

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade Mineira de Direito**

**Tarso Duarte de Tassis**

**UM MERCOSUL DEMOCRÁTICO? CONDIÇÕES PARA A ELEIÇÃO DIRETA NO  
PARLAMENTO DO MERCOSUL (PARLASUL)**

**Belo Horizonte**  
**2014**

**Tarso Duarte de Tassis**

**UM MERCOSUL DEMOCRÁTICO? CONDIÇÕES PARA A ELEIÇÃO DIRETA NO  
PARLAMENTO DO MERCOSUL (PARLASUL)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Direito, nível Doutorado, da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de Concentração: Direito Público.

Linha de Pesquisa: Direitos humanos, processo de integração e constitucionalização do Direito Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Mário Lúcio Quintão Soares

**Belo Horizonte  
2014**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

T213m Tassis, Tarso Duarte  
Um MERCOSUL democrático? Condições para a eleição direta no parlamento do MERCOSUL (Parlasul) / Tarso Duarte de Tassis. Belo Horizonte, 2014.  
149 f. : il.

Orientador: Mário Lúcio Quintão Soares  
Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. MERCOSUL - Eleições. 2. Prática parlamentar. 3. Democracia. 4. Direito da integração. 5. European Parliament. I. Soares, Mário Lúcio Quintão. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 327.7

**Tarso Duarte de Tassis**

**UM MERCOSUL DEMOCRÁTICO? CONDIÇÕES PARA A ELEIÇÃO DIRETA NO  
PARLAMENTO DO MERCOSUL (PARLASUL)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Direito, nível Doutorado, da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito para obtenção do título de Doutor em Direito.

---

**Prof. Dr. Mário Lúcio Quintão Soares**  
Presidente - Orientador

---

**Prof. Dr. Bruno Wanderley Júnior**  
Titular – Banca de pré-defesa

---

**Prof. Dr. José Luiz Quadros de Magalhães**  
Titular – Banca de pré-defesa

---

**Prof. Dr. Américo Braga Júnior**  
Titular – Convidado

---

**Prof. Dr. Sérgio Mendes Botrel Coutinho**  
Titular – Convidado

Belo Horizonte, 06 de outubro de 2014.

*O sonho de mamãe,  
dedico a minha Milena.  
“Para tão longo amor, tão curta a vida”!*

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a DEUS (1 Tessalonicenses, 5:18). Não obstante, seria impossível estar aqui hoje se não fosse o meu orientador Prof. Dr. MÁRIO LÚCIO, a quem rendo todas as homenagens e, ainda, na pessoa de quem personifico a gratidão aos membros da banca examinadora e demais Professores, colegas e funcionários da PUC/MG. A cada dia que passa, percebo o quanto a origem é importante em minha vida. Assim, agradeço, em especial, a acolhida Valadarense em Belo Horizonte, sem a qual este trabalho nunca teria sido concluído. O processo de conhecimento que nos leva a conclusão do curso *stricto sensu* não é decorrente apenas do meio acadêmico, mas também de todas nossas relações pessoais e profissionais, que se fazem marcantes no desenvolvimento da pesquisa. Assim, agradeço a todos os alunos, clientes e em especial os colegas de escritório, bem como todos os magistrados, promotores e servidores notadamente da Justiça Eleitoral e do Tribunal de Justiça, pelo convívio diário e engrandecedor. Por último destaco minha família, amigos, afilhadas e ao Santos Rodrigues Advogados Associados. A verdade é que agradecê-los seria ato de egoísmo, já que fazem parte de quem eu sou. A sinceridade e reciprocidade destas relações integram minha própria existência. Vou apenas escrever meu nome completo, com todos os sobrenomes que me definem, para que saibam quão importantes são em minha vida:

Tarso “Pagani Cotrim Santos Rodrigues Valadares Monte Alto Freire Matias Buscacio Valle  
Rosa Costa Morais Gonçalves Silva Abreu Castellões Romanizio Saraiva Trajano Colnago  
Diniz Oliveira Generoso Chafic Calil Perim” Duarte de Tassis

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE - Acordo de Cooperação Econômica  
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
ALADI - Associação Latino-Americana de Integração  
ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio  
APSA - American Political Science Association  
ARGM - Alto Representante Geral do MERCOSUL  
BEI - Banco Europeu de Investimento  
CAI-EU - Comitê de Assuntos Institucionais da União Europeia (CAI-UE)  
CARICOM - Comunidade do Caribe  
CAUCE - Convênio Argentino Uruguaio de Cooperação Econômica  
CCE - Comissão das Comunidades Europeias  
CCM - Comissão de Comércio do MERCOSUL  
CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço  
CEDH - Corte Europeia de Direitos Humanos  
CEE - Comunidade Econômica Europeia  
CEEA - Comunidade Europeia da Energia Atômica  
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina  
CEPS - *Centre for European Policy Studies*  
CES - Comitê Econômico e Social  
CF/1988 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
CIA - *Central Intelligence Agency*  
CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
CIJ - Corte Internacional de Justiça  
CMC - Conselho do Mercado Comum  
CMPED - Centro MERCOSUL de Promoção de Estado de Direito  
COREPER - Comissão dos Representantes Permanentes  
Corte IDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos  
CPC - Comissão Parlamentar Conjunta  
CPE - Comunidade Política Europeia  
CREDN - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados do Brasil

CUE - Conselho da União Europeia  
CVDT - Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados  
DAI/MRE - Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil  
ECSA - *European Community Study Association*  
EPRS - *European Parliamentary Research Service*  
EUA - Estados Unidos da América  
EURATOM - Comunidade Europeia da Energia Atômica  
FCES - Foro Consultivo Econômico e Social  
FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento do MERCOSUL  
GMC - Grupo Mercado Comum  
International IDEA - *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*  
IPPDH - Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL  
MCCA - Mercado Comum Centro Americano  
MERCOSUL- Mercado Comum do Sul  
NAFTA - *North America Free Trade Agreement*  
OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico  
OEA - Organização dos Estados Americanos  
OMC - Organização Mundial do Comércio  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PARLASUL - Parlamento do MERCOSUL  
PARLATINO - Parlamento Latino Americano  
PE - Parlamento Europeu  
PEC - Protocolo de Expansão Comercial Brasil-Uruguai  
PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica  
PLC - Projeto de Lei da Câmara dos Deputados do Brasil  
PLS - Projeto de Lei do Senado Federal do Brasil  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
POP - Protocolo de Ouro Preto  
RAADDHH - Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do MERCOSUL  
RBPI - Revista Brasileira de Política Internacional  
RCADI - *Collected Courses of the Hague Academy of International Law/*

*Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*

SA - Setor de Administração da SM

SAM - Secretaria Administrativa do MERCOSUL

SAP - Setor de Apoio da SM

SAT - Setor de Assessoria Técnica

SGT - Subgrupo de Trabalho

SM - Secretaria do MERCOSUL

SND - Setor de Normativa, Documentação e Divulgação

TA - Tratado de Assunção

TAL - Tribunal Administrativo-Laboral do MERCOSUL

TCE - Tratado da Comunidade Europeia

TEC - Tarifa Externa Comum

TJCE - Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

TM - Tratado de Montevideú

TPR - Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL

TUE - Tratado da União Europeia

UE - União Europeia

UIP - União Interparlamentar

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UPS - Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL

