose 1 banca o escaño por cada 10 millones de habitantes que supere los 120 millones.** (MERCOSUL, 2010, s/n, grifo nosso)

O critério de Representação Cidadã, entretanto, será atenuado durante a segunda etapa de transição prescrita pelo Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, conforme o Artigo 4 do Acordo, desse modo, a Argentina e o Brasil ocupará um terço da diferença entre 18 cadeiras e o máximo que seria designado a eles somado às 18 cadeiras regulares.

Ocorre que o CMC aprovou a Recomendação do Parlamento n. 16/10, Normas de aplicação do Protocolo Constitutivo e do Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL e Propostas Correspondentes, por intermédio da Decisão n. 18/11 no dia 28 de junho de 2011. As Normas de aplicação do Protocolo Constitutivo e do Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL e Propostas Correspondentes estabeleceram que: a) considera-se “como uma única fase de transição, o período entre 31 de dezembro de 2006 e 31 de dezembro de 2014”<sup>5</sup> (MERCOSUL, 2011, tradução nossa) (Artigo 1); b) “as bancadas dos Estados Partes [...] serão compostas por legisladores nacionais com mandatos vigentes, concedidos por voto popular, até a realização de eleições diretas”<sup>6</sup> (MERCOSUL, 2011, tradução nossa), sendo que os mandatos terão tempo de duração conforme disposição da legislação doméstica do Estado-parte do parlamentar (Artigo 2); iii) para além do período de transição ou antes de seu cumprimento, as cadeiras no Parlamento serão ocupadas conforme o critério de representação cidadã quando o Estado-parte em questão realizar eleições diretas; e iv) os incisos 2 e 3 do Artigo 11 do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, os quais serão aplicáveis aos Estados-partes a partir de 31 de dezembro de 2014, a saber,

2. O exercício do cargo de Parlamentar é incompatível com o desempenho de mandato ou cargo legislativo ou executivo nos Estados Partes, assim como com o desempenho de cargos nos demais órgãos do MERCOSUL.

---

<sup>5</sup> “como una etapa de transición única el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2014” (MERCOSUL, 2011).

<sup>6</sup> “bancadas de los Estados Partes [...] serán integradas por legisladores nacionales con mandatos vigentes, otorgados por el voto popular, hasta que se realicen elecciones directas” (MERCOSUL, 2011).

3. Serão aplicadas, além disso, as demais incompatibilidades para ser legislador, estabelecidas na legislação nacional do Estado Parte correspondente. (MERCOSUL, 2005, s/n)

A última alteração nessas previsões até o ano que a presente pesquisa se propõe a analisar ocorreu por meio da Decisão n. 11/14 do Conselho do Mercado Comum no dia 02 de junho de 2014, que aprovou a Recomendação do Parlamento n. 03/13 (Prorrogação do Período de Transição estabelecido na Dec. 18/11), prorrogando a etapa de transição única até 31 de dezembro de 2020, e estabelecendo que os incisos 2 e 3 do Artigo 11 do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, só serão aplicáveis aos Estados-partes que elegerem diretamente seus parlamentares mercosulinos. Em seguida, passaremos a uma sucinta análise do Parlamento Europeu.

## **2.8 O Parlamento Europeu**

Antes de adentrarmos na análise da normativa que trata especificamente do PARLASUL, imperativo é que se aborde sucintamente o Parlamento Europeu, apesar de não ser este o objeto de pesquisa do presente trabalho e nem de se tratar esta pesquisa de um estudo comparado. Isso pelo motivo de ser um órgão equivalente ao PARLASUL dentro do processo de integração regional mais institucionalizado até então, isto é, a União Europeia.

Reprisa-se que não se trata de um estudo comparado, para tanto outras obras excederam-se em seus esforços, tais como “Mercosul e União Européia: estrutura jurídico-institucional”, de Elizabeth Accioly (2010), e “As Assimetrias entre o Mercosul e a União Européia”, de Deisy de Freitas Lima Ventura (2003), entre outros. Cuja leitura e análise são enriquecedoras.

Conforme Accioly, o Parlamento Europeu representa os povos da União Europeia, sendo composto por eurodeputados eleitos diretamente, de forma que é “De se ressaltar que os deputados europeus não se encontram agrupados por delegações nacionais, mas por grupos políticos, que são plurinacionais” (ACCIOLY, 2010, p. 82). Semelhantemente, pretende-se que a composição do PARLASUL seja inteiramente realizada por sufrágio direto.

No entanto, apesar de ser um órgão legitimador do processo de integração europeu, “Diferentemente dos parlamentos nacionais, o Parlamento Europeu não tem competência propriamente legislativa. Sua competência principal é fiscalizatória” (GOMES, 2014, p. 103). Tal papel, assim como as prerrogativas atribuídas, é mais amplo que o conferido ao PARLASUL, mas dá indícios, à grosso modo, de um padrão das competências reservadas a órgãos parlamentares em processos de integração regional, quer dizer, consultivo e fiscalizatório.

Ainda, segundo Calogero Pizzolo (apud GOMES, 2014, p. 103), as competências do Parlamento Europeu podem ser divididas em, primeiro, competências de caráter investigatório, podendo estabelecer uma comissão de inquérito temporária e analisar moções de censura, por exemplo; e, segundo, competências de caráter fiscalizatório, analisando e aprovando o orçamento.

Não obstante a isso, muito embora não possua poderes para legislar propriamente dito, ao Parlamento Europeu foi delegada a atribuição de legislar com o Conselho da União Europeia em algumas situações, bem como o “poder de codecisão, conjuntamente com o Conselho, no sentido da adoção das normativas comunitárias” (GOMES, 2014, p. 104).

Diante do exposto, isto é, os marcos legais que cronologicamente levaram a estrutura jurídico-institucional atual do MERCOSUL, assim como uma intencionalmente breve análise do Parlamento Europeu, enquanto órgão equivalente do PARLASUL; passaremos agora a análise da normativa que trata especificamente do PARLASUL. Nessa direção, partiu-se de uma análise geral do MERCOSUL, que passou pelo TM/60 até o Acordo Político, para uma análise específica do PARLASUL e seus atos.

### 3 A NORMATIVA E OS ATOS DO PARLASUL

O Tratado de Assunção estabeleceu o Mercado Comum do Sul e desde o início deixou evidente o caráter intergovernamental que se pretendia, sendo que é com o Protocolo de Ouro Preto que o MERCOSUL vai definir a sua estrutura, composta por três órgãos decisórios (CMC, GMC,CCM) sem nenhuma participação popular; um órgão que viabiliza todas as operações, ou seja, a Secretaria do MERCOSUL; o Foro Consultivo Econômico-Social que direciona os seus atos ao GMC; e a Comissão Parlamentar Conjunta, que veio a se tornar o PARLASUL por meio de uma Recomendação da própria Comissão Parlamentar, aprovada pelo CMC por meio da Decisão n. 23/05.

Ou seja, o avanço na consolidação do Parlamento veio dos esforços despendidos pelo próprio Parlamento, com o objetivo de tentar obter maior importância e alcance no sistema MERCOSUL, que é muito atento a negociações interministeriais e muito displicente com a participação ativa da população que sentirá os efeitos diretos do que for acordado, decidido e enviado aos parlamentos domésticos para a incorporação.

Nesse diapasão, analisaremos agora os Atos de que dispõe o Parlamento no âmbito do MERCOSUL para se manifestar e agir, analisando antes a normativa que regula direta e indiretamente tais Atos, isto é, o Protocolo Constitutivo do Parlamento e o seu Regimento Interno.

O Protocolo Constitutivo do PARLASUL, por sua parte, em seu artigo 19, prescreve um rol de atos deste órgão, totalizando sete (7) Atos do PARLASUL, a saber: pareceres; projetos de normas; anteprojetos de normas; declarações; recomendações; relatórios; e disposições. Por este motivo, visando a melhor análise, cada um dos atos do Parlamento do MERCOSUL, bem como seus efeitos, será abordado separadamente na ordem em que foram mencionados. E, para a melhor compreensão, serão exemplificados com alguns atos encontrados no site de consultas oficial do MERCOSUL, todavia sem a pretensão de fazer uma análise extensiva de todos os atos emitidos, o que tornaria o trabalho extenso e despropositado.

Interessante ressaltar que as espécies de atos previstos reforçam o caráter consultivo do PARLASUL, uma vez que, como será abordado, não passam de indicações, a grosso modo, do posicionamento do PARLASUL sobre determinada matéria em um dado momento da história, e isto com exceção das disposições que estão voltadas à produção de normas para o próprio funcionamento do Parlamento; das Declarações que não produzem nenhuma espécie de normatividade; e dos relatórios que cumprem, pois mais se assemelha a um dever do que a uma faculdade, a disposição de elaborar um Informe anual dos Direitos Humanos nos países do MERCOSUL.

Convém pontuar, ainda, que escassa é a bibliografia que, para além de abordar o MERCOSUL e o seu Parlamento, se dedique aos Atos deste Parlamento, isto é, tenha como foco da análise não o Parlamento como um todo, mas a normativa que trata do Parecer do Parlamento, dos Anteprojetos do Parlamento, das Disposições do Parlamento etc. Considera-se, no entanto, que a pouca quantidade de referências limitando uma maior análise nesta etapa do trabalho, dos Atos e seus efeitos, não o desqualifica, muito pelo contrário, qualifica-o, atribuindo a ele um papel de vanguardista e prenunciador das pesquisas que ainda hão de vir.

Ademais, cabe ressaltar que optou-se, metodologicamente e de maneira didática, por abordar-se o PCPM neste capítulo, porque se relaciona direta e especificamente com as demais normas e Atos do Parlamento do MERCOSUL apesar de ter a mesma hierarquia jurídica dos demais protocolos do MERCOSUL que foram abordados no capítulo anterior.

Portanto, a seguir serão separadamente abordados o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, o Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL e os Atos do Parlamento e os seus efeitos (pareceres, projetos e anteprojetos de normas, declarações, recomendações, relatórios e disposições, nesta ordem), a fim de que no capítulo que se segue seja verificada a possibilidade jurídica de ampliação dos efeitos destes atos dentro dos marcos legislativos-institucionais elencados no primeiro capítulo.

### 3.1 O Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL

De início, cabe salientar que Pietrafesa (2011, p. 203) pontua que, para além de uma comissão parlamentar, sempre houve a intenção por parte dos parlamentares dos Estados-parte que se fizeram presentes na Comissão de criar um Parlamento, de forma que já em 1996 foram emitidas moções pela criação de uma Assembleia Parlamentar por meio da Declaração de Florianópolis, de 31 de dezembro de 1996. Apesar disso, a ideia de um parlamento supranacional sempre foi inaceitável para os poderes executivos, em especial, para o Itamaraty e por esse motivo até eufemismos foram usados para tentar fazer esta pauta avançar, tanto que o próprio nome proposto foi “Assembleia Parlamentar” ao invés de “Parlamento do MERCOSUL”.

Em seguida, a Comissão Parlamentar Conjunta atuou de modo a concretizar o desejo comum de estabelecer um Parlamento do MERCOSUL. Nesta senda, temos, em ordem cronológica: a Resolução CPC nº 02/97 com o propósito de “fortalecer a atuação parlamentar no processo de integração, visando à futura instalação do” PARLASUL (RIBEIRO, 2008, p. 185); a Disposição CPC nº 14/99 aprovada na XIV Reunião Plenária da CPC, que estabeleceu uma agenda para a própria Comissão Parlamentar com o objetivo de institucionalizar o Parlamento, além de fazer constar na Ata CPC nº 01/00 uma proposta de Reforma do POP/94 para incluir um parlamento; a Decisão CPC nº 03/00 por meio da qual se aprovou a Declaração de Santa Fé em 28 de junho de 2000, fazendo menção à constituição do Parlamento; e, antes do ponto de virada, ainda foi aprovada, na XVI Reunião Plenária da Comissão Parlamentar Conjunta em Porto Alegre no dia 9 de novembro de 2000, a Disposição CC nº 35/00 com propostas de calendários de trabalho para o estabelecimento do PARLASUL.

Nesse momento histórico, o ponto de virada foi um comunicado conjunto à imprensa dos então presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Carlos Kirchner em 11 de junho de 2003, informando que estavam “instruindo suas chancelarias a debater com as respectivas seções nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta a viabilidade de um parlamento para o MERCOSUL” (PIETRAFESA, 2011, p. 204).

Sem demora, no dia 17 de junho, data da XXIV Reunião do Conselho Mercado Comum, Lula entregou ao Conselho a proposta de estabelecimento do PARLASUL e, mesmo com a resistência do Uruguai e do Paraguai, no dia 18 é emitido um Comunicado Conjunto dos Chefes dos Estados parte, manifestando apoio à criação. Segundo Pietrafesa (2011) os anos de 2003, 2004 e 2005 foram marcados por trabalho intenso dos parlamentares de todos os países membros para a constituição de um Parlamento.

