

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS
COMISSÃO DE DIREITO DA INTEGRAÇÃO

INDICAÇÃO 01.2025

Autor: Dr. Joycemar Lima Tejo

Relator: Dr. Sérgio Sant'Anna

Ementa: Direito da Integração. Mercosul. Contribuição do Instituto dos Advogados Brasileiros para o mandato de 2025 da Presidência do Parlamento do Mercosul (Parlasul)

Palavra-chave: Direito da Integração. América Latina. Mercosul. Parlasul.

I- INTRODUÇÃO

Trata-se da Indicação nº 01/2025, de Autoria do Dr. Joycemar Lima Tejo pertinente à eventual contribuição do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB face ao início do ano legislativo do Parlamento do Mercosul, através da Presidência do Deputado Federal brasileiro Arlindo Chinaglia (PT- SP).

O tema é de relevância para a política externa brasileira que tem priorizado e tido protagonismo nos processos de integração regional, com destaque para o Mercosul, cuja Presidência rotativa brasileira se iniciou inclusive, neste mês de julho pelo período de seis meses.

Nestas perspectivas, as eventuais contribuições do Instituto dos Advogados Brasileiros serão enviadas à Presidência do Parlamento do Mercosul, sem prejuízo do envio para a atual Presidência brasileira do Mercosul.

Cumprir destacar três aspectos no estudo do Parlamento do Mercosul de forma a possibilitar a compreensão histórica, da sua importância institucional, competência e do funcionamento, aliado com a visita do subscritor da presente representando o Instituto dos Advogados Brasileiros, de forma a compreender o papel institucional para a possível contribuição do Instituto de forma a atingir aos seus objetivos institucionais.

II- RELATÓRIO

II.1- HISTÓRICO

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criado em 26 de março de 1991 através da assinatura do Tratado de Assunção por Argentina, Brasil, Paraguay e Uruguai, constitui-se num bloco econômico, que chegou a avançar para ser considerada uma União Aduaneira, atualmente ainda imperfeita, que tem como uma das suas características ao longo destas décadas de atuação, ter tido dificuldades de avanços permanentes, não obstante ter apostado em institucionalidades destacando-se o Grupo Mercado Comum (GMC), Conselho do Mercado Comum (CMC), Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), além do Parlamento do Mercosul (Parlasul), Foro Consultivo Econômico- Social (FCES), Secretaria do Mercosul (SM) e o Tribunal Permanente de Revisão (TPR).

No citado Tratado de Assunção foi previsto no artigo 24 o estabelecimento de uma Comissão Parlamentar Conjunta composta por membros representantes dos Parlamentos Nacionais dos seus Estados-Membros.

Em sequência, a personalidade jurídica de Direito Internacional foi consagrada através do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que estabeleceu a criação da Comissão Parlamentar Conjunta com as representações do Parlamentos nacionais. Esta Comissão atuou durante doze anos como espaço parlamentar do Mercosul, inclusive fazendo a integração com órgãos institucionais do Mercosul como o Conselho Mercado Comum e com o Grupo Mercado Comum.

No ano de 2003, a Comissão Parlamentar Conjunta celebrou com o Conselho do Mercado Comum, um Acordo Interinstitucional para acelerar a tramitação nos Congressos Nacionais de matéria que exigisse aprovação legislativa objetivando, desta forma, sua recepção pelos ordenamentos jurídicos dos respectivos Estados-Membros do Mercosul. Sendo assim, o Conselho do Mercado Comum aprovou o Programa de Trabalho 2004-2006 que previu em seu Capítulo Mercosul Institucional, a elaboração de proposta relativa ao estabelecimento do Parlamento do Mercosul.

Em 2004, foi assinada a Decisão do Conselho Mercado Comum dando autonomia a Comissão Parlamentar Conjunta para redigir o Protocolo de Constituição do Parlamento do Mercosul.