UTCI - Unidade Técnica de Cooperação Internacional da SM

UTECEM - Unidade Técnica de Estatística de Comércio Exterior do MERCOSUL

UTF - Unidade Técnica do FOCEM

v. - versus

## RESUMO

O presente trabalho investiga qual seria o melhor modelo para as eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL. A pesquisa inicia-se pela descrição do Processo de Integração do MERCOSUL, com ênfase em seus principais instrumentos e sua estrutura institucional. Em seguida traça-se paralelo entre a evolução do Parlamento Europeu e a evolução do Parlamento do MERCOSUL, para compreender o status de maturidade do Parlamento do bloco sul-americano. Aprofunda-se então no estudo dos padrões de democracia no Direito Comparado para a identificação do melhor sistema eleitoral para o MERCOSUL. Conclui-se pelo padrão consensual e o sistema proporcional como os mais indicados para o Parlasul. À luz de tal conclusão, analisam-se os sistemas eleitorais existentes nos Estados Partes do MERCOSUL e em Estados Associados, candidatos a se tornarem membros plenos. Analisam-se ainda leis e projetos de lei para a adoção de eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. Com base nas análises feitas, conclui-se por um padrão de eleições que inclui eleições diretas, universais, com voto secreto e obrigatório. As eleições para o Parlasul deverão ainda ser por lista fechada baseadas em um único distrito, contemplando mecanismos que garantam que as listas mantenham equilíbrio de gênero e distribuição geográfica equitativa dos candidatos. Deve-se encorajar também um equilíbrio étnico/racial entre candidatos. As eleições deverão prever a organização dos partidos em grupos transnacionais. Direitos políticos deverão ser restringidos apenas segundo critérios equilibrados pré-definidos. As eleições únicas – descritas em proposta para o Parlamento do MERCOSUL anexa – deverão garantir, assim, a consolidação de uma emergente cidadania do MERCOSUL.

**Palavras-chave:** Parlamento do MERCOSUL. Eleições Diretas. Direito da Integração. Sistemas Eleitorais. Padrões de Democracia.

## ABSTRACT

The present thesis researches what would be the best model for the direct elections to the MERCOSUR Parliament. The research begins with the description of the MERCOSUR integration process, emphasizing its main instruments and institutional structure. Next, a parallel is drawn between the evolution of the European and the MERCOSUR Parliaments, with the aim of pointing lessons to the South-American bloc. A thorough study of patterns of democracy in comparative law is carried out to identify the best electoral system for the MERCOSUR Parliament. It is concluded that the consensual patterns and the proportional electoral system are the most recommended to the Parlasur. In light of these conclusions, the electoral systems of the State Parties and of MERCOSUR Associated States applying for full membership are analyzed. The legislation and minutes of legislation for direct elections to the MERCOSUR Parliament in the legislative bodies of its State Parties are also visited. Based on analyzes done, it is concluded that the pattern of elections that should be adopted include direct, universal, secret and compulsory suffrage. Elections to Parlasur should also be done through closed list based on a single district, including mechanisms for gender balance and equitable geographical distribution of listed candidates. Ethnic/racial balance of candidates should also be encouraged. Elections should also foresee the formation of transnational political groups. Political rights shall be restricted only according to balanced pre-defined criteria. Single elections– described in an attached proposal to the MERCOSUR Parliament – shall guarantee, thus, the consolidation of an accruing MERCOSUR citizenship.

**Keywords:** Parliament of MERCOSUR. Direct Elections. Law of Integration. Electoral Systems. Patterns of Democracy.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>23</b>
<b>2 PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL .....</b>	<b>24</b>
2.2 Antecedentes à criação do MERCOSUL .....	24
2.3 O Tratado de Assunção de 1991 e os primeiros tratados do MERCOSUL .....	26
2.4 A institucionalização pelo Protocolo de Ouro Preto e o impulso democrático.....	28
2.5 Protocolos operacionais.....	30
2.5.1 Instrumentos de integração em aspectos diversos.....	30
2.5.2 Vigência de instituições democráticas como condição à integração no MERCOSUL: <i>Protocolos de Ushuaia I e Montevideu-Ushuaia II</i> .....	32
2.5.3 Protocolo de Assunção sobre Direitos Humanos .....	36
2.6 Estrutura institucional do MERCOSUL.....	38
<b>3 A EVOLUÇÃO DE DOIS PARLAMENTOS EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO: OS PARLAMENTOS EUROPEU E DO MERCOSUL.....</b>	<b>43</b>
<b>3.1 Parlamento Europeu .....</b>	<b>43</b>
3.1.1 <i>Histórico do Parlamento Europeu</i> .....	43
3.1.1.1 A Assembleia Comum da CECA .....	44
3.1.1.2 Da Assembleia Parlamentar Europeia da CEE ao Parlamento Europeu conforme o Ato Único Europeu.....	45
3.1.1.3 Do Tratado de Maastricht de 1992 à adoção do Tratado de Lisboa de 2007.....	49
3.1.2 <i>Atual composição, organização e funcionamento do Parlamento Europeu</i> .....	51
3.1.3 <i>O momento atual do Parlamento Europeu e lições a serem aprendidas</i> .....	53
<b>3.2 Parlamento do MERCOSUL (Parlasul) .....</b>	<b>53</b>
3.2.1 <i>Histórico do Parlasul</i> .....	53
3.2.2 <i>O Protocolo Constitutivo do Parlasul</i> .....	57
3.2.3 <i>A atual composição e funcionamento do MERCOSUL</i> .....	59
<b>4 LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA NO DIREITO COMPARADO.....</b>	<b>61</b>
<b>4.1 O Modelo da Democracia Majoritária .....</b>	<b>63</b>
4.1.1 <i>O modelo majoritário de democracia no Reino Unido</i> .....	63
4.1.2 <i>O modelo de democracia majoritária na Nova Zelândia</i> .....	66
4.1.3 <i>O modelo de democracia majoritária em Barbados</i> .....	69
<b>4.2 O Modelo Consensual de Democracia .....</b>	<b>71</b>
4.2.1 <i>O modelo consensual da Bélgica e da Suíça</i> .....	73
4.2.2 <i>O modelo consensual da União Europeia</i> .....	84
<b>5 SISTEMAS ELEITORAIS NO MERCOSUL .....</b>	<b>94</b>
<b>5.1 O Sistema Eleitoral proposto para o MERCOSUL.....</b>	<b>94</b>
<b>5.2 Análise comparada dos sistemas eleitorais dos integrantes do MERCOSUL.....</b>	<b>95</b>
5.2.1 <i>Natureza do sufrágio</i> .....	96
5.2.2 <i>Sufrágio proporcional ou majoritário</i> .....	99
5.2.3 <i>Ações Afirmativas</i> .....	101
Promoção da igualdade de gênero .....	102
5.2.3.1 Promoção da inclusão de minorias, incluindo de indígenas .....	105
5.2.4 <i>Direitos de Cidadania (ao voto e a ser eleito)</i> .....	106
5.2.4.1 Idade eleitoral.....	106
5.2.4.2 Direitos políticos de estrangeiros .....	107