Em 6 de outubro do mesmo ano temos a aprovação do Projeto de Acordo Interinstitucional entre o CPC e o CMC por meio da Disposição CPC nº 08/03, a ser detalhado em seguida, considerado a primeira fase de instauração do PARLASUL pro Ribeiro (2008). Além do Acordo Interinstitucional, emitiu-se a Decisão CMC nº 26/03, em 16 de dezembro daquele ano, que incluiu o PARLASUL no Programa de Trabalho de 2004-2006, prevendo que no ano de 2004 o CMC iria considerar uma proposta elaborada pela CPC.

Em 2004, a CPC trabalhou a partir de dois projetos recebidos das seções brasileira e argentina, entregando em junho um Anteprojeto do Protocolo Constitutivo do Parlamento, tal empreitada restou prejudicada pelas circunstâncias eleitorais do Paraguai e do Uruguai. Todavia, ainda em 2004, é aprovada a Declaração de Puerto de Iguazú por meio da Decisão CPC nº 01/04, expressando que

o Parlamento do MERCOSUL assumiu o papel de “ pilar de sustentação” contribuinte para o fortalecimento da democracia no bloco, o qual gerará dimensão política, proporcionando consciência regional aos cidadãos (RIBEIRO, 2008, p. 187)

Ao findar do ano, na XXVII Reunião do Conselho Mercado Comum em 16 de dezembro na cidade de Belo Horizonte, este órgão aprovou a Decisão CMC nº 49/05, atribuindo à CPC a competência para fazer o necessário para instalar o Parlamento por intermédio de Informes de atividades e a apresentação de um Projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL até o dia 31 de dezembro de 2006.

No começo do ano de 2005, especificamente, 16 de fevereiro, ficou registrado na Ata da VI Reunião de Presidentes da CPC a criação do “Grupo Técnico de Alto

Nível (GTAN) para assessorar a CPC na criação do Parlamento do MERCOSUL” (PIETRAFESA, 2011, p. 206). Contudo, emitiu-se posteriormente a Disposição CPC nº 02/05 criando uma comissão preparatória para o Parlamento do MERCOSUL e a Disposição CPC nº 03/05, criando, apesar de já existir, o Grupo Técnico de Alto Nível.

Como resultado de todos os esforços despendidos, o Conselho do Mercado Comum aprovou o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL por meio da Decisão n. 23/05 no dia 08 de dezembro de 2005.

O Protocolo Constitutivo, em sua redação, faz menção ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto, ao Protocolo de Ushuaia, a Declaração Presidencial sobre compromisso democrático no MERCOSUL e ao Acordo Interinstitucional entre o Conselho do Mercado Comum e a Comissão Parlamentar Conjunta, dentre esses, o único que ainda não foi detalhado no corpo deste trabalho é o Acordo Interinstitucional.

Trata-se de diploma legal constituído de dois tópicos, ou melhor, de um artigo com dois incisos, no qual a) o CMC assume o compromisso de consultar a “Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL” nas matérias que necessitam de incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante aprovação legislativa e b) a “Comissão Parlamentar Conjunta” compromete-se a despender esforços para impulsionar a internalização das normas emanadas do MERCOSUL, em especial, as normas emanadas do CMC em consenso com a “Comissão Parlamentar Conjunta”.

Retornando ao Protocolo Constitutivo, ele já inicia definindo o Parlamento do MERCOSUL, em seu Artigo 1, “como órgão de representação de seus povos, independente e autônomo, que integrará a estrutura institucional do MERCOSUL”, substituindo, por lógica, a Comissão Parlamentar Conjunta.

Cabe dizer que a independência e autonomia do Parlamento reflete-se na independência de seus parlamentares no exercício de suas funções (Artigo 9), os quais “não poderão ser processados civil ou penalmente, em nenhum momento, pelas opiniões e votos emitidos no exercício de suas funções durante ou depois de seu mandato”, bem como “não serão limitados por restrições legais nem administrativas” de irem e retornarem do local de reunião do Parlamento (Artigo 12).

O Parlamento será, ainda, unicameral e “integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto”, seguindo as duas etapas apresentadas nas Disposições Transitórias até concretizar o critério de representação cidadã. No entanto, apesar das etapas que serão descritas a seguir, a eleição direta, universal e secreta dos parlamentares brasileiros do MERCOSUL ainda parece uma realidade muito distante.

Na primeira etapa, até 31 de dezembro de 2010: i) cada Estado-parte teria 18 parlamentares ii) designados entre os legisladores dos parlamentos nacionais de cada Estado-parte, iii) cessando o mandato mediante caducidade, perda de mandato nacional, eleição de parlamentar eleito diretamente ou fim da primeira etapa.

Na segunda etapa, que se estenderia até 31 de dezembro de 2014: i) aplicar-se-ia o critério de representação cidadã e ii) os parlamentares deveriam ser eleitos por meio de sufrágio universal, direto e secreto, iii) que deveria ocorrer, pela primeira vez, no ano de 2014 (ano anterior ao início da segunda etapa), iv) não podendo os parlamentares desempenhar mandato ou cargo legislativo ou executivo em seus países, ou em outros órgãos do MERCOSUL, v) nem apresentar motivo que o impeça de ser legislador em seu próprio Estado. Tais previsões foram alteradas conforme abordado na subseção 2.7.

Em seguida, nos Artigos 2 e 3, o Protocolo Constitutivo apresenta os Propósitos e os Princípios do Parlamento do MERCOSUL. Ambos estão voltados para o pluralismo, a solidariedade e a tolerância (Artigo 2, incisos 1 e 7, e Artigo 3, inc. 1 e 5) ; a valorização do patrimônio histórico e cultural (Art. 2, inc. 3, e Artigo 3, inc. 6); a defesa da democracia, da transparência, dos direitos humanos, da paz e da justiça (Art. 2, incisos 2, 3 e 4, e Art. 3, incisos 2, 4 e 8); a promoção da sustentabilidade (Art. 2, inc. 3, e Art. 3, inc. 7); enfim, princípios e propósitos decorrentes diretamente da latente diversidade dos povos do MERCOSUL, não apenas entre os países, mas também internamente. Princípios e propósitos, portanto, que devem assentar a formação e o processo de integração via MERCOSUL.

Para que o Parlamento possa atuar, reitere-se, em consonância com estes princípios e propósitos, o PCPM prevê que ele “contará com uma Mesa Diretora, que se encarregará da condução dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativo

[...] composta por um Presidente, e um Vice-presidente de cada um dos demais Estados Partes” (Artigo 16), além de um Secretário Parlamentar, um Secretário Administrativo e comissões temporárias e permanentes (as comissões especiais e delegações externas somente serão previstas no Regimento Interno). Além disso, o Parlamento se reunirá, no mínimo, uma vez por mês em sessão ordinária que iniciará com a presença de, pelo menos, um terço dos membros, cada um tendo direito a um voto, em concordância ao disposto no Artigo 17 e no Artigo 18.

Quanto à sua atuação, o Protocolo Constitutivo estabeleceu um rol de competências (22 competências, do 4.1 ao 4.22) que podem ser categorizados em: (i) competências que dão origem a Atos do Parlamento, estas competências já serão abordadas separadamente em subcapítulos que analisarão cada um dos Atos; (ii) competências que não assumem o formato de um Ato específico no Regimento Interno do Parlamento, o que não quer dizer que deixarão de ser realizadas, pois, corroborando com esta afirmação, o Artigo 4.12 dispõe que o Parlamento irá “Realizar todas as ações pertinentes ao exercício de suas competências” (MERCOSUL, 2005, s/n); estas competências que não originam Atos, para não

estender, serão arroladas em nota de Rodapé<sup>7</sup>; e (iii) competências que se confundem com deveres.

Como exemplos de Competências que se assemelham a deveres, pode-se citar: a competência 4.6 “Receber, **ao final de cada semestre** a Presidência Pro Tempore do MERCOSUL, para que apresente um relatório sobre as atividades realizadas durante dito período” (MERCOSUL, 2005, s/n, grifo nosso); a competência 4.7 “Receber, **ao início de cada semestre**, a Presidência Pro Tempore do MERCOSUL, para que apresente o programa de trabalho acordado, com os objetivos e prioridades previstos para o semestre” (MERCOSUL, 2005, s/n, grifo nosso); a competência 4.8 “ Realizar **reuniões semestrais** com o Foro Consultivo Econômico-Social a fim de intercambiar informações e opiniões sobre o desenvolvimento do MERCOSUL” (MERCOSUL, 2005, s/n, grifo nosso), a competência 4.19 “Receber **dentro do primeiro semestre de cada ano** um relatório sobre a execução do orçamento da Secretaria do MERCOSUL do ano anterior” (MERCOSUL, 2005, s/n, grifo nosso); e a competência 4.20 “Elaborar e aprovar seu orçamento e informar sobre sua execução ao Conselho do Mercado Comum **no**

---

<sup>7</sup> “1. Velar, no âmbito de sua competência, pela observância das normas do MERCOSUL.

2. Velar pela preservação do regime democrático nos Estados Partes[...].

4. Efetuar pedidos de informações ou opiniões por escrito aos órgãos decisórios e consultivos do MERCOSUL [...] sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração. Os pedidos de informações deverão ser respondidos no prazo máximo de 180 dias.

5. Convidar, por intermédio da Presidência Pro Tempore do CMC, a representantes dos órgãos do MERCOSUL, para informar e/ou avaliar o desenvolvimento do processo de integração, intercambiar opiniões e tratar aspectos relacionados com as atividades em curso ou assuntos em consideração.

9. Organizar reuniões públicas, sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, com entidades da sociedade civil e os setores produtivos.

10. Receber, examinar e se for o caso encaminhar aos órgãos decisórios, petições de qualquer particular, sejam pessoas físicas ou jurídicas, dos Estados Partes, relacionadas com atos ou omissões dos órgãos do MERCOSUL.

15. Desenvolver ações e trabalhos conjuntos com os Parlamentos nacionais, a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos do MERCOSUL, em particular aqueles relacionados com a atividade legislativa.

16. Manter relações institucionais com os Parlamentos de terceiros Estados e outras instituições legislativas.

17. Celebrar, no âmbito de suas atribuições, com o assessoramento do órgão competente do MERCOSUL, convênios de cooperação ou de assistência técnica [...].

18. Fomentar o desenvolvimento de instrumentos de democracia representativa e participativa no MERCOSUL.

21. Aprovar e modificar seu Regimento interno.” (MERCOSUL, 2005, s/n)

**primeiro semestre do ano**, posterior ao exercício”(MERCOSUL, 2005, s/n, grifo nosso).

Tais competências estão mais próximas de deveres do que faculdades, pois estabelecem datas ou períodos recorrentes nos quais devem acontecer, portanto, mais do que uma competência do PARLASUL, são deveres periódicos do Parlamento.

Segundo Pietrafesa (2011, p. 222) é possível também classificar as competências em “competências de controle, de contatos com a sociedade civil e de proposição de projetos”.

Acerca **das competências de controle**, destaca-se a possibilidade da Casa Parlamentar de efetuar pedidos de informação ou opinião por escrito aos órgãos decisórios ou consultivos do MERCOSUL sobre questões vinculadas ao processo de integração. Além disso cabe ainda receber, ao início de cada semestre, o programa de trabalho da Presidência Pro Tempore que assumirá o cargo rotativo, e receber, ao final de cada semestre, da mesma Presidência Pro Tempore, um relatório sobre as atividades realizadas durante aquele período. E, por último, receber, no primeiro semestre de cada ano, relatório acerca da execução do orçamento da Secretaria Administrativa do MERCOSUL do ano anterior.

Com respeito **às competências de contato com a sociedade**, ao Parlamento foi atribuído o poder de organizar reuniões públicas, vinculadas aos assuntos da integração com entidades da sociedade civil e dos setores produtivos, bem como receber e examinar petições de qualquer particular, relacionadas com atos e omissões dos órgãos do MERCOSUL e, se for o caso, encaminhar às instâncias decisórias.

[Quanto às competências de proposição de projetos] Ao Parlamento do MERCOSUL é permitido elaborar pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou todos os Estados Membros, propor projetos de normas para consideração do Conselho do Mercado Comum, elaborar estudos e projetos de normas nacionais sobre a harmonização das legislações, elaborar e aprovar o seu orçamento. (PIETRAFESA, 2011, p. 223, grifo nosso)

Ainda podemos “apresentar a classificação feita por Diz e Ribeiro, que divide as competências desse órgão parlamentar em quatro categorias: de gestão, “legislativas” *latu sensu*, de conteúdo democrático e de controle” (RIBEIRO *et al*, 2019, p. 201-202).