Finalmente, em 2006, os Parlamentos Nacionais dos Estados Membros aprovaram o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, e em 14 de dezembro, em Brasília, foi constituído este Parlamento Regional, em Sessão Solene do Congresso Nacional brasileiro.

No dia 07 de maio de 2007, na cidade de Montevidéu, Uruguai, sede oficial do Parlamento do Mercosul, foi realizada a Sessão de Instalação, oportunidade em que tomaram posse os Parlamentares do Mercosul. para uma etapa de transição através de um mandato de 31 de dezembro de 2006 a 31 de dezembro de 2010, a ser exercido por 18 representantes indicados pelos respectivos Parlamentos Nacionais.

Ainda em 2007, o Paraguai aprovou legislação nacional prevendo as eleições diretas de Parlamentares exclusivamente para o Parlamento do Mercosul.

O Parlamento tem realizado Sessões Plenárias em sua sede na capital uruguaia desde maio de 2007, tendo aprovado o seu Regimento Interno desde agosto de 2007, com audiências públicas e temas importantes ao processo de integração regional, sendo que o Regimento Interno estabelece a competência do Parlasul para se manifestar-se sob a forma de Pareceres, Projetos de normas, Anteprojeto de normas, Declarações, Recomendações, Relatórios, Disposições e Solicitação de opiniões consultivas.

No ano de 2009 foi celebrado o Acordo Político que estabeleceu um critério de proporcionalidade até que cada Estado-Parte realizasse a sua eleição direta, nos termos seguintes: Argentina 26, Brasil 37, Paraguai 18, Uruguai 18 e Venezuela 23. Este acordo estabeleceu uma ampliação da composição do Parlamento baseado na proporcionalidade e a partir das eleições diretas de todos os Estados membros, nos termos seguintes: Argentina 43; Brasil 75; Paraguay 18; Uruguay 18 e Venezuela 33.

Em 13 de agosto de 2013, a Venezuela foi incorporada juridicamente ao Mercosul, sendo oficializada como membro pleno em 2014.

No ano de 2014, o Parlamento argentino aprovou a Lei Eleitoral que previu a eleição direta dos seus 43 representantes para o Parlasul, que se concretizou na eleição de outubro de 2015, com posse em 14 de dezembro de 2015.

Com o pedido de adesão plena da Bolívia ao Mercosul, os seus representantes passam a integrar o Parlasul com direito a voz e participação, sem, contudo, direito a voto.

A Bolívia, concretizado o processo de adesão plena, passará a ter 18 representantes eleitos no Parlamento do Mercosul.

Em dezembro de 2014, foi eleito o atual presidente do Parlamento do Parlasul, o Deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), com mandato a partir de 01 de janeiro de 2025, já tendo tido, dentre os Presidentes brasileiros em mandatos anteriores, o Deputado Federal Dr. Rosinha (PT-PR), de 28 de junho de 2008 a 10 de fevereiro de 2009, o Senador Aloizio Mercadante (PT-SP), de 09 de agosto de 2010 a 06 de junho de 2011, o próprio Deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), de 01 de dezembro de 2016 a 31 de dezembro de 2017 e o Deputado Celso Russomano (Republicanos-SP), de 01 de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2021,

Lamentavelmente, o Projeto de Lei nº 5.279/09, do deputado Carlos Zaratini (PT-SP) que regulamenta as eleições diretas dos representantes brasileiros no Parlamento do Mercosul, até hoje não se estabeleceu um consenso para ser objeto de deliberação junto ao Congresso Nacional o que implica de a população não ter o direito ao sufrágio para este importante órgão de uma instância regional.

II.2- IMPORTÂNCIA INSTITUCIONAL E FUNCIONAMENTO

O Parlamento do Mercosul se insere no chamado MERCOSUL POLÍTICO E INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS de forma a enfatizar a importância dada por este processo de integração regional à representação legislativa e as instituições democráticas e de fundamento político.