5.2.4.3 Restrições a direitos políticos .....	108
<b>5.3 Leis Projetos nacionais para eleições diretas no MERCOSUL .....</b>	<b>111</b>
<i>5.3.1 Legislação Paraguaia .....</i>	<i>112</i>
<i>5.3.2 Projetos na Argentina .....</i>	<i>114</i>
<i>5.3.3 Projetos no Brasil .....</i>	<i>114</i>
5.3.2.1 Projetos de Lei em tramitação no Senado .....	116
<b>6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA ELEIÇÕES DIRETAS PARA UM PARLAMENTO DO MERCOSUL.....</b>	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>123</b>
<b>ANEXO I – PROPOSTA DE NORMA PARA ELEIÇÕES HARMONIZADAS PARA O PARLAMENTO DO MERCOSUL.....</b>	<b>142</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A maturidade de parlamentos transnacionais em regiões de integração condiciona a sua legitimidade democrática. Em 2004, apresentei dissertação de mestrado na qual defendi a necessidade de a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL sofrer uma evolução para um efetivo parlamento, de modo que este órgão autônomo se transformasse no catalisador da evolução integracionista e como meio de sanar seu *déficit* democrático.

O Parlamento do MERCOSUL (Parlasul) foi criado em 2006, entretanto, até a conclusão da presente tese, nenhuma eleição direta foi celebrada para a escolha de seus membros. A primeira está prevista para os próximos anos (2020, segundo decisão recente do Parlamento do MERCOSUL). Entretanto, a legitimidade democrática não se dá apenas pela escolha direta de seus integrantes. Uma série de preceitos deve ser observada para que a representação ocorra conforme padrões mínimos de legitimidade.

A presente tese procura investigar quais são estes padrões mínimos. Para isto, primeiro serão explicitados os processos de integração do bloco. Em seguida, o histórico e funcionamento de parlamentos comunitários serão visitados, traçando um paralelo entre o histórico do Parlamento Europeu e o Parlamento do MERCOSUL. Feito isto, será realizada análise comparada dos sistemas eleitorais no mundo como elementos para a legitimação democrática. Ao tentarmos compreender o funcionamento dos processos eleitorais dos Estados Partes do MERCOSUL e dos Estados Associados candidatos a ingressar no bloco, procuraremos traçar um mínimo múltiplo comum quanto a um processo eleitoral capaz de garantir um nível de legitimidade do Parlamento do MERCOSUL razoável para todos os países integrantes ou em processo de ingresso no bloco.

Ao final, espera-se colher elementos suficientes para a elaboração de uma minuta de recomendação do Parlamento do MERCOSUL para o Conselho Mercado Comum. Tal recomendação deverá visar à harmonização de procedimentos que lancem condições para eleições diretas para o Parlasul, que promovam um MERCOSUL democrático.

## 2 PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL

Em dissertação de mestrado, discorreremos amplamente sobre o processo de integração na América Latina<sup>1</sup>. No presente trabalho, revisitaremos o histórico e o processo de integração do MERCOSUL, contextualizando a seção seguinte que tratará do histórico de parlamentos de integração.

### 2.2 Antecedentes à criação do MERCOSUL

Inspirados pelos modelos de integração latino-americana da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC)<sup>2</sup> e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)<sup>3</sup> Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai buscaram incrementar o comércio bilateral a partir dos anos 1970. O Convênio Argentino Uruguaio de Cooperação Econômica, de 1974<sup>4</sup>, e o Protocolo de Expansão Comercial Brasil-Uruguai, de 1975<sup>5</sup>. A aproximação entre esses países foi ainda incrementada pela assinatura, em 1979, do Acordo Tripartite entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai sobre a Usina de Itaipu<sup>6</sup>.

A cooperação econômica entre o Brasil e Argentina se intensificou ainda mais com o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Entretanto, tal âmbito de cooperação teria tido uma forte oposição de setores privados, que temiam o incremento da competição e menor reserva de mercado em ambos os países. O PICE foi afetado ainda pela

---

<sup>1</sup>DUARTE DE TASSIS, Tarso. Processo de Integração do MERCOSUL: Necessidade de um Parlamento Comunitário. 2004. 98 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2004. p.12-68.

<sup>2</sup>Tratado que Institui a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), celebrado em Montevidéu, em 18 de fevereiro de 1960, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 50.656, de 24 de maio de 1961 (Tratado de Montevidéu – 1960).

<sup>3</sup>Tratado que Institui a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), celebrado em Montevidéu, em 12 de agosto de 1980, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 87.054, de 23 de março de 1982. (Tratado de Montevidéu - 1980). LLANOS MANSILLA chega a afirmar que o Tratado de Montevidéu de 1980, que instituiu a ALADI, encontra-se na condição de fonte primária do MERCOSUL, ao lado do TA. (LLANOS MANSILLA, Hugo. *El derecho de la integración en el ordenamiento jurídico interno*, em PIMENTEL, Luiz Otávio (org.), MERCOSUL no cenário internacional: direito e sociedade. Juruá, Curitiba, 1998, v. 1, p. 226.

<sup>4</sup>Convênio de cooperação econômica entre o Governo da República Argentina e o Governo da República Oriental do Uruguai, celebrado em Montevidéu, em 20 de agosto de 1974, publicado no Sítio Eletrônico do Centro de Documentação INTAL do BID. Disponível em: <[http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/Derecho\\_Integracion/documentos/018-019-Documentacion\\_02.pdf](http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/Derecho_Integracion/documentos/018-019-Documentacion_02.pdf)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

<sup>5</sup>Protocolo de Expansão Comercial Brasil – Uruguai, firmado em Rivera, em 12 de junho de 1975, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 80.369, de 21 de setembro de 1977 (PEC Brasil/Uruguai).

<sup>6</sup>Ver CASTELLANI FAJARDO, J. M., Acordo Tripartite Itaipu – Corpus: Ponto de Inflexão entre a Disputa Geopolítica e a Política de Cooperação, 2004, 173 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

instabilidade econômica que assolava ambos os países no final dos anos 1980<sup>7</sup>.

Em 1987, foram repaginadas as relações entre Argentina e Brasil com o Programa de Integração, Cooperação e Desenvolvimento<sup>8</sup>. Ambos se comprometeram a remover barreiras tarifárias e não-tarifárias de bens e serviços, além de harmonizar políticas internas<sup>9</sup>. A cooperação entre as duas maiores economias da América do Sul à época rendeu bons frutos econômicos e se desmembrou em numerosos acordos bilaterais e que dariam origem à matriz de criação do MERCOSUL<sup>10</sup>.

O passo seguinte da aproximação entre estes países foi à celebração do Acordo de Complementação Econômica n. 14 (ACE-14), com os seguintes objetivos<sup>11</sup>:

- a) facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento do Mercado Comum entre ambos os países signatários;
- b) promover a complementação econômica, em especial a industrial e tecnológica, a fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e de alcançar escalas operacionais eficientes; e
- c) estimular os investimentos orientados a um intensivo aproveitamento dos mercados e da capacidade competitiva de ambos os países nas correntes de intercâmbio regional e mundial.