Nessa senda, “As competências de gestão relacionam-se diretamente aos aspectos de administração interna do MERCOSUL” (RIBEIRO *et al*, 2019, p. 202), tais como a assinatura de convênio com outras instituições, o relatório da execução

orçamentária de determinado exercício, a modificação do seu próprio Regimento Interno etc.

Em segundo lugar, “as competências “legislativas” *latu sensu* [...] dizem respeito aos procedimentos para a entrada em vigor das normas regionais a partir de processos desenvolvidos nos âmbitos regional e nacional”, para esta categoria podemos citar como exemplo a elaboração de pareceres, projetos de normas, anteprojetos de normas e estudos, além do trabalho junto aos parlamentos nacionais.

A terceira categoria, das competências de conteúdo democrático, abrange as competências que pretendem possibilitar uma “participação representativa e direta da sociedade civil na tomada de decisões”, inaugurando “um sistema de freios e contrapesos no bloco, na medida em que tornam possível um diálogo entre os órgãos” (RIBEIRO *et al*, 2019, p. 202). Podemos mencionar, por exemplo, a realização de reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico-Social, a organização de reuniões públicas, o recebimento, exame e encaminhamento de petições de particulares a órgãos decisórios, entre outras competências.

Em quarto lugar, as competências de controle tratam do “acompanhamento das atividades desenvolvidas por outros órgãos do processo de integração, bem como [d]a manutenção do caráter democrático” (RIBEIRO *et al*, 2019, p. 202). Podem ser classificadas como competências de controle a elaboração anual do Informe sobre Direitos Humanos, o envio de pedidos de informação ou opinião aos órgãos superiores do bloco, o convite de representantes de órgãos do bloco para que estes falem sobre como tem se dado o desenvolvimento do processo de integração, o recebimento de relatório da Presidência Pro Tempore acerca das atividades realizadas e também do programa de trabalho acordado para o novo período que se iniciará e, por fim, a competência de velar pelo respeito ao direito do MERCOSUL.

Cabe destacar ainda que o Protocolo Constitutivo previu a criação de um Regimento Interno no artigo 14, tratando-se de um documento legal de extrema importância para a análise dos Atos do PARASUL. Foi por este motivo que se abordou, em seguida, o Regimento Interno em subseção separada.

### 3.2 O Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL

Sob essa previsão, “a sessão inaugural do Parlamento do MERCOSUL ocorreu em sete de maio de 2007, em Montevideu. Na ocasião, foram formadas comissões de trabalho para debater e decidir sobre o regimento interno” (RIBEIRO, 2008, p. 188) a ser elaborado e aprovado.

Desse modo, em 6 de agosto de 2007, na cidade de Montevideu, aprovou-se o Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL por meio de uma Disposição do próprio Parlamento, a Disposição do Parlamento do MERCOSUL n. 06/2007. A Disposição “foi aprovado por unanimidade”, recebendo “61 votos dentre os 72 membros que compõem o PM” (RIBEIRO, 2008, p. 190).

Quanto à posição do RIPM na hierarquia de normas do MERCOSUL, ele é uma norma interna que está acima dos atos emitidos pelo PARLASUL. Além disso, está abaixo do Protocolo Constitutivo, uma vez que este é um Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, principal fonte jurídica do bloco.

Além disso, levando em consideração que o foco do presente trabalho são os Atos do PARLASUL e que os dispositivos do RIPM que regulam os Atos do Parlamento do MERCOSUL e seus efeitos, serão objeto de análise detalhada nas próximas subseções, convém não estender demasiadamente esta subseção, finalizando-a com a análise dos critérios de maioria utilizados pelo Parlamento, os quais, sim, detêm importância para esta pesquisa.

Dando continuidade, cabe dizer que os atos são tomados mediante quatro critérios diferentes de maioria, a saber, maioria simples, absoluta, especial ou qualificada; é necessário que estes conceitos sejam esclarecidos sob a égide do Regimento Interno do Parlamento MERCOSUL, visto que tais critérios de maioria necessários para aprovação dos atos demonstram indiretamente o nível de importância dado a cada Ato.

As Declarações e as Recomendações precisam de maioria simples, os Relatórios e as Disposições de maioria absoluta e os Pareceres, Projetos de Normas e Anteprojetos de Normas de maioria especial, restando, ainda, a maioria qualificada, cujo critério não é utilizado para a emissão de nenhum dos Atos do PARLASUL, mas sim para a modificação do RIPM, para a eleição do Presidente do

PARLASUL ainda no primeiro turno e para a realização de sessões do plenário em outro lugar além da sede do Parlamento.

Nessa senda, conforme dispõe o artigo 134 do RIPM (MERCOSUL, 2007), maioria simples se refere ao voto de mais da metade dos parlamentares presentes; maioria absoluta ao voto de mais da metade dos parlamentares ausentes e presentes; maioria especial ao voto de dois terços de todos os parlamentares, incluindo obrigatoriamente, no mínimo, um parlamentar de cada Estado-Parte; e maioria qualificada ao voto de mais da metade dos parlamentares de cada Estado-Parte.

### **3.3 Os Atos do PARLASUL e seus Efeitos Jurídicos no Sistema MERCOSUL**

Uma vez que o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL e o Regimento Interno do Parlamento foram analisados, passaremos a abordar os Atos do PARLASUL e seus efeitos jurídicos a partir do que está disposto nestes documentos legais na seguinte ordem: Pareceres; Projetos de normas e Anteprojetos de normas; Declarações; Recomendações; Relatórios; e Disposições.

#### **3.3.1 Pareceres**

Segundo o disposto no Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL, “Pareceres (PCPM, Art. 4.12) são as opiniões emitidas pelo Parlamento sobre projetos de normas, enviadas pelo Conselho do Mercado Comum antes de sua aprovação, que necessitem de aprovação legislativa em um ou mais Estados Partes” (MERCOSUL, 2007,s/n) e conterão, além de uma descrição da matéria em pauta, uma análise apontando para a aprovação, para a rejeição ou para a necessidade de se apresentar novas sugestões, sendo que para a emissão de um parecer é necessário maioria especial. Nessa linha de raciocínio, o Parecer é o instrumento pelo qual os compromissos assumidos pelo Conselho do Mercado Comum no Acordo Interinstitucional entre o CMC e a CPC (ver seção 3.1) se concretizam.

Portanto, a modalidade de ato parlamentar “Parecer” reflete o papel que os tratados e protocolos no âmbito do MERCOSUL sempre reservaram para, primeiro, a Comissão Parlamentar Conjunta e, depois, para o PARLASUL, qual seja o de mero facilitador. Sob essa óptica o PARLASUL serviria apenas para facilitar a implementação do Mercado Comum por meio da aprovação da legislação elaborada dentro do sistema MERCOSUL nos parlamentos domésticos, para tanto o Parlamento seria um espaço para a discussão prévia com representantes dos parlamentos nacionais.

Não obstante a esta finalidade, o Parecer não é vinculativo, pois sua recomendação, até sua rejeição, podem ser ignoradas, de forma que o projeto de norma continue com seu trâmite no Conselho Mercado Comum. Portanto, os efeitos deste ato em muito se assemelham ao exercício de um *soft power* que influencia, mas não obriga, de modo que os projetos de norma emitidos pelo Conselho do Mercado Comum em consonância com o Parecer do PARLASUL devem passar por um processo de aprovação e incorporação mais célere nos parlamentos nacionais.

Conforme o Artigo 4.12 do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL,

o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação. (MERCOSUL, 2005)

Na mesma senda, prazos diferenciados de trâmite para as normas elaboradas de acordo com os Pareceres são previstos pelo PCPM, a saber, quarenta e cinco dias para o Executivo Nacional encaminhar para o seu parlamento; 180 dias para o parlamento considerar (aprovar ou não); não havendo a aprovação no fim do prazo mencionado, será “reenviada ao Poder Executivo para que a encaminhe à reconsideração do órgão correspondente do MERCOSUL” (MERCOSUL, 2005).

Ademais, o PCPM dispõe que deverão ser criados procedimentos internos preferenciais de consideração das normas oriundas do MERCOSUL elaboradas em consonância com os Pareceres. Nesse contexto, realça-se a importância deste ato, mas evidencia-se o limite de seus efeitos, porquanto, como mencionado, pode ser

ignorado pelo Conselho Mercado Comum enquanto órgão superior do MERCOSUL, fazendo apenas com que o projeto de norma passe por um trâmite ordinário de incorporação, em vez de um preferencial.

### **3.3.2 Projetos de normas e Anteprojetos de normas**

Os Projetos e Anteprojetos de Normas fazem parte, segundo Ribeiro *et al* (2019, p. 202), das “competências “legislativas” *latu sensu* [...] e dizem respeito aos procedimentos para a entrada em vigor das normas regionais a partir de processos desenvolvidos nos âmbitos regional e nacional”.

Acerca dos Projetos de normas, por seu turno, o Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL dispõe, em seu artigo 95, que “Projetos de norma do MERCOSUL (PCPM, Art. 4.13) são as proposições normativas apresentadas para apreciação do Conselho do Mercado Comum” (MERCOSUL, 2007, s/n). Tais projetos deverão restringir-se a matérias que estejam relacionadas com o processo de integração, porém sempre voltados para um assunto em específico, ou seja, não podendo envolver mais de um tema por projeto elaborado.

As propostas de projetos de normas serão entregues à Mesa Diretora do PARLASUL, para que esta dê publicidade, comunique o plenário do Parlamento e encaminhe à(s) comissão(ões) competente(s). Ademais, as propostas conterão ainda um resumo e serão “apresentadas em 3 (três) cópias, subscritas pelo autor ou autores, destinadas à tramitação, ao arquivo e aos meios de difusão do Parlamento” (MERCOSUL, 2007).

Uma vez que o plenário aprove a proposta de projeto de norma por meio de uma maioria especial e ela seja apresentada ao CMC, “O Presidente do Parlamento solicitará semestralmente ao Conselho do Mercado Comum relatório sobre o andamento dos projetos.” (MERCOSUL, 2007).

Os Anteprojetos de normas, por sua vez, destinam-se “à harmonização das legislações dos Estados Partes” (MERCOSUL, 2007), tratando-se, portanto, de proposições “dirigidas aos Parlamntos Nacionais” (MERCOSUL, 2007), ou seja, enquanto os Projetos de normas são proposições legislativas para o MERCOSUL como pessoa de direito internacional, os Anteprojetos de norma são proposições

legislativas para os países do MERCOSUL, procurando evitar conflitos entre as legislações internas que dificultam o processo integratório e/ou facilitar, por meio de alterações nos ordenamentos jurídicos, a efetivação deste processo.

Cabe, ainda, ressaltar que os Anteprojetos seguirão o mesmo trâmite interno dos Projetos de norma: apresentação de proposta de anteprojeto contendo resumo, entrega de três cópias à mesa diretora, encaminhamento às comissões, aprovação no plenário, etc.; bem como precisa também de maioria especial.

Com base nesses pressupostos, podemos afirmar que a previsão desse ato, assim como do ato de “Anteprojeto de normas”, possibilitou que o PARLASUL fosse um ambiente, para além de consultivo, de elaboração de normas para o MERCOSUL e seus estados-partes. A relevância disso consta no fato de o Parlamento do MERCOSUL ser o único órgão de representação cidadã e, como mencionado no primeiro capítulo, será composto de parlamentares eleitos diretamente pela população dos países membros.

Dessa forma, espera-se que os anseios, reclames e indicações da população levados ao Parlamento possam dar origem a projetos e anteprojetos de norma que, por sua vez, serão aprovados pelo plenário e, possivelmente, incorporados às legislações domésticas.

Apesar disso, os Projetos de norma, em especial, são levados primeiro ao CMC para apreciação, para o que não há previsão de prazo nem de qualquer outra espécie de instrumento que dificulte a sua rejeição, facilite a sua aprovação, ou até torne a sua adoção vinculativa, para então poder se tornar uma Decisão do Conselho Mercado Comum.

### **3.3.3 Declarações**

Outro ato do PARLASUL é a Declaração, sendo emitida após a aprovação de maioria simples do plenário. O RIPM define-a como “manifestações do Parlamento sobre qualquer assunto de interesse público” (MERCOSUL, 2007). Como exemplo de Declaração sobre assunto genérico e de interesse público pode-se citar a Declaração 15/2016 - Declaración sobre Paridad de Género en el Proceso de Integración Regional del Parlasur.

Nesta Declaração, visando a promoção da representação equitativa das mulheres e da igualdade de gênero, o PARLASUL declara o seu compromisso com o avanço desta pauta e insta os países do MERCOSUL a “*promover políticas públicas que garanticen el reconocimiento y pleno ejercicio de todos los derechos políticos, sociales, culturales, y económicos de las mujeres en igualdad de género*” (MERCOSUL, 2016, s/n).