Sendo assim, o Tratado de Assunção previu uma Comissão Parlamentar Conjunta, com participação de representantes dos Parlametos Nacionais dos Estados-Partes, que acabou sendo fortalecida pelo Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, possibilitando, desta forma, o seu estabelecimento.

Esta Comissão exerceu suas atividades de 1994 até o mês de dezembro do ano de 2005, com a assinatura do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. No que concerne à consolidação democrática, em 27 de junho de 1992 já havia sido adotada pelos governantes dos Estados Partes do Mercosul, a Declaração Presidencial de Las Leñas, que estipulava que a plena vigência das instituições democráticas seria condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul, República da Bolívia

e República do Chile, o que comprometia os Estados-membros que passassem a integrar o Tratado de Assunção em direitos e obrigações para as Partes signatárias.

A aprovação da Cláusula Democrática através da assinatura do Protocolo de Ushuaia, em 24 de julho de 1998, se consolidou como um efetivo compromisso com os princípios democráticos no espaço territorial e geopolítico do bloco e posição firme contra eventuais rupturas institucionais, conforme estava ocorrendo no Paraguai naquele ano, onde o General Lino Oviedo ameaçava a ordem constitucional representada pelo Presidente Juan Carlos Wasmosy.

A adoção da Cláusula Democrática se revelou, naquele contexto, um instrumento de proteção contra as rupturas ou retrocessos contra a ordem constitucional e os governantes eleitos pelo sufrágio universal, direto e secreto. A Decisão nº 18, adotada na Cúpula do Rio de Janeiro, em dezembro de 1998, criou o foro de Consulta e Concertação Política, sendo que em 19 de dezembro de 2007 foi acordada a instalação de um Foro de Consulta e Concertação Política no âmbito do Mercosul.

Sob o ponto de vista institucional, a criação do Parlamento do Mercosul em 14 de dezembro de 2006 foi avanço dos mais significativos, permitindo que se criasse espaços para debate dos temas de interesse do processo de integração regional para a evolução legislativa harmônica supranacional, muito embora não consolidada até os dias atuais, não obstante longe de estar no estágio da União Europeia com o papel desempenhado pelo Parlamento Europeu na harmonização das normas supranacionais.

No processo de harmonização de legislações, diversas questões de natureza constitucional interna terão que ser discutidas e modificadas para fins de possibilitar o inequívoco avanço que significará a legislação supranacional. Dentre estas questões, discussões sobre o conceito de soberania e o avanço, interpretação e modificação das Constituições dos respectivos países, principalmente no caso do sistema brasileiro, se adequando a esta nova realidade, se constituem em um grande desafio para o avanço deste tema, até porque países como a Argentina já estão mais susceptíveis a estas inovações na análise do Direito Comparado.

Em 28 de abril de 2009, em cumprimento ao mandato do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, os membros da representação parlamentar aprovaram o Acordo Político para a definição dos critérios de representação para a constituição das respectivas bancadas nacionais do Parlamento. Em virtude de divergências ocasionadas pela

representação do Paraguai e questões de natureza interna, a eleição da representação brasileira pelo voto direto não foi possível na eleição de outubro de 2010, com a previsão de que a representação a ser eleita em 2014 deveria ser submetida a sufrágio direto, universal e secreto junto aos eleitores brasileiros, o que tampouco ocorreu nestas eleições, nas de 2018 e de 2022.

O Parlamento chegou a ter a composição igualitária de 18 parlamentares de cada Estado integrante, tendo membros observadores dos Estados-associados com direito a voz. O acordo aprovado pelos Chanceleres do bloco em 18 de outubro de 2010 previu um período de transição, entre 31 de dezembro de 2010 e 31 de dezembro de 2014, durante o qual o Brasil terá uma bancada de 37 parlamentares; a Argentina, 26; o Paraguai, 18 e o Uruguai, 18. A partir de 01 de janeiro de 2015, ao final do período de transição, o Brasil passará a contar com 75 parlamentares; a Argentina 43; a Venezuela 25; o Paraguai 18 e o Uruguai 18 parlamentares.