As iniciativas se restringiam em grande medida a debates tarifários e sobre o estímulo ao comércio bilateral, mas ainda não atingiam a expectativa de uma efetiva integração regional. Muito menos uma integração cidadã, democrática e com participação popular. Faltava um passo para que o que se verificasse no Cone Sul se assemelhasse à tendência mundial de formação de blocos.

As aproximações bilaterais entre os países do Cone Sul e os avanços das Comunidades Europeias motivaram Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai à formação de um bloco regional:

---

<sup>7</sup>MACHADO, João Bosco M. MERCOSUL: processo de integração: origem, evolução e crise. Aduaneiras: São Paulo, 2000, p. 66: “[...] o fracasso dos planos de estabilização Austral e Cruzado e a volta dos processos inflacionários a partir de 1987 agregaram um elemento de instabilidade que tornava mais difícil preservar os objetivos de longo prazo do PICE.”

<sup>8</sup> Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Brasil e a Argentina, de 29 de novembro de 1988, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 98.177, de setembro de 1989. (TICD).

<sup>9</sup>QUINTÃO SOARES, Mário Lúcio. MERCOSUL – direitos humanos, globalização e soberania. Belo Horizonte: Inédita, 1997. p. 76.

<sup>10</sup>Ver, por exemplo: REZEK, Francisco; CAVALLO, Felipe Domingo. Relatório da Comissão de Execução do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina de 6 de julho de 1990, no Portal da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (DAI/MRE). Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b\\_25\\_2011-10-17-15-48-37/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_25_2011-10-17-15-48-37/)>. Acesso em: 10 maio 2014.

<sup>11</sup>Acordo de Complementação Econômica n. 14, entre o Brasil e a Argentina (ACE-14), promulgado no Brasil pelo Decreto n. 60, de 15 de março de 1991. Art.1º.

o MERCOSUL<sup>12</sup>.

### 2.3 O Tratado de Assunção de 1991 e os primeiros tratados do MERCOSUL

Em 21 de março de 1991, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai celebraram o processo de integração entre os países da região<sup>13</sup>.

Do ponto de vista histórico, o Tratado de Assunção persiste na linha integracionista, racionalista e pacifista dos países latino-americanos. Por isso mesmo se integra no sistema internacional e se abre à expansão pela adesão de outros países ou pelo estabelecimento de mecanismos de consulta recíproca que visam ações comuns (BAPTISTA, 1998, p. 42).

O Tratado de complementação econômica insere-se no âmbito do ordenamento da ALADI (QUINTÃO SOARES, 1997), estando aberto apenas a Estados integrantes da Associação Latino Americana mais ampla<sup>14</sup>. Apesar de alguns autores terem se referido ao MERCOSUL como mera ampliação da ACE-14, incluindo o Paraguai e Uruguai (BAPTISTA, 1998), o fato é que o Tratado de Assunção abriu novo horizonte para a integração de seus países membros, não apenas para uma integração econômica, mas para o surgimento de uma comunidade regional mais ampla, incluindo as instituições de legitimação democráticas mais efetivas.

O Tratado de Assunção apresenta como objetivos<sup>15</sup>:

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 e 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

<sup>12</sup>GREBLER, Eduardo. A solução de controvérsias no tratado do MERCOSUL, em CASELLA, Paulo Borba (coord.). Contratos internacionais e direito econômico do MERCOSUL. São Paulo: LTr, 1996. p. 348.

<sup>13</sup>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, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 350, de 21 de novembro de 1991. (Tratado de Assunção).

<sup>14</sup>Tratado de Assunção, Art.20:

Capítulo IV - Adesão

Artigo 20 - O presente Tratado estará aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países-membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado.

Não obstante, poderão ser consideradas antes do referido prazo as solicitações apresentadas por países-membros da Associação Latino-Americana de Integração que não façam parte de esquemas de integração subregional ou de uma associação extra-regional.

A aprovação das solicitações será objeto de decisão unânime dos Estados Partes.

A cláusula de adesão do Tratado de Assunção foi objeto de intensas controvérsias no momento de adesão da Venezuela e suspensão do Paraguai. Ver LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef; WEBER, Cordula Tibi. Paraguai: golpe ou voto de desconfiança. Revista Conjuntura Austral, v. 3, n.14, out./nov. 2012, p. 4-27, e p.13-14.

<sup>15</sup> Tratado de Assunção, art.1.

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.

À primeira vista tais objetivos, desenvolvidos em “enxutos” 24 artigos (ROCHA D’ALGELIS, 2000, p. 78), podem sugerir que o MERCOSUL teria caráter meramente comercial, entretanto, do último parágrafo do artigo 1º logo se extrairia mais (PABST, 1998, p. 97)<sup>16</sup>. Não se constituía todo um aparato supranacional ainda, mas apenas uma estrutura institucional mínima<sup>17</sup>, incluindo o Conselho do Mercado Comum (CMC), como órgão político de integração formado pelos Ministros das Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados-Partes<sup>18</sup>, bem como, ainda, o Grupo Mercado Comum (GMC), como órgão executivo, coordenado pelos Ministros das Relações Exteriores dos quatro países, sendo responsável pelo cumprimento do Tratado<sup>19</sup>. Em anexo, o tratado previa ainda um mecanismo embrionário de solução de controvérsias<sup>20</sup>. A única menção, no Tratado de Assunção, a instituições legislativas que pudessem conferir algum caráter democrático é a seguinte:

Artigo 24 - 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.

Discutiremos, mais adiante, tal provisão e a evolução desta relação com o legislativo para a instituição do Parlamento do MERCOSUL<sup>21</sup>. Entretanto, cabe ressaltar que, mesmo nesse momento incipiente, o MERCOSUL já sinalizava que transcenderia á mera integração econômica.

Alguns ensaios de fundamentos para a atuação mais ampla podiam ser lidos no preâmbulo do Tratado de Assunção:

CONSIDERANDO que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social; [...] REAFIRMANDO

<sup>16</sup>Digno de nota é o compromisso assumido pelos Estados Partes no art. 1º, in fine, de harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. Essa disposição do Tratado é complementada pelo art. 4º, segundo o qual os Estados Partes deverão coordenar suas respectivas políticas nacionais com o objetivo de elaborar normas comuns sobre concorrência comercial.

<sup>17</sup>Tratado de Assunção, art. 9.

<sup>18</sup>Tratado de Assunção, art.10-12.

<sup>19</sup>Tratado de Assunção, arts.13-15.

<sup>20</sup>Tratado de Assunção, Anexo III, arts.1-3.

<sup>21</sup> Ver seção 3 infra.

sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supramencionados. (Grifos nossos).