Por meio desse exemplo fica ainda mais evidente que as Declarações são um meio de posicionamento para o Parlamento sem o filtro de outros órgãos e, tendo em vista que podem se referir a qualquer assunto de interesse público, estão abertas a um enorme rol de temáticas. Seguindo essa lógica, para serem emitidas uma maioria simples é suficiente, ou seja, não é necessário mais da metade de todos os parlamentares, somente dos presentes, nem mesmo o voto favorável de pelo menos um parlamentar de cada estado-parte.

Portanto, a Declaração é um ato jurídico e, principalmente, político, pelo qual se demonstra os interesses e perspectivas do PARLASUL acerca de certa temática de interesse público e se firma a intenção do PARLASUL em agir no sentido declarado, diferente das Recomendações que instam outros órgãos a agir, como será analisado no item abaixo.

### **3.3.4 Recomendações**

Nessa senda, as Recomendações “são indicações gerais dirigidas aos órgãos decisórios do MERCOSUL” (MERCOSUL, 2007) e, assim como as Declarações, são emitidas após o voto favorável de maioria simples.

O critério adotado, maioria simples, em contraposição a maioria especial necessária para que sejam emitidos pareceres, projetos e anteprojetos de normas, faz sentido quando se leva em consideração que: (a) um parecer favorável a um projeto de norma do CMC possibilita um procedimento especial de incorporação às legislações nacionais; e (b) um projeto e/ou anteprojeto de norma tem a ver com a ação de legisferar propriamente dita, sendo, além disso, encaminhado diretamente ao órgão superior do MERCOSUL.

Ademais, analisando todas as Recomendações emitidas pelo PARLASUL<sup>8</sup> no ano de 2017, ano que limita esta pesquisa, cujos números e títulos foram listados em rodapé e valem a conferência, verifica-se que as Recomendações se diferenciam das Declarações por: (i) serem mais do que manifestações genéricas do posicionamento do PARLASUL sobre um tópico de interesse público como são as Disposições; (ii) mais do que a publicização das intenções do Parlamento em agir de determinada forma em prol do seus ideais. e (iii) são mais do que indicações genéricas ao CMC.

Nessa senda, averiguou-se por meio da análise das Recomendações arroladas em Rodapé que, das dezesseis recomendações emitidas pelo PARLASUL no ano de 2017, apenas uma não se trata da solicitação, estabelecimento ou criação de algo específico e concreto, seja uma comissão, um protocolo ou um registro, seja a harmonização legislativa de uma matéria específica apontando assertivamente para o que precisa ser reformado, seja a coordenação de ações entre os Estados em um particular tópico ou a promoção das obras de infraestrutura definidas na Recomendação em foco (este rol não pretende ser exaustivo, mas meramente

---

<sup>8</sup> **MERCOSUR/PM/SO/REC.01/2017** - Protocolo de Intervención que Acompañe las Políticas de Erradicación del Trabajo Infantil, **MERCOSUR/PM/SO/REC.02/2017** - Instar al Estado de Venezuela al Cumplimiento Efectivo de los Documentos e Instrumentos Internacionales en Materia de Derechos Humanos a los que adhiere, **MERCOSUR/PM/SO/REC.03/2017** - Creacion de una Comision de Estudio, Impulso, Propuestas y Seguimiento en las Localidades Fronterizas, **MERCOSUR/PM/SO/REC.04/2017** - Programa Coordinado de Acciones en el Bloque encaminadas a mejorar la Competitividad, con Especial Énfasis en la Pequeñas y Medianas Empresas denominado Global Pymes, **MERCOSUR/PM/SO/REC.05/2017** - Libre Circulación del Puente que une la Localidad de Comandante Andresito y la Localidad de Capanema y el Puente que une la Localidad de San Antonio y la Localidad de Santo Antonio do Sudoeste Estado De Paraná, **MERCOSUR/PM/SO/REC.06/2017** - Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, **MERCOSUR/PM/SO/REC.07/2017** - Estudio, Consideración y Aprobación del Proyecto de Norma MERCOSUR/PM/PN 02/2010 Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del MERCOSUR, **MERCOSUR/PM/SO/REC.08/2017** - Unificacion del Arancel Externo Común, **MERCOSUR/PM/SO/REC.09/2017** - Por la cual recomienda la Creacion del Observatorio Permanente para Adultos Mayores, **MERCOSUR/PM/SO/REC.10/2017** - Registro Regional de Personas Desparecidas, Extraviadas o Perdidas, **MERCOSUR/PM/SO/REC.11/2017** - Establecer Mecanismos para la Participación del Parlamento del MERCOSUR durante las Negociaciones que el MERCOSUR lleve adelante con Terceros Países y Grupos de Países, **MERCOSUR/PM/SO/REC.12/2017** - Búsqueda de Financiamiento ante Organismos Regionales para actualizar los Estudios del Aprovechamiento Múltiple e Integral de la Cuenca Río Bermejo, **MERCOSUR/PM/SO/REC.13/2017** - Promoción del Corredor Ferroviario Interoceánico Central, **MERCOSUR/PM/SO/REC.14/2017** - Estudio de Prefactibilidad Técnica, Financiera, Social y Ambiental Tendiente a la Construcción de un Canal Hidroviario que conecte el Eje Norte-Sur las Cuencas Del Orinoco, el Amazonas y el Plata, **MERCOSUR/PM/SO/REC.15/2017** - Directriz Común de Integración Multimodal de Transporte en Materia Aduanera, Seguridad y Normativa, e **MERCOSUR/PM/SO/REC.16/2017** - Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR 2018.

exemplificativo, pois é apresentado mais detalhadamente em rodapé com o intuito de manter a concisão do trabalho)<sup>9</sup>.

As Recomendações, portanto, são normalmente indicações específicas, de forma que os termos “indicações gerais” presentes no Regimento Interno não devem ser interpretados como um dever às Recomendações de trazerem em seu teor

---

<sup>9</sup> A Recomendação 02/2017 do PARLASUL é a única que não recomenda uma medida específica, sendo a mais genérica das Recomendações de 2017, pois tão somente insta o Estado da Venezuela a cumprir com as normativas de Direito Internacional dos Direitos Humanos para as quais se submeteu. Quanto às demais, a Recomendação 01/2017 recomenda a criação de um Protocolo de Intervenção sobre políticas de erradicação de trabalho infantil elaborado pelo PARLASUR e subgrupos de trabalho de assuntos laborais e de saúde, com a participação da Organização Internacional do Trabalho, da Organização Mundial da Saúde e da Organização Pan-Americana da Saúde; a Rec. 03/2017 recomenda a criação de uma comissão de estudo para impulsionar as localidades fronteiriças; a Rec. 04/2017 recomenda a instauração de um programa de ações em bloco para melhorar a competitividade das pequenas e médias empresas; a Rec. 05/2017 recomenda a instação dos Estado da Argentina e do Estado do Brasil a efetuar as medidas de gestão necessária para a livre circulação 24 horas por dia na ponte que liga Comandante Andresito, na Argentina, à Capanema, no Brasil, e na ponte que liga San Antonio, na Argentina, à Santo Antônio do Sudoeste, no Brasil; a Rec. 06/2017 recomenda a harmonização das normas nacionais protetivas dos direitos dos idosos, trazendo um conceito de abuso, bem como conceituando as espécies de abuso, e uma idade mínima para que o Estado considere a pessoa como idosa; a Rec. 07/2017 recomenda a retomada do estudo, consideração e aprovação do Protocolo Constitutivo da Corte de Justiça do MERCOSUL; a Rec. 08/2017 recomenda que a República do Paraguai não seja mais isenta da Tarifa Esterna Comum sobre a água edulcorada, incluindo os xaropes. e sobre outros produtos do código tarifário 2008.70.90; a Rec. 09/2017 recomenda a criação de um Observatório Permanente dos Idosos, o estabelecimento de um Protocolo com parâmetros de qualidade de vida para idosos, a aprovação de uma convenção sobre os direitos das pessoas idosas no âmbito da ONU e a integração à Rede Iberoamericana de Organizações e Instituições especializadas em Idosos, além de outras associações; a Rec. 10/2017 recomenda a criação de um Registro Regional de Pessoas Desaparecidas, Extraviadas e Perdidas, prevendo como se dará o seu funcionamento em linhas gerais e como autoridade executante o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do MERCOSUL; a Rec. 11/2017 recomenda o estabelecimento de mecanismos que possibilitem ao PARLASUL a participação nas negociações do MERCOSUL com outros países e grupo de países que considere pertinente e o estabelecimento de encontros bimestrais entre os representantes do Parlamento e o Grupo de Relacionamento Externo; a Rec. 12/2017 recomenda a busca de financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, ao Banco de Desenvolvimento da América Latina, ao Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata e ao Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL, visando a atualização dos estudos de aproveitamento do Rio Bermejo; a Rec. 13/2017 recomenda a promoção do Corredor Ferroviário Interoceânico Central que, iniciando no Porto de Santo (Brasil), passa por Bolívia e termina no Porto de Ilo (Peru), o qual, por sua vez, conecta com a Bolívia e com a Hidrovia Paraná-Paraguai; a Rec. 14/2017 recomenda a instação dos Estados Partes a realização de um estudo de viabilidade da construção de uma hidrovia que ligue o Rio Orinoco (Colômbia e Venezuela), o Rio Amazonas (Brasil, Colômbia e Peru) e a Bacia do Rio Prata (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) com o financiamento múltiplo dos Estados; a Rec. 15 recomenda a exortação do Estados parte à coordenação de uma Diretriz comum de Integração Multimodal de Transporte em matéria de aduana, de segurança e de legislação, e que o Parlamento seja notificado pelo CMC dos objetivos e projetos de Integração multimodal de transportes por meio de uma lista das obras previstas em ordem de prioridade e com a previsão de conclusão; e a Rec. 16/2017 recomenda a previsão do Orçamento do PARLASUL para 2018 em US\$ 2.953.963,00 (dois milhões novecentos e cinquenta e três mil novecentos e sessenta e três dólares americanos).

indicações simplistas e genéricas, mas, sim, como uma abertura ao PARLASUL para que emita recomendações acerca de qualquer tema que considerar pertinente.

Ainda há que se mencionar que não há dispositivo algum que compile o PARLASUL a tratar de apenas uma matéria por recomendação, sendo assim poderia tratar de mais de um assunto por Ato emitido, todavia durante todo o ano analisado não se verificou nem sequer uma recomendação que abordasse mais de um assunto, pelo contrário, em alguns atos (Rec. 04/2017, Rec. 05/2017, Rec. 06/2017 e Rec. 09/2017), além de trazer o preâmbulo (vistos e considerações) e as Recomendações, acrescentaram-se fundamentos, justificativas e/ou anexos, aprofundando ainda mais a matéria específica em pauta.

Ademais, apesar de o Regimento Interno do PARLASUL dispor que as Recomendações serão dirigidas aos órgãos decisórios do MERCOSUL, ou seja, o Conselho Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL, verificou-se que todas as Recomendações do ano de 2017, sem exceções, foram dirigidas ao Conselho Mercado Comum, o órgão superior do MERCOSUL.

### **3.3.5 Relatórios**

Como penúltimo ato, conforme o artigo 100 do RIPM, “Relatórios são estudos realizados por uma ou mais comissões permanentes ou temporárias e aprovados pelo Plenário, que contenham análise de um tema específico”, podendo ser levado à Mesa Diretora por, no mínimo, 5% dos parlamentares mercosulinos.

Vale apontar também que todo ano um relatório sobre a garantia dos direitos humanos no MERCOSUL, isto é, “a situação dos direitos humanos nos Estados Partes, levando em conta os princípios e as normas do MERCOSUL” (MERCOSUL,2005), deverá ser apresentado ao plenário pela Comissão de Cidadania e Direitos Humanos, para quê, após aprovação da maioria absoluta, se emita um Informe sobre Direitos Humanos.

Vale destacar que, além dos relatórios anuais sobre direitos humanos, cuja previsão no PCPM faz parecer se tratar de uma obrigação, verifica-se, através de

consultas ao sítio eletrônico oficial do Parlamento do MERCOSUL<sup>10</sup>, que nenhum Relatório acerca de tema específico elaborado por comissão interna do Parlamento foi aprovado pelo plenário para emissão como Ato do PARLASUL. De forma mais direta, verifica-se que até o dia da elaboração deste trabalho o Parlamento não havia emitido nenhum relatório sobre outro tema que não fosse direitos humanos.

Convém destacar que inúmeros relatórios poderiam ser emitidos acerca de temas de suma importância para o processo de integração via MERCOSUL, tais como a situação da educação básica nos países membros, a realidade das cidades fronteiriças, o comércio intramercosul por meio dos *free shops* e outros temas acessórios para os governos domésticos, mas fundamentais para a Integração.