No âmbito do Parlamento do Mercosul, dentre as propostas apresentadas, destaca-se a aprovação da apresentada pela Mesa Diretora para criação de uma Comissão Especial com a finalidade de realizar gestões junto às autoridades de Inglaterra e Argentina, em busca de uma convergência entre estes países para a exploração de recursos naturais das Ilhas Malvinas, cuja soberania é reclamada pela Argentina junto ao Reino Unido, inclusive na Organização das Nações Unidas, além de debates sobre importantes temas como Infraestrutura, Direitos Humanos, Defesa, dentre outros temas.

O Parlamento do Mercosul funciona desde 2007 e tem sede na cidade de Montevideú, Uruguai, tendo, atualmente, 158 parlamentares dos Estados-membros, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguai e Venezuela, atualmente suspensa.

Trata-se de um espaço político que busca o debate de temas que reflitam o pluralismo e as diversidades regionais, bem como consagrem a democracia, a participação e a representatividade para a busca do desenvolvimento e bem-estar dos seus povos.

O Parlamento conta com dez Comissões Permanentes, a saber Assuntos Jurídicos e Institucionais; Assuntos Econômicos, Financeiros, Fiscais e Monetários; Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes; Trabalho, Políticas de Emprego, Segurança Social e Economia Social; Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial,

Habitação; Saúde, Meio Ambiente e Turismo; Cidadania e Direitos Humanos; Assuntos Interiores, Segurança e Defesa; Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca; Orçamento e Assuntos Internos, sendo que os idiomas oficiais são o espanhol, o português e o guarani.

Neste ano de 2025, a 19ª legislatura foi iniciada com a Presidência do Parlamento conduzida pelo Deputado Federal brasileiro Arlindo Chinaglia (PT-SP)

II.3- O IAB E O PARLAMENTO DO MERCOSUL

Existem espaços de participação do cidadão e de interlocução com a sociedade civil organizada por parte do Parlamento do Mercosul, onde destacam-se O Correio do Cidadão, Petições, Visitas ao Parlamento, O Parlamento e seu alcance, dentre outras atividades.

Neste contexto, importante resgatar atividade que ocorreu durante o mandato da Presidência de Maria Adélia Campello, no ano de 2007, devidamente registrada por este subscritor em relatório que consta dos anais deste Sodalício, por ter representado o Instituto em visita à sede do Parlamento.

Na condição de então Secretário-Geral do Instituto dos Advogados Brasileiros e membro da Comissão de Direito da Integração, pude participar em 17 e 18 de dezembro de 2007, em Montevideú- Urugua, da 8ª Sessão do Parlamento do Mercosul, última sessão do subperíodo legislativo daquele ano.

O convite de participação foi enviado pelo Vice-Presidente do Parlamento do Mercosul, Deputado Federal Dr. Rosinha (PT-PR), através do Ofício nº 136/07, tendo a Sra. Presidente Dra. Maria Adélia Campello me designado para representar o Instituto naquele evento.

O objetivo do convite foi buscar a colaboração do Instituto dos Advogados Brasileiros, através de projetos de intercâmbio técnico, com instituições regionais atuantes na área da pesquisa e do ensino jurídico que pudessem contribuir para a consolidação do processo de integração regional na América do Sul, nos termos dos princípios estatutários.

Em breve síntese sobre a atividade técnica, registro que na 2ª feira, dia 17/12, foi realizado o Seminário “APORTES DO PARLAMENTO DO MERCOSUL. A LEGITIMIDADE E A SEGURANÇA JURÍDICA COMO FATOR DE COESÃO E REDUÇÃO DE ASSIMETRIAS”, em que expositores de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai abordaram o tema.