Subsequentemente, o bloco adquiriu contornos institucionais mais sólidos. Ainda em 2001, o Protocolo de Brasília criou procedimentos para a solução de controvérsias no âmbito do MERCOSUL, ainda que de maneira precária<sup>22</sup>. O sistema de solução de controvérsia recebeu posteriormente reformulação, em 2004, através do Protocolo de Ouro Preto<sup>23</sup>, ainda que as mudanças não tenham sido tão profundas quanto se poderia esperar (BARRAL, 2002)<sup>24</sup>. Apenas com o Protocolo de Ouro Preto instâncias foram criadas, dando maior legitimidade e ampliando o escopo de discussões no MERCOSUL, conforme veremos a seguir.

## 2.4 A institucionalização pelo Protocolo de Ouro Preto e o impulso democrático

Inaugurando uma nova fase do MERCOSUL, o Protocolo de Ouro Preto de 1994, estabeleceu que o bloco teria personalidade jurídica<sup>25</sup>. É inegável que a cúpula de Ouro Preto proporcionou grande impulso à consolidação da integração econômica dos países membros (ALMEIDA, 1998)<sup>26</sup>. Mas, para os objetivos do presente estudo, a cúpula detém importância sobremaneira pela criação de certos órgãos que incrementaram seu caráter social e

<sup>22</sup>Protocolo para a Solução de Controvérsias no âmbito do MERCOSUL, assinado em Brasília em 17 de dezembro de 1991, promulgado no Brasil através do Decreto n. 922, de 10 de setembro de 1993.

<sup>23</sup>Protocolo para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL, assinado em Olivos, em 18 de fevereiro de 2002, promulgado no Brasil através do Decreto n. 4.982, de 9 de fevereiro de 2004.

<sup>24</sup>a) a resolução das controvérsias continuará a se operar por negociação e arbitragem, inexistindo uma instância judicial supranacional; b) os particulares continuarão dependendo dos governos nacionais para apresentarem suas demandas; c) o sistema continua sendo provisório, e deverá ser novamente modificado quando ocorrer o processo de convergência da tarifa externa comum.

<sup>25</sup>Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994, promulgado no Brasil pelo Decreto n.1.901, de 9 de maio de 1996: CAPÍTULO II - Personalidade Jurídica

Artigo 34. O MERCOSUL terá personalidade jurídica de Direito Internacional.

Artigo 35. O MERCOSUL poderá, no uso de suas atribuições, 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 36. O MERCOSUL celebrará acordos de sede.

<sup>26</sup>Ver, e.g., ALMEIDA, Paulo Roberto de. MERCOSUL: fundamentos e perspectivas. 2. ed. São Paulo: LTr, 1998. p. 52. “Como decorrência das intensas negociações transcorridas durante todo o período de transição, os países membros decidiram, na reunião de Ouro Preto, de 17.12.94, concluir um instrumento adicional ao Tratado de Assunção, materializado num Protocolo que criou uma nova estrutura institucional para o MERCOSUL. Na mesma oportunidade, foi adotada a Tarifa Externa Comum, em vigor a partir de 1995 (assim como outros instrumentos de política comercial): a TEC comporta ainda algumas exceções temporárias para um conjunto limitado de produtos, o que, todavia, não compromete o perfil da União Aduaneira, na medida em que foram já definidos os critérios de desgravação tarifária por meio da qual esses itens serão progressivamente integrados à TEC, alcançando seus patamares normais em 2001 ou, em alguns poucos casos, em 2006.”

democrático: em particular, a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), que será discutida adiante<sup>27</sup>; e o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES)<sup>28</sup>.

O Foro Consultivo abre a porta para que a sociedade civil possa participar da construção e consolidação do MERCOSUL. O FCES inclui a participação de grupos representantes de trabalhadores, instituições patronais, além de organizações da sociedade civil de natureza diversa, como ambientalistas, desportistas e de grupos ligados à proteção dos direitos dos consumidores<sup>29</sup>. Apesar de exercer apenas uma função consultiva, o FCES contribui efetivamente para um MERCOSUL democrático e para o avanço do respeito aos Direitos Humanos no bloco. Por exemplo, o FCES promoveu e impulsionou a iniciativa dos países integrantes do MERCOSUL, realizada com o apoio do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), de apresentar uma solicitação de opinião consultiva à Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a proteção de crianças e adolescentes migrantes (FCES, 2011)<sup>30</sup>.

Não obstante tais avanços, com o Protocolo de Ouro Preto, o MERCOSUL prosseguiu como um bloco imperfeito. Tal imperfeição não ocorre apenas devido ao fato de o instrumento ter falhado na tentativa de consolidar um mercado comum, restringindo-se a uma união aduaneira imperfeita (TASSIS, 2004). No que tange à legitimidade de suas ações, o MERCOSUL se tornou um “clube de poderes executivos”, cujos governos dos países mantêm o monopólio das decisões e apenas tomam medidas por consenso<sup>31</sup>. O caráter intergovernamental (FLORENCIO, 1998) permanece consolidado, conforme se observa no artigo 2º do Protocolo de Ouro Preto, “Artigo 2 - São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a

---

<sup>27</sup> Ver seção 3.2.1 infra.

<sup>28</sup> Protocolo de Ouro Preto, arts. 28-30:

SEÇÃO V - Do Foro Consultivo Econômico-Social

Artigo 28 - O Foro Consultivo Econômico-Social é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais e será integrado por igual número de representantes da cada Estado Parte.

Artigo 29 - O Foro Consultivo Econômico-Social terá função consultiva e manifestar-se-á mediante recomendações no Grupo Mercado Comum.

Artigo 30 - O Foro Consultivo Econômico-Social submeterá seu Regimento Interno ao Grupo Mercado Comum, para homologação.

<sup>29</sup> Ver a lista de participantes no Sítio Eletrônico do FCES do MERCOSUL. Disponível em: <http://fcesmercosur.cozzm.ar/index.php?seccion=3&idioma=2>. Acesso em: 18 jun. 2014.

<sup>30</sup> FCES, Solicitação de Opinião Consultiva sobre Crianças e Adolescentes Migrantes perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, Recomendação, Doc. MERCOSUR/LII FCES/REC. N. 01/11, de 17 de novembro de 2011. Sítio Eletrônico do FCES do MERCOSUL. Disponível em: <http://fcesmercosur.com.ar/pdf/RECOMENDACION1-11.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2014.

<sup>31</sup> Protocolo de Ouro Preto:

CAPÍTULO III - Sistema de Tomada de Decisões

Artigo 37 - As decisões dos órgãos do MERCOSUL serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes.

Comissão de Comércio do MERCOSUL. (Grifos nossos).

Portanto, a tomada de decisões tem contornos diplomáticos, pautados no consenso entre todos os membros para a tomada de atitudes. Assim, não se verificava, ainda, nenhum caráter autônomo em relação ao bloco. Além disso, os órgãos de maior representação dos cidadãos dos países do MERCOSUL, isto é, a CPC e o FCES, permaneceram relegados a um papel secundário. Aos legislativos domésticos foi concedido apenas o poder de aprovar ou não os tratados estabelecidos, sem influir em sua formulação de maneira decisiva.

Dentre os instrumentos principais do MERCOSUL, deixaremos o estudo do Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL para mais adiante<sup>32</sup>.