### **3.3.6 Disposições**

Os últimos atos previstos, as disposições, são normas acerca da própria organização interna do PARLASUL, o que a diferencia dos outros atos, pois os Projetos de normas e os Pareceres estão voltados para o Conselho Mercado Comum, os Anteprojetos para os congressos nacionais; as Recomendações, como averiguado, em sua maioria também são direcionadas ao CMC, as Declarações e Relatórios não possuem um direcionamento certo, alvejam tanto a sociedade global com a população do MERCOSUL, enquanto as Disposições tratam de assuntos administrativos internos.

Nesse contexto, de forma elucidativa o Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL, no artigo 101, define as disposições como “normas gerais, de caráter administrativo, que dispõem sobre a organização interna do Parlamento” (MERCOSUL 2007), o próprio Regimento que regula o funcionamento do PARLASUL é uma Disposição como averiguado na subseção 3.2. Assim sendo, não é necessário que as Disposições passem por revisão de outro órgão na estrutura do MERCOSUL para que possam ser emitidas, portanto são atos unilaterais que, todavia, dependem da maioria absoluta do plenário para serem adotados pelo Parlamento.

---

<sup>10</sup> Consulta realizada às 11 horas da manhã do dia 15 de dezembro de 2021 ao sítio eletrônico [https://www.parlamentomercosur.org/parlasur/2016/templates/buscaador\\_actos.jsp?querypage=0&contid=13237&site=2&channel=parlasur&anio=2016&cmdaction=search](https://www.parlamentomercosur.org/parlasur/2016/templates/buscaador_actos.jsp?querypage=0&contid=13237&site=2&channel=parlasur&anio=2016&cmdaction=search).

Interessante ressaltar que tanto para a aprovação de alterações no Regimento Interno como para a emissão de Disposições reservaram-se critérios de aprovação mais rígidos, sendo necessário maioria qualificada para alterar o Regimento Interno, ou seja, mais da metade dos parlamentares de cada país membro, e maioria absoluta para emitir uma Disposição, isto é, mais da metade dos parlamentares presentes e ausentes na sessão.

Quanto à matéria destes Atos, o RIPM deixa evidente o teor administrativo e interno que devem possuir, para exemplificar podem-se citar as três disposições emitidas no ano de 2017: a Disposição 01/2017 - Execução Orçamentária do Parlamento do MERCOSUL, Exercício de Janeiro - Dezembro de 2016, matéria claramente de teor administrativo interno; a Disposição 02/2017 Orçamento do Parlamento do MERCOSUL de 2018, também de teor administrativo; e a Disposição 03/2017 Convênio de Cooperação entre o Parlamento do MERCOSUL e a Universidade Federal da Integração Latino-americana, que estabelece um convênio entre o Parlamento e uma universidade brasileira, possibilitando que o PARLASUL possa contar com o apoio técnico e educacional de uma instituição de ensino superior. Portanto, são Atos de eficácia imediata que independem da aprovação de outro órgão exatamente por não interferirem no andamento de qualquer um dos outros órgãos.

#### **4 A POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS DOS ATOS DO PARLASUL**

De antemão, cabe destacar que o objetivo deste trabalho é verificar os limites e, portanto, a possibilidade de ampliação dos efeitos jurídicos dos Atos do PARLASUL. Os Atos, por sua vez, estão previstos no Regimento Interno e este é de competência do Parlamento. Por este motivo, não será discutida a possibilidade de reforma do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto ou do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL. Tais documentos legais precisam passar pela aprovação do Conselho do Mercado Comum, composto pelos poderes executivos dos Estados Partes, sendo que o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto, por exemplo, se fossem reformados, precisariam ser novamente incorporados aos ordenamentos jurídicos nacionais, trazendo o fator político para esta pesquisa, muito mais do que o jurídico.

Desse modo, quando fala-se em ampliação dos efeitos dos Atos, leia-se a possibilidade de ampliação dos efeitos do Atos por via de uma reforma do Regimento Interno, o que poderia ser feito pelo Parlamento sem precisar da aprovação de outros órgãos do MERCOSUL desde que em consonância com o Direito do MERCOSUL.

Por ordem de hierarquia, é evidente que o Regimento deve estar em consonância com os textos fundacionais que dão origem e institucionalizam os órgãos do MERCOSUL. Desse modo, os princípios do bloco, como a intergovernamentalidade, e a estrutura institucional, a capacidade decisória do CMC e do GMC, por exemplo, devem ser respeitados. Além disso, a ampliação dos efeitos dos Atos do PARLASUL por meio de uma modificação do Regimento não deve extrapolar as competências dadas ao PARLASUL no Protocolo Constitutivo do Parlamento. Portanto, trata-se de uma análise árdua, holística e extremamente ambiciosa para um trabalho de conclusão de curso de graduação.

Para a execução dessa laboriosa proposta, abordou-se a estrutura do MERCOSUL na seção 2 para que fosse possível, neste momento, estabelecer os limites estruturais à ampliação dos efeitos dos atos; e, na seção 3, tratou-se das normativas do PARLASUL, em específico, do Protocolo Constitutivo e do Regimento

Interno, aquele visando o aprofundamento da compreensão deste texto fundacional e, por consequência, das competências do Parlamento, e este objetivando trazer à tona como se deu o processo de elaboração deste documento que traz em seu teor o foco desta pesquisa, ou seja, os Atos do PARLASUL.

Portanto, a seguir, será abordado o processo de modificação do Regimento interno do Parlamento do MERCOSUL e os limites estruturais às modificações. Em seguida, algumas considerações genéricas acerca do Protocolo Constitutivo e, para finalizar esta seção, uma análise específica para cada ato.

#### **4.1 O Processo de Modificação do Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL**

Nesta subseção, o processo de modificação do Regimento Interno do PARLASUL será detalhado visando o melhor entendimento do tema, além da redução do caráter abstrato do que está em discussão.

Primeiro, uma proposta de modificação deverá ser apresentada à Comissão de Assuntos Jurídicos e Institucionais para ser discutida e votada conforme dispõe o Artigo 56 do RIPM, *in verbis*, “As comissões, em razão das matérias de sua competência, deverão: a) discutir e votar as propostas e os assuntos submetidos à sua consideração;”.

A comissão competente, reitera-se, é a Comissão de Assuntos Jurídicos e Institucionais porque a ela, enquanto comissão permanente do PARLASUL, “compete discutir e informar por escrito ao Plenário sobre os seguintes temas: [...] g) interpretação e reforma do Regimento; [...] i) redação e estilo dos atos do Parlamento” (MERCOSUL, 2007, s/n).

Quanto à sessão em que será discutida a proposta, o Regimento Interno define que para a realização de sessão é necessário um terço dos membros, com representação de todos os países do bloco. Ademais, as sessões das comissões ocorrem na sede do Parlamento, contudo o Regimento, no artigo 55, abre exceções:

1. Em casos excepcionais, as Comissões, por decisão da maioria de seus membros, poderão reunir-se em lugares distintos da sede do Parlamento, devendo dirigir uma solicitação ao Presidente do Parlamento, com 15

(quinze) dias de antecipação a data prevista para a reunião, que a submeterá à consideração da Mesa Diretora.

2. Se a solicitação não for respondida no prazo de 7 (sete) dias da data prevista para a reunião, será considerada aprovada.

3. Em caso de urgência, o Presidente poderá decidir, devendo fundamentar sua decisão se essa for denegatória.

4. As reuniões das Comissões fora da sede não poderão se realizar simultaneamente com a sessão plenária do Parlamento (MERCOSUL, 2007, s/n).

Da sessão da comissão competente deverá sair um informe que será apresentado ao plenário do Parlamento e para a aprovação do informe na comissão precisa-se de uma maioria simples com o apoio de, no mínimo, um mercoparlamentar de cada país membro.

Independentemente de haver uma maioria, “Art. 66. Se as opiniões dos membros de uma comissão estiverem divididas, a minoria poderá apresentar seu informe ao Plenário por escrito e sustentá-lo na discussão” (MERCOSUL, 2007, s/n). E no caso de não haver maioria, o voto do presidente será o voto de desempate.

O informe indicando uma reforma no Regimento entrará em pauta em uma “sessão especial exclusivamente destinada a sua apreciação” (MERCOSUL, 2007, s/n), sendo que na proposta contará explicitamente os artigos que serão objeto de reforma, ou seja, “os artigos que se pretende modificar, suprimir ou agregar.”(MERCOSUL, 2007, s/n)

O Regimento, em simetria com o Protocolo Constitutivo, determina que para a aprovação de tal proposta uma maioria qualificada é obrigatória, rememorando que a maioria qualificada é o critério de maioria mais rígido do PARLASUL, exigindo mais da metade dos parlamentares de cada um dos Estados Partes.

Uma vez que o processo de modificação do Regimento Interno foi esclarecido, em seguida serão abordados os limites postos à ampliação para, então, passarmos a uma análise mais específica.

#### **4.2 Limites postos pela Estrutura do MERCOSUL**

Um dos primeiros limites é o papel reservado aos demais órgãos na estrutura do MERCOSUL em contraposição ao órgão parlamentar de então. Desde o Tratado de Assunção, de 1991, o Conselho do Mercado Comum tem um papel central no

bloco, de forma que, em seu artigo 10, dispõe: “O Conselho é o **órgão superior** do Mercado Comum, correspondendo-lhe a **condução política do mesmo e a tomada de decisões** para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum” (MERCOSUL, 1991, s/n, grifo nosso), e o Protocolo de Ouro Preto mantém a redação desse artigo quase idêntica em seu artigo 3.

O estabelecimento, já no Tratado de Assunção, do Conselho Mercado Comum como órgão superior relega o órgão parlamentar do bloco a uma posição subalterna, fazendo com que qualquer modificação no Regimento Interno que delegue maiores poderes ao Parlamento, colocando-o em posição hierárquica acima do Conselho, seja uma violação do Direito do MERCOSUL.

Nessa senda, o Tratado de Assunção, no Art. 13, dispõe que “O Grupo Mercado Comum é órgão executivo do Mercado Comum e será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores.” (MERCOSUL, 1991, s/n). A lógica estabelecida é de que o Grupo Mercado Comum seja a estrutura que traz exequibilidade, melhor dizendo, o órgão que concretiza a normativa produzida no âmbito do MERCOSUL.

Assim como a definição do Conselho Mercado Comum como órgão superior limita a ampliação dos efeitos jurídicos dos Atos do Parlamento, pois o Parlamento não pode sobrepor-se, a definição do Grupo Mercado Comum como sendo o órgão executivo do bloco reduz também as possibilidades do Parlamento, pois é o GMC quem toma “as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho” (MERCOSUL, 1991, s/n), artigo mantido no Protocolo de Ouro Preto.

O Protocolo de Ouro Preto, de 1994, texto fundacional posterior que dotou o MERCOSUL de personalidade jurídica, no artigo 2, estabelece de forma ainda mais clara que os órgãos com capacidade decisória são o CMC, o GMC e a Comissão de Comércio do MERCOSUL, trazendo em seu teor uma expressão que merece atenção especial, *in verbis* “Artigo 2. São órgãos com capacidade decisória, **de natureza inter-governamental**, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL.” (MERCOSUL, 1994, s/n, grifo nosso).

A expressão “natureza inter-governamental” aliada à história da elaboração Protocolo Constitutivo, ver seção 3.1, evidencia o desinteresse dos poderes

executivos em delegar maiores competências a possíveis órgãos supranacionais e a preferência pelos órgãos que reafirmam o caráter intergovernamental do bloco. Eis aí um impeditivo a instauração do PARLASUL como um órgão com capacidade decisória na estrutura institucional do MERCOSUL no marco jurídico do POP/94.

Além disso, o Protocolo de Ouro Preto, ao estabelecer as fontes jurídicas do bloco, dispõe que:

“Artigo 41. As fontes jurídicas do MERCOSUL são:

I - o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares;

II - os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos;

III - as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão do MERCOSUL, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.”(MERCOSUL, 1994, s/n)

Nesse diapasão, o PARLASUL não pode emitir nenhum Ato como fonte jurídica para todo o bloco, somente para si mesmo, ou seja, normas internas que devem respeitar as fontes jurídicas do MERCOSUL. Talvez este limite imposto pela estrutura idealizada seja o mais gritante quando comparado à ideia de que a tarefa, à grosso modo, mais comum de um parlamento seria legislar, ser fonte de normas.

Do Artigo 37 do POP/94, “As decisões dos órgãos do MERCOSUL serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes.” (MERCOSUL, 1994, s/n), pode ser dividido em três partes, a saber: (i) “as decisões dos órgãos do MERCOSUL”; (ii) serão tomadas por consenso; e (iii) com a presença de todos os Estados Partes.