Na 3ª feira, no dia 18/12, na parte da manhã não houve atividades do Parlamento em decorrência da Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Países Associados, que, também, ocorreu em Montevidéu com a participação dos Presidentes dos países-membros do Mercosul, inclusive com a apresentação da então recém-eleita Presidente da Argentina, Cristina Kirchner, que foi prestigiar a atuação do Parlamento.

Pude participar no dia 17/12 de parte do Seminário acima relatado e no dia 18/12 das seguintes atividades na parte da manhã:

9:00 horas – Reunião da Representação brasileira no Parlamento do Mercosul no Hotel *Four Points* com a presença dos Parlamentares Senador Geraldo Mesquita, Senador Aloísio Mercadante, Deputado Federal Dr. Rosinha, Senador Efraim Morais, Deputado Federal Geraldo Thadeu, Senador Inácio Arruda, Senador Romeu Tuma, Deputado Federal Max Rosenmann, Deputado Federal Germano Bonow, Senador Eduardo Azeredo, Deputado Federal Cezar Schirmer e Deputado Federal Matteo Chiarelli, tendo a participação do grupo de 6 (seis) observadores, sendo 5 (cinco) brasileiros e 1 (uma) argentina. Nesta ocasião pude me manifestar sobre a satisfação de participar das atividades do Parlamento e do Instituto dos Advogados Brasileiros estar inserido no objetivo de participar e contribuir para o processo de integração sul-americano;

10:00 horas – Reunião da Comissão de Trabalho do Parlamento do Mercosul, onde participei como observador;

11:00 horas – Reunião da Comissão de Infra-Estrutura do Parlamento do Mercosul, onde participei como observador;

11:30 horas – Reunião da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos do Parlamento do Mercosul, onde participei como observador;

No período da tarde, às 14:00 horas, foi aberta a Sessão Extraordinária do Parlamento do Mercosul no Anexo do Palácio Legislativo, com a participação de

Parlamentares de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e delegações de Bolívia, Chile e Venezuela.

Destaco que na programação desta Sessão, um dos pontos mais significativos foi a mudança da Presidência rotativa do Parlamento, com a transferência do Deputado uruguaio Roberto Conde para o Senador argentino José Pampurro. O mandato subsequente será exercido pela Presidência do Deputado Federal brasileiro Dr. Rosinha (PT-PR).

O evento teve permanente divulgação pela TV Senado e a participação dos observadores foi registrada, inclusive destaco a participação de outro membro do Instituto dos Advogados Brasileiros, o Professor Walber Muniz, representando a Universidade de Fortaleza (Unifor).

Algumas propostas foram objeto de discussão nos intervalos dos eventos e surgiu, inclusive, a proposta do Instituto dos Advogados Brasileiros, com o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil/ Seccional do Rio de Janeiro, viabilizar uma reunião da Comissão de Assuntos Jurídicos e Institucionais no Rio de Janeiro, no ano de 2008, com a participação de parlamentares e assessores, o que ficou para ser decidido, oportunamente.

Não obstante o tempo reduzido em Montevideú, a atividade foi altamente produtiva, já que pude participar de todos os eventos, excetuando a parte da manhã do Seminário, no dia 17/12, já que o voo aterrissava na capital uruguaia às 16 horas daquele dia. Foi possível, também, em virtude de ter viajado com o Parlamentar Dr. Rosinha no trecho Porto Alegre-Montevideú, convidá-lo para ministrar palestra de encerramento do Curso IAB de Integração Mercosul, que está sendo organizado pela Comissão Permanente de Direito da Integração, com início para o mês de maio de 2008.

Não obstante a discussão de temas que provocaram diversos debates, polêmicas e opiniões divergentes entre as representações parlamentares presentes, o Parlamento, naquele momento funcionando há apenas pouco mais de um ano, poderá se constituir num mecanismo institucional para legitimar o processo de integração e mesmo as políticas de cunho institucional do Mercosul, o que demonstra que o Instituto se credenciou a ser uma entidade de relevo no atual momento histórico da integração sul-americana.