## **2.5 Protocolos operacionais**

Em paralelo aos instrumentos principais, vários outros instrumentos merecem destaque, por ampliar significativamente o horizonte de atuação do MERCOSUL em temas de relevância para a consolidação democrática dos países do bloco e para a legitimação democrática do próprio bloco. Alguns tiveram o mérito de integrar e harmonizar normas sobre sistema de justiça, educação, cultura e empreendedorismo. Outros instrumentos foram adotados para garantir a ordem democrática entre os Estados membros e associados. Finalmente, houve também adoção de instrumento para garantir o respeito aos direitos humanos na região.

Por uma questão de coerência, todos eles demonstram o quão mister é garantir que as instituições do bloco se tornem mais democráticas. A escolha adequada de regras para a eleição direta para parlamentares do MERCOSUL é um aspecto importante desse processo de democratização.

### ***2.5.1 Instrumentos de integração em aspectos diversos***

Um primeiro instrumento que merece destaque, anterior mesmo ao Protocolo de Ouro Preto, é o Protocolo de Las Leñas sobre a cooperação e assistência jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa, de 1992<sup>33</sup>. Foi construído a partir da experiência

---

<sup>32</sup>Seção 3.2 infra.

<sup>33</sup>Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa, assinado em Las Leñas, em 27 de junho de 1992, promulgado, no Brasil, pelo Decreto n. 2.067, de 12 de novembro de 1996.

de acordo similar celebrado com a Argentina em menos de um ano antes<sup>34</sup>. O Protocolo de Las Leñas exigiu dos Estados Partes o compromisso de prestar assistência mútua em ampla cooperação jurisdicional nas áreas relevantes<sup>35</sup>. O Protocolo foi um importante passo para a integração também dos poderes judiciários, em particular no que se refere à eficácia extraterritorial das sentenças e laudos arbitrais proferidas nos países do bloco. Assim, criou-se a possibilidade de um espaço jurídico do MERCOSUL melhor integrado (MAGALHÃES, 1999).

Ainda relacionado a aspectos judiciais, em 1994, foi aprovado o Protocolo de Buenos Aires sobre jurisdição internacional em matéria contratual<sup>36</sup>. O instrumento harmoniza regras para contratos internacionais, consagrando a flexibilização em matérias de Direito Internacional Privado (GASPAR, 2009). Há ainda outros instrumentos mais recentes também lidando com aspectos de cooperação e harmonização jurídica e judicial<sup>37</sup>.

Os países do bloco assinaram dois instrumentos sobre a promoção e proteção de investimentos<sup>38</sup>, mas nenhum deles entrou em vigor, em grande medida, devido à tradicional resistência brasileira em celebrar tratados sobre investimentos (OMC, 2014)<sup>39</sup>. Entretanto, os integrantes do MERCOSUL firmaram acordos que facilitaram a atividade empresarial entre eles<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup>Acordo de Cooperação Judiciária em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina, de 20 de agosto de 1991, promulgado, no Brasil, pelo Decreto n. 1.560, de 18 de junho de 1995.

<sup>35</sup>Protocolo de Las Leñas. art. 1º.

<sup>36</sup>Protocolo sobre Jurisdição Internacional em Matéria Contratual, concluído em Buenos Aires, em 5 de agosto de 1994, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 2.095, de 17 de dezembro de 1996.

<sup>37</sup>Protocolo de Medidas Cautelares. Firmado: Ouro Preto, 16 de dezembro de 1994, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 2.626, de 15 de junho de 1998; Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais, assinado em San Luis, República Argentina, em 25 de junho de 1996, entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, promulgado no Brasil Decreto n. 3.468, de 17 de maio de 2000; Protocolo de São Luiz sobre Matéria de Responsabilidade Civil Emergente de Acidentes de Trânsito entre os Estados Partes do MERCOSUL, concluído em San Luiz, República Argentina, em 25 de junho de 1996, e a respectiva Errata, feita em Assunção, em 19 de junho de 1997, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 3.856, de 3 de julho de 2001.

<sup>38</sup>Protocolo de Colônia para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos no MERCOSUL, firmado em Colônia do Sacramento, em 17 de janeiro de 1994, Dec. MERCOSUL/CMC/DEC. N. 11/93; e Protocolo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do MERCOSUL, firmado em Buenos Aires, em 5 de agosto de 1994, Dec. MERCOSUL/CMC/DEC. N. 11/94.

<sup>39</sup>Ver OMC, OCDE, UNCTAD, Eleventh Report on G-20 Investment Measures, Relatório de 16 de junho de 2014. Sítio Eletrônico da OMC. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/news\\_e/news14\\_e/g20\\_oecd\\_unctad\\_report\\_jun14\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/g20_oecd_unctad_report_jun14_e.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2014. O relatório aponta que o Brasil é o país do G-20 com o menor número de acordos de investimento firmados (p.3).

<sup>40</sup>Acordo para a Facilitação de Atividades Empresariais no MERCOSUL, adotado na XXVII Reunião de Cúpula do MERCOSUL, realizada em Belo Horizonte, em 16 de dezembro de 2004. Dec. MERCOSUL/CMC/DEC. N. 32/04, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 6.418, de 31 de março de 2008.

Uma série de Protocolos estipula o reconhecimento mútuo de títulos acadêmicos<sup>41</sup>. Esses instrumentos desempenham importante função de integração por facilitar a circulação de residentes dos países do bloco, conformando um espaço educativo comum, estimulando a formação da consciência cidadã (PINTO DA LUZ, 2005). Além destes, instrumentos para a integração cultural também têm o potencial para contribuir para a consolidação de uma cidadania do MERCOSUL<sup>42</sup>, apesar de ser um potencial ainda pouco explorado (SOARES, 2008).

### ***2.5.2 Vigência de instituições democráticas como condição à integração no MERCOSUL: Protocolos de Ushuaia I e Montevideu-Ushuaia II***

É inegável a importância dos instrumentos, acima mencionados, para a consolidação de uma democracia e cidadania do MERCOSUL. Entretanto, são os Protocolos de Ushuaia (Ushuaia I, de 1998<sup>43</sup>, sucedido pelo Protocolo de Montevideu-Ushuaia II, de 2011<sup>44</sup>) os instrumentos de maior relevância para a promoção da democracia no bloco. Sua importância é tão notável que Estados que não integram ou não integravam o bloco aderiram ao instrumento<sup>45</sup>.

<sup>41</sup>e.g., Protocolo de Integração Educativa e de Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio Não Técnico. Firmado em Buenos Aires, em 5 de agosto de 1994. Dec. MERCOSUL/CMC/DEC. N. 04/94, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 2.726, de 10 de agosto de 1998; Protocolo de Integração Educativa e de Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimentos de Estudos de Nível Médio Técnico. Firmado em Assunção, em 28 de julho de 1995. Dec. MERCOSUL/CMC/DEC. N. 07/95, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 2.689, de 28 de julho de 1998; Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Países Membros do MERCOSUL, concluído em Fortaleza, em 16 de dezembro de 1996, Dec. MERCOSUL/CMC/DEC. N. 09/96, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 3.194, de 5 de outubro de 1999.