Quanto à primeira parte, sabe-se que somente o Conselho Mercado Comum pode emitir Decisões para o bloco, mas fazendo uma leitura extensiva podemos entender decisões como Atos de órgãos com capacidade decisória que geram documentos legais que possuem vinculatividade para todo o bloco. No entanto, desconsiderando que o Parlamento é um órgão de natureza consultiva (ver seção 2.4.1) e fazendo o exercício de experimentação, vejamos se o Parlamento se enquadra nos outros dois trechos, e se poderia emitir decisões de acordo com eles.

A segunda parte diz que são tomadas por consenso, pensa-se, portanto, por uma lógica de poderes executivos, de negociação entre países, os quais, após

rodadas de negociações, podem ou não chegar a um consenso. Em um parlamento, diferentemente, temos critérios diferentes para maioria e como a pluralidade ideológica é um dos princípios, o consenso é quase impossível.

A terceira parte fala na presença de todos os Estados, tratando-se de mais um elemento que não se encaixa na realidade parlamentar. Em reuniões do Conselho, no qual o Estado do Brasil se encontra representado na figura do Ministro de Relações Exteriores e até no Presidente da República, a “presença” dos países membros é um critério objetivo. No entanto, para o Parlamento do MERCOSUL nem um critério é, mas sim a tentativa descabida de aplicar um critério que nem se adequa a realidade de qualquer parlamento. Imagine-se uma sessão do plenário do PARLASUL na qual diversos parlamentares da delegação brasileira discordam em seus posicionamentos, nesta situação, há a presença do Estado brasileiro ou não? Portanto, é nítido que o artigo 37 não foi pensado para o PARLASUL, mas unicamente para o Conselho, o Grupo e a Comissão de Comércio.

O artigo 25 do Tratado de Assunção já demonstrava a natureza consultiva, ver seção 2.4.1 que se pretendia para o órgão parlamentar no bloco:

“ARTIGO 24. Com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum, estabelecer-se-á uma Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. Os Poderes Executivos dos Estados Partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum objeto do presente Tratado.” (MERCOSUL, 1991, s/n).

E o Protocolo de Ouro Preto, por seu turno, no Artigo 25, mantém a lógica do Tratado anterior: “A Comissão [...] procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes [...]. Da mesma forma, **coadjuvará** na harmonização de legislações, [...]. Quando necessário, o Conselho [...] solicitará à Comissão [...] o exame de temas prioritários.” (MERCOSUL, 1994, s/n, grifo nosso).

#### **4.3 Considerações acerca do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL**

Importante ressaltar que o Protocolo Constitutivo é um protocolo adicional e/ou complementar ao Tratado de Assunção, portanto é uma fonte jurídica do

MERCOSUL. Nessa senda, cabe analisar genericamente os contornos traçados pelo Protocolo para o Parlamento, reforçando o entendimento.

Em primeiro lugar, no artigo 2 do Protocolo, nós temos os Propósitos do Parlamento, a inspiração e os objetivos do Parlamento. Ao realizar uma primeira leitura desta normativa pode-se dizer que são propósitos abrangentes e genéricos.

“Artigo 2

Propósitos.

São propósitos do Parlamento:

1. Representar os povos do MERCOSUL, respeitando sua pluralidade ideológica e política.
2. Assumir a promoção e defesa permanente da democracia, da liberdade e da paz.
3. Promover o desenvolvimento sustentável da região com justiça social e respeito à diversidade cultural de suas populações.
4. Garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração.
5. Estimular a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração.
6. Contribuir para consolidar a integração latino-americana mediante o aprofundamento e ampliação do MERCOSUL.
7. Promover a solidariedade e a cooperação regional e internacional.”(MERCOSUL, 2005, s/n)

No entanto, após a verificação de que o PARLASUL não produz fontes jurídicas para o bloco (ver seção 4.2) percebemos que os propósitos por serem tão genéricos podem se tornar um obstáculo ao desenvolvimento do PARLASUL. Entre os verbos “Representar os povos”, “Assumir a promoção e defesa permanente”, “Promover o desenvolvimento sustentável”, “Estimular a formação de uma consciência coletiva”, “Promover a solidariedade e a cooperação”, existe uma restrição latente ao seu escopo de atuação. Ora, o que traria mais efetividade, “representar os povos” ou, por exemplo, “Estabelecer meios de participação popular”. Na mesma direção seguem todos os demais propósitos que apontam para uma intenção sem dotar o PARLASUL de atribuições que possibilitem a concretização desses propósitos

Outros dois propósitos que merecem uma menção mais prolongada são os da alínea 4 e 6. Diferente dos outros propósitos, o propósito 4 utiliza um verbo mais assertivo, isto é, “Garantir a participação dos atores da sociedade civil”. Este propósito será concretizado por meio de diversos instrumentos previstos no

Protocolo e no Regimento, tais como audiências públicas e recebimento de petições de particulares. Trata-se de um propósito amplo mas enfático, parafraseando, o Parlamento garantirá que a sociedade civil participe do processo de integração via MERCOSUL. Desse modo, favorável a modificações no Regimento que visam lograr maior eficácia a esta norma.

O propósito 6 é o único que fala na ampliação e no aprofundamento do MERCOSUL, no desenvolvimento do bloco per se, por isso a relevância de destacá-lo. Apesar disso, a redação “Contribuir para consolidar a integração” coloca o PARLASUL na posição de um terceiro na relação que irá contribuir para a sua melhoria, no lugar de se posicionar como parte fundamental e indispensável deste processo, enquanto único órgão com participação popular. Somado aos limites estruturais, ver 4.2, resta claro que qualquer redação mais assertiva e que atribuisse mais competência ao PARLASUL na consolidação da integração pode violar o Direito do MERCOSUL que previu o Conselho como órgão superior e o Grupo Mercado Comum como órgão executivo.

Quanto aos princípios do Parlamento, já foram abordados, ver seção 3.1. Porém, ocorre que três princípios já mencionados, para além de estabelecer orientações à atuação da Casa Parlamentar do MERCOSUL, apontam para possibilidades . São eles:

“Artigo 3 - Princípios. São princípios do Parlamento:

[...]

2. A transparência da informação e das decisões para criar confiança e facilitar a participação dos cidadãos.

3. A cooperação com os demais órgãos do MERCOSUL e com os âmbitos regionais de representação cidadã.

[...]

7. A promoção do desenvolvimento sustentável no MERCOSUL e o trato especial e diferenciado para os países de economias menores e para as regiões com menor grau de desenvolvimento.” (MERCOSUL, 2005, s/n)

Dessa forma, o Parlamento pode, senão deve, desenvolver mecanismos para trazer maior transparência e participação para as populações dos países do Mercado Comum; assim como deve cooperar com outros órgãos do bloco e, por fim, elaborar instrumentos que reduzam as assimetrias entre os países dentro do PARLASUL. Tais propósitos apontam caminhos para a melhora da atuação deste

órgão legitimador da integração. Findas as análises mais amplas, serão abordados os Atos individualmente.

#### 4.4 A Possibilidade de Ampliação dos Efeitos Jurídicos dos Atos

Para a análise da possibilidade de ampliação dos efeitos jurídicos dos atos será levada em consideração a estrutura do MERCOSUL (ver seção 2) e os limites que impõem (seção secundária 4.2), as normas específicas (seção 3), os efeitos dos atos (seções terciárias do 3.3.1 ao 3.3.6) e algumas considerações gerais feitas na seção secundária 4.3. Trata-se, portanto, da culminação da análise construída ao longo deste trabalho de conclusão de curso.

Importante ressaltar que “efeito jurídico”, aqui, é compreendido como o “**Resultado prático**, lícito, legal, de conformidade com os princípios do Direito” (SANTOS, 2001, p. 87, grifo nosso) dos Atos emitidos pela Casa Parlamentar do MERCOSUL. Além disso, iniciaremos a análise averiguando a possibilidade de ampliar os efeitos jurídicos dos Pareceres do PARLASUL.

Nessa senda, conforme restou demonstrado na seção 3.3.1, os Pareceres emitidos pelo PARLASUL padecem de falta de vinculação, produzindo somente uma espécie de *soft power*, uma vez que, se as propostas de normas forem feitas em conformidade com o parecer, passarão por um processo mais célere, todavia se forem em desconformidade com o Parecer emitido o seu processo de incorporação não terá nenhuma espécie de turbação. Por esse motivo, fala-se em *soft power*<sup>11</sup>.

Ou seja, são instrumentos legais que não são vinculantes, muitas vezes nem são leis propriamente ditas, mas que exercem indubitavelmente influência e, por conseguinte, requerem atenção especial.

Além dos Pareceres contarem apenas com um *soft power*, a superioridade hierárquica do CMC e a impossibilidade de o PARLASUL produzir fontes jurídicas

---

<sup>11</sup> Conforme lição de Shaw (2008, p. 117-118), ao definir *soft law*, “It is sometimes argued more generally **that particular non-binding instruments** or documents or non-binding provisions in treaties form a special category that may be termed ‘soft law’. This terminology is meant to indicate that the instrument or provision in question **is not of itself ‘law’, but its importance** within the general framework of international legal development **is such that particular attention requires to be paid to it**. ‘Soft law’ is not law. That needs to be emphasised, but a document, for example, **does not need to constitute a binding treaty before it can exercise an influence in international politics**” (SHAW, 2008, p. 117-118, grifo nosso).

para toda a estrutura do MERCOSUL, ver respectivamente as seções 4.2 e 4.3, impedem que, por meio de uma reforma do Regimento dote-se os Pareceres do Parlamento de uma força cogente para o CMC e para o bloco

Contudo, entre os propósitos do PARLASUL estão o de garantir a participação da sociedade civil no processo de integração (seção 4.3), dessa maneira o ato de ignorar o Parecer do Parlamento não pode ser visto pelos mercoparlamentares com normalidade e aquiescência, muito pelo contrário, deve se agir conforme os seus propósitos. Outrossim, entre as suas competências encontra-se a de “Realizar todas as ações pertinentes ao exercício de suas competências” (MERCOSUL, 2005, s/n).

Para ampliar, então, os resultados práticos da emissão de um Parecer do PARLASUL sobre uma proposta de norma do Conselho Mercado Comum deve-se cumprir os propósitos do Parlamento dentro de suas competências, mas sem ir de encontro com as fontes jurídicas do bloco.

Uma das possibilidades seria, portanto, que o PARLASUL notificasse e encaminhasse automaticamente aos Parlamentos Nacionais o parecer negativo emitido para a proposta de Norma elaborada pelo Conselho Mercado Comum, nos casos em que ele, desconsiderando o parecer do único órgão de participação popular do bloco, continuar o processo de aprovação da norma e incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais. Seria, nessa lógica, uma forma de ampliar o alcance da influência dos pareceres emitidos.

Em síntese, restou demonstrado que o papel de natureza consultiva do PARLASUL (seção 2.4.1) dificulta a ampliação dos efeitos jurídicos de seus atos. Além desse fator, os atos emitidos pelo Parlamento não podem ser fontes de direito para o Mercado Comum do Sul (seção 4.2).

Mesmo com estes entraves, verificou-se que se as modificações visando a ampliação dos resultados práticos dos Pareceres estiverem em consonância com três obstáculos, elas poderão ser feitas.

O primeiro tem a ver com o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL (seção 3.1), em específico com as competências atribuídas ao Parlamento. Ou seja, as modificações do Regimento Interno do PARLASUL quanto ao ato, visando a ampliação de seus resultados práticos, devem estar contempladas nas competências do Parlamento (seção 3.1).

Além de estarem em sintonia com as competências, em segundo lugar, as modificações, por lógica, devem estar voltadas ao cumprimento dos propósitos do Parlamento do MERCOSUL (seção 3.1), sendo orientadas pelos princípios deste órgão.

Em terceiro lugar, as modificações precisam estar em conformidade com a posição de superioridade hierárquica do Conselho Mercado Comum. E, preenchendo a todos estes requisitos, elas poderão ser feitas unilateralmente pela Casa Parlamentar (seção 4.1). As possibilidades, contudo, de modificar o RIPM para ampliar os efeitos dos Atos respeitando estes limites podem parecer ínfimas, mas existem, como o exemplo de envio automático do Parecer negativo aos Congressos Nacionais acima demonstrado.

A partir disso, um novo entrave à ampliação dos efeitos dos Atos é trazido à baila: nenhum de seus atos poderá ser cogente e, conseqüentemente, toda e qualquer modificação do Regimento Interno visando dotar os Atos de maior eficácia deverá partir de uma atitude mais assertiva e responsiva do próprio Parlamento à forma como o Conselho, Grupo Mercado Comum e o Comissão de Comércio do MERCOSUL, os órgãos com capacidade decisória (ver seções 2.4.1 e 4.2), reagem aos Atos emitidos pela Casa Parlamentar.