Infelizmente, passados dezoito anos desta visita institucional do IAB ao Parlamento do Mercosul, sequer conseguimos avançar no processo de eleição direta dos parlamentares que representam o Brasil neste espaço institucional e parece um paradoxo, num momento de ascensão do Sul Global a partir de um mundo multipolar, que vários temas deveriam estar sendo debatidos com maior intensidade, principalmente pela situação interna e de crises políticas dos seus países integrantes, inclusive com ascensão de governos de extrema-direita, lawfare, retrocesso dos indicadores sociais, dentre outros problemas.

É o relatório!!!

VOTO

Em conclusão ao estudo na presente Indicação no atual momento em que o Brasil tem a Presidência rotativa do Mercosul e o Presidente do Parlamento do Mercosul, o Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB deve desempenhar um papel protagonista, no sentido de debater temas de interesse do processo de integração a partir da importância do Sul Global e do multilateralismo, nos termos seguintes:

- I- organizar uma segunda visita oficial do IAB ao Parlamento do Mercosul;
- II- fomentar debates através da organização de Seminários, Simpósios e Colóquios de temas de interesse do Parlamento e da própria condução do Mercosul, destacando-se os temas de competência do Parlamento, com especial ênfase em Planejamento Estratégico; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes; Trabalho, Políticas de Emprego, Segurança Social e Economia Social; Desenvolvimento Regional Sustentável, Habitação; Saúde, Meio Ambiente e Turismo; Cidadania e Direitos Humanos; Segurança e Defesa; Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca, dentre outros temas;
- III- envio de propostas concretas para contribuir com o mandato do Parlamento do Mercosul e da gestão da Presidência brasileira do Mercosul, através de propostas oriundas dos eventos dispostos no item 2;
- IV- elaboração de Indicação da Presidência do IAB sobre a constitucionalidade e conveniência do Projeto de Lei nº Projeto de Lei nº 5.279/09, do deputado Carlos Zaratini

(PT-SP) que regulamenta as eleições diretas dos representantes brasileiros no Parlamento do Mercosul,

V- estudo de temas que poderiam ser objeto de legislações supranacionais a serem aprovadas no Parlamento do Mercosul;

Em conclusão ao presente Relatório, entendo que o Brasil deve ter a preocupação de priorizar os processos de integração como Mercosul, Unasul, CELAC e demais espaços de uma Agenda Sul – Sul na busca pela Democracia, pela Paz, pelos Direitos e Garantias Fundamentais e pelo Desenvolvimento dos Povos da América do Sul, América Central e Caribe, em especial Meio-Ambiente, Saúde, Educação, Trabalho, Moradia, dentre outros, bem como respeito às regras constitucionais, infraconstitucionais e Tratados e Acordos do qual o Brasil é signatário, promovendo toda forma de proteção aos povos indígenas, quilombolas e comunidades originárias, além de mecanismos de preservação dos empregos e dos direitos sociais com estudos e relatórios sob o impacto no curto, no médio e no longo prazo dos efeitos econômicos a partir de um projeto nacional de industrialização e produtos com maior valor agregado numa retomada estratégica de desenvolvimento.

Entendo, ainda, que, na hipótese de aprovação deste parecer, seja o mesmo enviado aos Excelentíssimos e ilustres Senhores Presidentes do Parlamento do Mercosul, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores das Casas Legislativas, além do Presidente da República, Ministro de Estado das Relações Exteriores, além do Conselho Federal da OAB.

Este é o relatório e voto que submeto à apreciação deste Egrégio Plenário, após aprovação na reunião ordinária da Comissão de Direito da Integração do Instituto dos Advogados Brasileiros.

É como voto, Sra. Presidente.

Rio de Janeiro, 08 de julho de 2025.

SÉRGIO LUIZ PINHEIRO SANT'ANNA

Membro da Comissão de Direito da Integração do IAB

Relator