<sup>42</sup>e.g., Protocolo de Integração Cultural do MERCOSUL, concluído em Fortaleza, em 16 de dezembro de 1996, Dec. MERCOSUL/CMC/DEC. N. 11/96, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 3.193, de 5 de outubro de 1999.

<sup>43</sup> Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, feito em Ushuaia em 24 de julho de 1998, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 4.210, de 24 de abril de 2002.

<sup>44</sup>Protocolo de Montevideu sobre o Compromisso com a Democracia no MERCOSUL (Protocolo Montevideu-Ushuaia II), feito em Montevideu em 19 de dezembro de 2011, Dec. MERCOSUL/CMC/DEC. N. 27/11 (ainda não em vigor).

<sup>45</sup>Além do Chile e da Bolívia, como integrantes originais do Protocolo, houve também adesão da Venezuela, do Peru, do Equador e da Colômbia. Ver: Ato de Adesão ao “Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUR, Bolívia e Chile” da República Bolivariana da Venezuela, de 20 de junho de 2005. Sítio Eletrônico do Ministério das Relações Exteriores do Paraguai (então depositário de instrumentos do MERCOSUL). Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuertos/ActadeAdhesionP Ushuaia/portugues/adhesionvenezuelaalprotocolodeushuaia.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2014. Ato de Adesão ao “Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUR, Bolívia e Chile” da República do Peru, de 20 de junho de 2005, Sítio Eletrônico do Ministério das Relações Exteriores do Paraguai (então depositário de instrumentos do MERCOSUL). Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuertos/ActadeAdhesionP Ushuaia/portugues/actadeadhesiondelperualprotocolodeushuaia.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2014. Ato de Adesão ao “Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUR, Bolívia e Chile” da República do Equador, de 29 de junho de 2007. Sítio Eletrônico do Ministério das Relações Exteriores do Paraguai (então depositário de instrumentos do MERCOSUL). Disponível em:

Em 1996, tensões institucionais no Paraguai ameaçaram o rompimento da ordem democrática, e a presença de chanceleres dos demais integrantes do MERCOSUL contribuíram para a superação da crise (RAMÍREZ, 2011). Pouco tempo depois, os integrantes do MERCOSUL se reuniram em Ushuaia (WOBIG, 2013), onde adotaram o protocolo que instrumentaliza que a plena vigência de instituições democráticas seja condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL, conforme declaração presidencial de 1992<sup>46</sup>. O Protocolo de Ushuaia autoriza os Estados membros a tomar amplas medidas em casos de rupturas democráticas em qualquer de seus pares<sup>47</sup>. Tais medidas incluem “desde a suspensão do direito de participar, nos diferentes órgãos, dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes deste processo<sup>48</sup>.” Interessante notar um princípio de atuação supranacional, vez que o Estado envolvido não participa do processo decisório pertinente, e sofre uma sanção por questões que, na visão clássica do Direito Internacional, seriam consideradas temas de Direito Interno<sup>49</sup>. As medidas adotadas perduram até o reestabelecimento da ordem democrática no país em questão<sup>50</sup>.

Após o Protocolo de Ushuaia I, a América Latina seguiu sofrendo golpes e tentativas de rupturas democráticas. Venezuela, em 2002, e Honduras, em 2009, são apenas alguns dos exemplos, ainda que de países que não faziam parte do Protocolo (MARTÍNEZ, 2013)<sup>51</sup>. Outro caso ocorreu com a tentativa de golpe no Equador, em setembro de 2010 (EFE, 2010)<sup>52</sup>. Possivelmente, motivados por estes eventos, os Estados membros e associados do MERCOSUL adotaram um instrumento mais forte para a garantia da estabilidade democrática

---

<<http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuertos/ActadeAdhesionPUshuaia/portugues/actadeadhesionalprotocolodeushuaiaecuador-.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

<sup>46</sup>Comunicado dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL, Anexo II à Ata da II Reunião do Conselho do Mercado Comum. MERCOSUL/CMC/ACTA N. 01/92, em Las Leñas, de 26-27 de junho de 1992. parágrafo 2º.

<sup>47</sup>Protocolo de Ushuaia, arts.1-5.

<sup>48</sup>Protocolo de Ushuaia, art. 5.

<sup>49</sup>Protocolo de Ushuaia, art. 6.

<sup>50</sup>Protocolo de Ushuaia, art. 7.

<sup>51</sup>Em ambos os casos, o mecanismo invocado foi o da OEA, estabelecido pela Carta Democrática Interamericana, aprovada em Lima, em 11 de setembro de 2001. Sítio Eletrônico da OEA. Disponível em: <[http://www.oas.org/OASpage/port/D ocuments/Democractic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/D ocuments/Democractic_Charter.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2014. Artigo 19 - Com base nos princípios da Carta da OEA, e sujeito às suas normas, e em concordância com a cláusula democrática contida na Declaração da Cidade de Québec, a ruptura da ordem democrática ou uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática num Estado membro constitui, enquanto persista, um obstáculo insuperável à participação de seu governo nas sessões da Assembleia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das conferências especializadas, das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos estabelecidos na OEA. Sobre o episódio, ver WOBIG, 2013, p. 43.

<sup>52</sup>EFE: Unasul condena rebelião no Equador, 1º de outubro de 2010. Sítio Eletrônico Portal G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/10/unasul-condena-rebeliao-no-equador.html>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

regional. O Protocolo de Montevideu-Ushuaia II ainda não ratificado pela maior parte dos integrantes do bloco<sup>53</sup>, amplia o alcance e a potencial efetividade do compromisso com a democracia no MERCOSUL. O instrumento passa a incluir novamente o Estado afetado por eventual ruptura democrática<sup>54</sup>, passando a ser uma importante ferramenta para proteger regimes constitucionalmente estabelecidos contra atentados à democracia. Amplia ainda o rol de ações que podem ser empreendidas pelos demais Estados:

Art. 6 - Em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática em uma Parte do presente Protocolo, os Presidentes das demais Partes ou, na falta destes, seus Ministros das Relações Exteriores em sessão ampliada do Conselho do Mercado Comum poderão estabelecer, dentre outras, as medidas que se detalham a seguir:

- a. Suspender o direito de participar nos diferentes órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL.
- b. Fechar de forma total ou parcial as fronteiras terrestres. Suspender ou limitar o comércio, o tráfego aéreo e marítimo, as comunicações e o fornecimento de energia, serviços e abastecimento.
- c. Suspender a Parte afetada do gozo dos direitos e benefícios emergentes do Tratado de Assunção e seus Protocolos e dos Acordos de integração celebrados entre as Partes, conforme couber.
- d. Promover a suspensão da Parte afetada no âmbito de outras organizações regionais e internacionais. Promover junto a terceiros países ou grupos de países a suspensão da Parte afetada de direitos e/ou benefícios derivados dos acordos de cooperação dos quais seja parte.
- e. Respalidar os esforços regionais e internacionais, em particular no âmbito das Nações Unidas, encaminhados a resolver e a encontrar uma solução pacífica e democrática para a situação ocorrida na Parte afetada.
- f. Adotar sanções políticas e diplomáticas adicionais.