Essa atitude responsiva e assertiva exemplifica-se na proposta de modificação do Regimento dada como exemplo, pois o Parlamento notificaria e encaminharia o Parecer negativo a todos os Parlamentos Nacionais quando estivesse diante de uma mera desconsideração, por parte do órgão superior do MERCOSUL, do Parecer emitido. Para evidenciar isso ainda mais, encerrar-se-á a seção 4 abordando sucintamente os demais Atos, a saber: os Projetos e Anteprojetos de Normas; as Recomendações; os Relatórios e as Declarações; e as Disposições.

Os projetos de normas são direcionados diretamente ao Conselho Mercado Comum e acompanhados semestralmente pelo Presidente do Parlamento (ver seção 3.3.2), sua grande inovação é a possibilidade de se gerar normas a partir da Casa Parlamentar, porém não há previsão em nenhum dos Textos fundacionais (neste trabalho, são eles: o Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL) de instrumento que traga maior certeza

da aprovação destas propostas (seção 3.3.2). Uma das possibilidades dentro dos limites expostos seria a solicitação formal de opiniões do Conselho acerca do Projeto enviado para além de um simples relatório de como está o andamento do projeto (seção 3.3.2) que poderá dizer somente: na sessão “X” discutiu-se o Projeto de Norma do PARLASUL e optou-se por continuar a discussão nas próximas sessões.

Os anteprojetos de normas também inovam ao possibilitar que o PARLASUL elabore proposta de norma que harmonize os ordenamentos jurídicos nacionais entre si e com o MERCOSUL. À vista disso, são dirigidos aos parlamentos nacionais (seção 3.3.2). Para este Ato, as dificuldades de ampliação no âmbito do Regimento Interno são ainda maiores, pois está voltado aos Parlamentos domésticos.

As Declarações e os Relatórios, diferente das Recomendações, Pareceres, Projetos e Anteprojetos de Norma, não são direcionados a um órgão específico do MERCOSUL. E, diferente das Disposições, não estão voltados para temas internos da Casa Parlamentar.

Estes documentos legais estão voltados para as sociedades do MERCOSUL e, por consequência, para a sociedade internacional. A Declaração é a manifestação de uma intenção acerca de qualquer temática de interesse coletivo que não precisa ser aprovada por nenhum órgão decisório do MERCOSUL, nem mesmo pelo órgão superior, o Conselho do Mercado Comum (seção 3.3.3). E o Relatório é, à grosso modo, o resultado de um estudo, de uma coleta de dados (seção 3.3.5).

Assim sendo, não há como se falar em ampliação dos efeitos jurídicos dos Relatórios emitidos, porque o conceito de efeito jurídico adotado neste trabalho é o de “resultados práticos” acima mencionado. Como não há forma de identificar os resultados práticos de um “estudo”, não há como se falar na ampliação de seus efeitos jurídicos nos termos desta pesquisa.

As Declarações, contudo, poderiam ser sucedidas por audiências públicas, sessões especiais e etc. O Parlamento poderia, para além de uma manifestação política (seção 3.3.3), atribuir a seus parlamentares a responsabilidade de agir sobre aquilo que foi declarado, por exemplo, envolvendo a sociedade civil na pauta.

As Recomendações, assim como os Pareceres e as Propostas de Norma, são direcionadas ao CMC (ver seção 3.3.4 quanto ao direcionamento das Recomendações ao Conselho). Elas abordam, na maioria das vezes, um assunto

específico trazendo sugestões específicas e concretas ao Conselho Mercado Comum, não havendo um rol limitado de assuntos, ou seja, pode recomendar acerca de qualquer tema.

Uma sugestão que ampliaria o *soft power* desse Ato e, por lógica, seus resultados práticos, seria o acompanhamento semestral por parte do Presidente do Parlamento do andamento das recomendações no CMC, solicitando informações e opiniões de forma a, se necessário, emitir nova Recomendação com maior chances de aprovação pelo CMC. Conforme Dri e Paiva (2016, p.40), “o procedimento mais comumente adotado pelo CMC é o de ‘tomar nota’ das recomendações e declarações emanadas do PARLASUL, sem que haja uma indicação precisa quanto ao alcance dessa ação”.

A Disposição, diferentemente dos outros Atos, é emitida pelo PARLASUL e para o PARLASUL, tratando de assuntos internos (seção 3.3.6). Sua aprovação demanda critérios de maioria mais rígidos e sua eficácia é imediata. Assim como os Relatórios, não há forma de ampliar os seus efeitos jurídicos, uma vez que sua eficácia é imediata, nos termos da presente pesquisa.

Enfim, são muitos os vetores de limitação e poucas as formas de ampliação por intermédio de ato unilateral do PARLASUL, isto é, Disposição. Todavia, a atuação proativa e pautada nos propósitos do Parlamento podem levar a construção de uma cultura democrática e de participação popular no bloco. A previsão de mecanismos para o período após a emissão do Ato, atribuindo aos parlamentares a responsabilidade e/ou dever de solicitar informações, relatórios e opiniões, promover audiências públicas, dar maior publicidade aos documentos que o próprio Parlamento emitiu está dentro das limitações do PARLASUL no sistema do MERCOSUL e ampliará o *soft power* dos Atos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trecho *“Trabajo bruto, pero con orgullo. Aquí se comparte, lo mío es tuyo. Este pueblo no se ahoga con marullos. Y si se derrumba yo lo reconstruyo. Tampoco pestañeo cuando te miro. Para que te recuerde' de mi apellido”*, da música Latinoamérica, da banda musical Calle 13, foi escolhida como epígrafe deste trabalho porque demonstra a força do povo latinoamericano, em especial, do povo do MERCOSUL, que reconstrói o que foi destruído, que trabalha arduamente e de cabeça erguida, que dá o que não tem e que não pestaneja diante de um desafio.

No MERCOSUL, o único órgão que representa este *pueblo* é o PARLASUL, cujos princípios e propósitos estão alinhados com a diversidade deste povo e, assim como este povo, muitas vezes não tem voz para falar e, quando consegue falar, ele é ignorado. Contudo, a persistência do latinoamericano expresso em *“Tampoco pestañeo cuando te miro. Para que te recuerde' de mi apellido”*, precisa se refletir na ação desta Casa Parlamentar e de seus membros, reafirmando o seu papel de legitimador e representante dos povos do MERCOSUL.

Em outras palavras, restou claro que para lograr maior significância neste processo de integração, sem depender de outros órgãos, a única forma legal é por meio de um posicionamento mais incisivo e aberto ao público, que além de consultivo seja reativo à apatia do CMC, do CCM e, talvez, até do GMC. Tal posicionamento não deveria depender da boa vontade dos mercoparlamentares, mas ser um dos deveres dispostos no Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL.

Pois, como demonstrado no decorrer deste trabalho, o órgão superior do MERCOSUL é o Conselho do Mercado Comum, blindando-o da interferência direta de outro órgão, ainda mais quando este órgão detém somente natureza consultiva, como o PARLASUL.

O PARLASUL, por sua vez, não é um órgão intergovernamental, muito pelo contrário, pretende-se que seja supranacional, reforçando que não pode vir a ter capacidade decisória, a menos que se faça uma reforma mais ampla que altere os textos fundacionais: TA/91, POP/95, PCPM etc. Por esse motivo, os únicos órgãos que poderão produzir normas no sistema em foco são o CMC, o CCM e o GMC.

Apesar disso, o objetivo geral é verificar a possibilidade jurídica de ampliar os efeitos dos Atos do PARLASUL de forma unilateral, ou seja, por meio de uma modificação no RIPM. Para isso, indicando os efeitos dos Atos, identificando os limites que a estrutura do MERCOSUL impõe e apontando norteadores e limitadores a ampliação, de forma a responder ao problema da pesquisa e comprovar ou falsear a hipótese inicial de que a ampliação dos efeitos dos Atos do PARLASUL por meio de uma modificação no Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL é juridicamente possível, vinculando o CMC, por exemplo, a tomar alguma atitude em relação aos Atos emitidos.

Este objetivo foi atingido ao longo do texto, de modo que a pergunta foi respondida. Observou-se que a primeira previsão de um órgão parlamentar no processo de integração que culminou no MERCOSUL se deu no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre Brasil e Argentina em 1988. Com efeito, não houve menção a um parlamento no Tratado, apenas a uma comissão parlamentar, mas, independentemente, a mera menção já constituía avanço, uma vez que no Tratado de Montevideu de 1960, que instituiu a ALALC e no Tratado de Montevideu de 1980, que instituiu a ALADI, ambas precursoras do MERCOSUL, nem se previa a futura constituição de um órgão de representatividade popular, por meio de um parlamento ou não.

Este cenário se alterou minimamente no Tratado de Assunção, que deu origem ao MERCOSUL. Previu-se, em apenas um artigo, o estabelecimento de uma comissão parlamentar facilitadora, pois este era o seu objetivo, sem previsão alguma de estabelecimento. Por outro lado, um novo Protocolo foi elaborado, no mesmo ano, totalmente centrado no Sistema de Solução de Controvérsias, um sistema provisório, diga-se de passagem, o PB/91, demonstrando o parco interesse dos atores em constituir um Parlamento.

Entra, então, em cena, o POP/94. De certa forma, houve um avanço, pois a Comissão Parlamentar tornava-se uma realidade, mas tida como uma representação dos Parlamentos e não dos povos, o que somente mudou no PCPM. Além disso, vista tão somente como uma mera facilitadora da incorporação de normas produzidas no bloco, ou seja, um órgão apático, sem voz e uma simples porta de entrada para os Parlamentos nacionais.

Em seguida, temos o Protocolo de Ushuaia reforçando a importância da democracia nos países do bloco e a sua intenção de promovê-lo, tratando-se de importante documento que contribuiu para a elaboração dos princípios do PARLASUL, visto que está presente no PCPM. Posteriormente, o Protocolo de Olivos, mais um protocolo adicional temporário e específico voltado ao Sistema de Solução de Controvérsias que altera a estrutura do bloco, porquanto prevê o estabelecimento de um Tribunal Permanente. Finalmente, aprovou-se um Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL em 2005, 14 (quatorze) anos depois do Tratado de Assunção, período bem longo quando consideramos que o MERCOSUL ainda possui aproximadamente 30 anos apenas.

O resultado dessa linha cronológica de constituição do bloco, na qual o Parlamento sempre é relegado ao último e menor lugar, é a atribuição de caráter meramente consultivo à Casa Parlamentar, uma vez que os órgãos de caráter decisório e executivo já estavam estabelecidos, assim como o órgão superior, e até um sistema de solução de controvérsias já havia sido estabelecido, não havendo previsão de intervenção do Parlamento na resolução de divergências. Tudo isso faz com que qualquer reforma no RIPM passe primeiro por um crivo de análise, a saber: as propostas respeitam a posição de superioridade hierárquica do Conselho Mercado Comum, a posição de órgão executivo do GMC e a posição de guardião da política comercial do bloco do CCM?

Apesar disso, o Parlamento avançou e continua a avançar, uma vez que, por meio do Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL e Propostas Correspondentes - Critério de Representação Cidadã e do Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL, prevê uma composição mais representativa e direta da população, assim como estabelece as normas internas para o seu pleno funcionamento.

Reitera-se, porém, que antes e acima do RIPM está o PCPM e que ele dota o Parlamento de competências, mas que estas, por serem muito abstratas e genéricas, não atribuem nenhum dever ou faculdade que garanta, no plano concreto, a sua plena efetivação. Todavia, por intermédio dos propósitos elencados, temos um norte que aponta para onde o Parlamento deve ir futuramente e o porquê de sua existência, o que traduzido em termos práticos quer dizer que qualquer

reforma no Regimento Interno visando a ampliação dos efeitos dos Atos do PARLASUL deve se apoiar nestes propósitos, mas respeitar os limites da competência deste órgão.

Por fim, pensando no problema desta pesquisa, pode-se dizer que pequena parece a possibilidade jurídica de ampliar os efeitos do Atos do PARLASUL enquanto grandes demais parecem os entraves acima elencados, inviabilizando, por exemplo, que se force o CMC a tomar alguma atitude em relação aos Atos emitidos, como se pensava no início deste trabalho na hipótese levantada. Porém, não obstante a isso, existem caminhos possíveis, caminhos que, sim, demandam esforço dos membros desta Casa Parlamentar, mas que, sem sombras de dúvida, qualificam sobremaneira o processo de integração via MERCOSUL, trazendo transparência, participação popular, sentimento de pertencimento e legitimidade.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. **MERCOSUL e União Europeia: estrutura jurídico-institucional**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

ALADI. **Tratado De Montevidéu 1980**. Tratado que institui a Associação Latino-Americana de Integração. Montevidéu, 12 de agosto de 1980. Disponível em: <<https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/tratado-de-montevideu-1980/?lang=pt>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

ALALC. **Tratado de Montevideo 1960**. Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Montevidéu, 18 de fevereiro de 1960. Disponível em: <[https://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/ALALC-ALADI/tratado\\_montevideo\\_1960.pdf](https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/ALALC-ALADI/tratado_montevideo_1960.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2021.

ALTHOFF, Ivã dos Santos. Protocolo de Ushuaia e a Necessidade de Respeito pela Ordem Democrática dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EM DIREITOS HUMANOS E SOCIEDADE, 1, 2018, Criciúma. **Anais [...]**, Criciúma: Universidade Do Extremo Sul Catarinense, 2018. Disponível em: <<http://periodicos.unesc.net/AnaisDirH/article/view/4620>>. Acesso em: 21 ago. 2021.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Curso de direito internacional público**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

APPOLINÁRIO, Fabio. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2011.

ARGENTINA; BRASIL. **Ata para a integração Brasil-Argentina**. Buenos Aires, 29 de julho de 1986. Disponível em: <<https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/Ata-para-integra%C3%A7%C3%A3o-brasileiro-argentina-portugu%C3%AAs-assinada.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2021

BEDIN, G. A.; NIELSSON, J. G. A crise da década de 1970: observações sobre as ideias neoliberais e suas consequências. *In*: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R.; SILVA, V. R. **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, pp. 27-41. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/rfv9p/pdf/costa-9788577982318-02.pdf>> . Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto no 98.177, de 22 de setembro de 1989**. Promulga o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina. Brasília, 22 de dezembro de 1989.

CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina**: história de uma ideia na “visão do outro”. Brasília : FUNAG, 2010. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/683-integracao\\_brasil\\_argentina.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/683-integracao_brasil_argentina.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2021.

CANO, Wilson. América Latina: notas sobre a crise atual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 3 (37), p. 603-621, dez. 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ecos/a/w6vVgG884QwzsYTHj5FJ6KQ/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

DRI, Clarissa Franzoi. Perspectivas de Desempenho do Parlamento do MERCOSUL à Luz da Modelagem Política Sul-Americana. **INTERthesis**, Florianópolis, v.4, p. 42-65, jul./dez. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/623/10860>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. PARLASUL, um novo ator no processo decisório do MERCOSUL?. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 24, n. 57, p. 31-48, Mar. 2016 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000100031&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100031&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 Fev. 2021.

FERNANDES, Hiago Rangel; MORETT, Matheus Teixeira. As ditaduras militares da América Latina e o fenômeno do fascismo: uma análise comparativa. **Revista Mundo Livre**, Campos dos Goytacazes, v. 4, n. 2, p. 29-47, ago/dez. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/mundolivres/article/download/39965/23039>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

FORTES, Gabriel Barroso; MORAES, Filomeno. Democracia na América Latina: o protocolo de Ushuaia e as relações institucionais no MERCOSUL. In: XXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2012, Niterói. **Livros [...]** Direito Internacional. Florianópolis: FUNJAB, 2012. v. 1. p. 187-211. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1a3650aedfdd3a21>>. Acesso em: 21 ago. 2021.

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER; COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR [MERCOSUL]. **Hacia El Parlamento Del Mercosur**: Una recopilación de documentos. Montevideo: Konrad - Adenauer - Stiftung E.V, 2022. Disponível em: <<https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Hacia%20el%20Parlamento%20del%20Mercosur.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Manual de direito da integração regional**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de direito Internacional público**. 3. ed. São Paulo: LTR, 2000)

LIMA, Marcos Costa. MERCOSUL: Um réquiem fora de hora e de lugar. **Meridiano 47**. Nº 10-11-12 Abril-Maio-Junho/2001. p. 20-22. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/892/769>> Acesso em: 15 Fev. 2019.

MACHADO, Diego Pereira. **Direito da União Europeia**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2021.

MENEZES, Alfredo da Mota; PENNA FILHO, Pio. **Integração Regional: blocos econômicos nas relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MERCOSUL. **Decisão CMC n. 01/1991**. Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias. Brasília, 17 de dezembro de 1991.

MERCOSUL. **Decisão CMC n. 23/05**. Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL. Montevidéu, 8 de dezembro de 2005.

MERCOSUL. **Decisão CMC n. 18/11**. Normas de aplicação do Protocolo Constitutivo e do Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL e Propostas Correspondentes. Montevidéu, 28 de junho de 2011.

MERCOSUL. **Decisão CMC n. 11/14**. Prorrogação do Período de Transição estabelecido na Decisão CMC n. 18/11. Montevidéu, 2 de junho de 2014.

MERCOSUL. **Declaração PM n. 15/2016**. Declaração sobre Paridade de Gênero no Processo de Integração Regional do PARLASUL. Montevidéu, 6 de outubro de 2016.

MERCOSUL. **Disposição CPC n. 08/03**. Acordo Interinstitucional Conselho do Mercado Comum - Comissão Parlamentar Conjunta. Montevidéu, 6 de outubro de 2013.

MERCOSUL. **Disposição PM n. 01/2017**. Ejecución Presupuestaria del Parlamento del MERCOSUR, Ejercicio Enero - Diciembre 2016. Montevidéu, 11 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14575/1/disp-01-2017.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

MERCOSUL. **Disposição PM n. 02/2017**. Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR 2018. Montevidéu, 11 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14575/1/disp-02-2017.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

MERCOSUL. **Disposição PM n. 03/2017**. Convenio de Cooperación entre el Parlamento del MERCOSUR y al Universidad Federal de Integración

Latinoamericana. Montevidéo, 11 de dezembro de 2017. Disponível em:  
<<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14575/1/disp-03-2017.pdf>>.  
Acesso em: 15 dez. 2021.

MERCOSUL. **Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL - Protocolo de Ouro Preto**. Estrutura Institucional do MERCOSUL. Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994.

MERCOSUL. **Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias**. Solução de Controvérsias. Olivos, 28 de fevereiro de 2002.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia, sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile**. Compromisso democrático. Ushuaia, 24 de julho de 1998.

MERCOSUL. **Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL**. Texto aprovado pela Disp. 06/2007, de 6 de agosto de 2007, alterado pela Disp. 07/2007.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 01/2017**. Protocolo de Intervención que Acompañe las Políticas de Erradicación del Trabajo Infantil. Montevidéo, 27 de março de 2017. Disponível em:  
<<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/13324/1/rec.-01---2017.pdf>>.  
Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 02/2017**. Instar al Estado de Venezuela al Cumplimiento Efectivo de los Documentos e Instrumentos Internacionales en Materia de Derechos Humanos a los que adhiere. Montevidéo, 26 de junho de 2017. Disponível em:  
<<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/13694/1/rec-02-2017.pdf>>.  
Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 03/2017**. Creacion de una Comision de Estudio, Impulso, Propuestas y Seguimiento en las Localidades Fronterizas. Montevidéo, 26 de junho de 2017. Disponível em:  
<<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/13694/1/rec-03-2017.pdf>>.  
Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 04/2017**. Programa Coordinado de Acciones en el Bloque encaminadas a mejorar la Competitividad, con Especial Énfasis en la Pequeñas y Medianas Empresas denominado Global Pymes. Montevidéo, 26 de junho de 2017. Disponível em:  
<<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/13694/1/rec-04-2017.pdf>>.  
Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 05/2017**. Libre Circulación del Puente que une la Localidad de Comandante Andresito y la Localidad de Capanema y el Puente que une la Localidad de San Antonio y la Localidad de Santo Antonio do Sudoeste Estado de Paraná. Montevidéo, 26 de junho de 2017. Disponível em:

<<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/13694/1/rec-05-2017.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 06/2017.** Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Montevideo, 26 de junho de 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/13694/1/rec-06-2017.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 07/2017.** Estudio, Consideración y Aprobación del Proyecto de Norma MERCOSUR/PM/PN 02/2010 Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del MERCOSUR. Montevideo, 26 de junho de 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/13694/1/rec-07-2017.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 08/2017.** Unificación del Arancel Externo Común. Montevideo, 09 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14170/1/rec.08-2017.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 09/2017.** Por la cual recomienda la Creación del Observatorio Permanente para Adultos Mayores. Montevideo, 08 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14170/1/rec.09-2017.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 10/2017.** Registro Regional de Personas Desaparecidas, Extraviadas o Perdidas. Montevideo, 13 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14420/1/rec-10-2017-registro-personas-desaparecidas.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 11/2017.** Establecer Mecanismos para la Participación del Parlamento del MERCOSUR durante las Negociaciones que el MERCOSUR lleve adelante con Terceros Países y Grupos de Países. Montevideo, 13 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14420/1/rec-11-2017-mecanismos-para-la-participacion-del-pm-durante-las-negociaciones-del-mercosur-con-terceros-paises.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 12/2017.** Búsqueda de Financiamiento ante Organismos Regionales para actualizar los Estudios del Aprovechamiento Múltiple e Integral de la Cuenca Río Bermejo. Montevideo, 13 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14420/1/rec-12-2017-cuenca-rio-bermejo.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 13/2017.** Promoción del Corredor Ferroviario Interoceánico Central. Montevideo, 13 de novembro de 2017. Disponível em:

<<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14420/1/rec-13-2017-corredor-ferroviario-interoceanico.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 14/2017**. Estudio de Prefactibilidad Técnica, Financiera, Social y Ambiental Tendiente a la Construcción de un Canal Hidroviario que conecte el Eje Norte-Sur las Cuencas Del Orinoco, el Amazonas y el Plata. Montevideú, 13 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14420/1/rec-14-2017-canal-hidroviario.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 15/2017**. Directriz Común de Integración Multimodal de Transporte en Materia Aduanera, Seguridad y Normativa. Montevideú, 13 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14420/1/rec-15-2017-integracion-multimodal-de-transporte.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Recomendação PM n. 16/2017**. Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR 2018. Montevideú, 11 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14575/1/rec-16-2017.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MERCOSUL. **Regimento da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL**. Assunção, 3 de agosto de 1995. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/ eventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/regimento-03-08-85.html>>. Acesso em: 09 fev. 2022.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Assunção, 30 de outubro de 1991.

MOLINA, Frederico Rivas. MERCOSUL suspende a eleição direta dos deputados de seu Parlamento: legisladores do PARLASUL, integrado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, sairão dos congressos nacionais. **El País**, 16 abr. 2019.

NASCIMENTO, Luiz Paulo do. **Elaboração de projetos de pesquisa, monografia, dissertação, tese e estudo de caso, com base em metodologia científica**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

OLIVEIRA, Dayanne Brumatti de. **Limites da institucionalização do Parlamento do MERCOSUL**. 2019. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Foz do Iguaçu, 2019.

PIETRAFESA, Pedro Araújo. Parlamento do MERCOSUL: formação, características e desafios. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 199-226, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/1377/1337>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

RAMOS, Hugo Daniel; RIVAS, Eduardo. **Actas y Documentos emanados de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (1991 - 2006)**. [Brasil]: [s. n.], [ca. 2006]. Disponível em: <<https://www.eumed.net/libros-gratis/2012b/1211/index.htm>>. Acesso em: 28 fev. 2022.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

RIBEIRO, Elisa de Sousa. O Parlamento do MERCOSUL como Recurso para Construção do Direito Comunitário. **Revista Universitas Jus**, Brasília, n. 16, jan./jul., 2008. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/326/440>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

RIBEIRO, Elisa de Sousa (Coord.). **Direito do MERCOSUL**. 2.ed. Brasília: UniCEUB : ICPD, 2019.

ROSÁRIO, Luana Paixão Dantas do; CASTRO; Rogérios Silva de Magalhães. Participação Social e Democrática no PARLASUL. **Revista de Direito Brasileira**, v. 1, n. 1, p. 311-333, jul. 2011. ISSN 2358-1352. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2687/2581>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

SANTOS, Washington dos. **Dicionário Jurídico Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SHAW, Malcolm Nathan. **International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SILVA, Armstrong Pereira da. As Teorias de Integração Regional: mais além do eurocentrismo. **Cadernos Prolam/USP**, v. 18, n. 35, p. 195-202, jul/dez. 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/164282/160219>>. Acesso em: 15 Fev. 2019.

SILVA, Roberto Luiz. Análise comparativa entre o sistema processual comunitário e da integração. **Scientia Iuris**, v. 4, 2000.

TAJRA, Jamile Lourdes Ferreira. Reflexões sobre o Parlamento do MERCOSUL. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 11, n. 21, p. 35-55, 2015. Disponível em: <<https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/download/400/308/1220>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia**. Barueri: Editora Manoele, 2003.

VIGNA, Edécio. Fratura exposta: PARLASUL versus CMC. **INESC**. 23 Set. 2009. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/fratura-exposta-parlasul-versus-cmc/>>. Acesso em: 19 Fev. 2021.

WTO. **WTO in brief**. Geneva: WTO Publications, 2021. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/inbrief\\_e/inbr\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr_e.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2021.