As medidas guardarão a devida proporcionalidade com a gravidade da situação existente; não deverão pôr em risco o bem-estar da população e o gozo efetivo dos direitos humanos e liberdades fundamentais da Parte afetada; respeitarão a soberania e integridade territorial da Parte afetada, a situação dos países sem litoral marítimo e os tratados vigentes.

A ameaça de imposição de tais medidas amplia imensamente o ônus de ruptura democrática em Estados Partes. O Protocolo de Montevideu-Ushuaia II cria também instrumentos preventivos<sup>55</sup> e mitigadores de rupturas democráticas<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Apenas a Venezuela já ratificou o Protocolo Montevideu-Ushuaia II, segundo a Lei Venezuelana Aprobatoria do Protocolo de Montevideo sobre o compromisso com a Democracia no MERCOSUL, publicada em Gaceta Oficial n. 39.989, de 20 de agosto de 2012.

<sup>54</sup> Protocolo de Montevideu-Ushuaia II, art. 4.

<sup>55</sup> O Protocolo de Montevideu-Ushuaia II:

Art. 5 Com base nos requerimentos do Governo constitucional da Parte afetada e com seu consentimento, os Presidentes das Partes ou, na falta destes, os Ministros das Relações Exteriores em sessão ampliada Conselho do Mercado Comum poderão dispor, dentre outras, a constituição de:

- a. Comissões de apoio, cooperação e assistência técnica e especializada a Parte afetada.
- b. Comissões abertas para acompanhar os trabalhos de mesas de diálogo entre os atores políticos, sociais e econômicos da Parte afetada.

Mesmo antes de sua entrada em vigor, o Protocolo de Montevideu-Ushuaia II contribuiu para a interpretação e aplicação do Protocolo de Ushuaia I em ao menos dois casos. Em 2012, o presidente eleito do Paraguai, Fernando Lugo, foi removido do cargo após um processo de *impeachment*, que durou apenas algumas horas devido ao seu suposto desempenho ruim. Pouco antes, o presidente Paraguaio assinara, sem o apoio do Senado de seu país, o Protocolo de Montevideu-Ushuaia II. Denunciando a ausência de devido processo, os demais integrantes do MERCOSUL decidiram pela suspensão do país do bloco<sup>57</sup>. Com a realização de eleições democráticas no país, o CMC decidiu que a ordem democrática havia sido reestabelecida, e o Paraguai foi reintegrado ao bloco<sup>58</sup>.

Em fevereiro de 2014, manifestações sociais e violência cometida entre diferentes grupos políticos ameaçaram o rompimento da institucionalidade democrática na Venezuela. Na ocasião, os demais integrantes do MERCOSUL emitiram um comunicado, no qual<sup>59</sup>:

Expressam seu mais firme rechaço às ameaças de ruptura da ordem democrática legitimamente constituída pelo voto popular e reiteram sua firme posição na defesa e preservação da institucionalidade democrática, acorde ao Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no MERCOSUL de 1998.

Posteriormente, os Chanceleres do Brasil, Colômbia e Equador participaram ativamente dos diálogos entre o governo venezuelano e a oposição, buscando contribuir com a manutenção da ordem democrática, de maneira similar ao previsto no artigo 5.b. do Protocolo de Montevideu-Ushuaia II “Comissões abertas para acompanhar os trabalhos de mesas de diálogo entre os atores políticos, sociais e econômicos da Parte afetada” (MERCOSUL, 2014).

---

Nas comissões mencionadas nas alíneas a) e b) poderão participar, dentre outros, membros do Parlamento do MERCOSUL, do Parlamento Andino, dos Parlamentos Nacionais, o Alto Representante-Geral do MERCOSUL e representantes governamentais designados pelas Partes para tal fim.

<sup>56</sup> O Protocolo de Montevideu-Ushuaia II:

Art. 8 Conjuntamente com a adoção das medidas assinaladas no Artigo 6, os Presidentes das Partes ou, na falta destes, os Ministros das Relações Exteriores, em sessão ampliada do Conselho do Mercado Comum, interporão seus bons ofícios e realizarão gestões diplomáticas para promover o restabelecimento da ordem democrática e constitucional, o legítimo exercício do poder e a plena vigência dos valores e princípios democráticos no país afetado. Tais ações serão levadas a cabo em coordenação com aquelas que se realizem em aplicação de outros instrumentos internacionais sobre a defesa da democracia e o respeito aos direitos humanos.

<sup>57</sup> Decisão a respeito da suspensão do Paraguai do MERCOSUL, aplicando o Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático, emitida em Mendonza, em 29 de junho de 2012.

<sup>58</sup> Decisão a respeito do fim da suspensão do Paraguai no MERCOSUL em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático, decidida em Montevideu em 12 de julho de 2013.

<sup>59</sup> Comunicado Conjunto dos Estados Partes do MERCOSUL sobre a Situação na República Bolivariana da Venezuela, de fevereiro de 2014. Sítio Eletrônico do MERCOSUL. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/inovaportal/file/4488/1/comunicado\\_conjunto\\_situacion\\_en\\_venezuela\\_16.02.13\\_v15h00.pdf](http://www.mercosur.int/inovaportal/file/4488/1/comunicado_conjunto_situacion_en_venezuela_16.02.13_v15h00.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2014.

Ambos os protocolos acima colocam a manutenção de valores democráticos como um alicerce e uma condicionante para a participação no bloco. É razoável, portanto, manter a expectativa de que também as instituições MERCOSULinas reflitam sobre essa preocupação com a forma democrática.

O Parlamento do MERCOSUL é, certamente, o órgão que melhor pode garantir e fomentar valores democráticos na governança das instituições da organização internacional MERCOSUL. Para tanto, é fundamental que sua composição seja resultado de um processo refletindo os mais altos parâmetros democráticos. A seção 4 discutirá justamente tais parâmetros, buscando criar subsídios para a apresentação do parâmetro ideal para o bloco.

### ***2.5.3 Protocolo de Assunção sobre Direitos Humanos***

A consolidação de um espaço democrático, no âmbito dos Estados membros e associados do MERCOSUL, não seria completa sem a adoção de um instrumento que resguardasse também o respeito aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais como condição essencial para a vigência e evolução do processo de integração. Para tanto, e equiparando o respeito aos Direitos Humanos à vigência de instituições democráticas, foi aprovado em 2005 o Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos no MERCOSUL<sup>60</sup>.

No ano anterior já havia sido criada a Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do MERCOSUL<sup>61</sup> (RAADDHH). Logo em sua primeira reunião, já em 2005, a RAADDHH considerou a minuta de Protocolo sobre o Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos no MERCOSUL<sup>62</sup>. A minuta foi convertida em tratado no mesmo ano.

O Protocolo de Assunção sobre Direitos Humanos, refletindo as normas previstas no Protocolo de Ushuaia I, adaptadas ao contexto de violações de Direitos Humanos, prevê que consultas devem assim ser realizadas:

[...] se registrem graves e sistemáticas violações dos direitos humanos e liberdades fundamentais em uma das Partes em situações de crise institucional ou durante a

---

<sup>60</sup>Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 7.225, de 1º de julho de 2010.

<sup>61</sup>Criação da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do MERCOSUL, decisão emitida em Belo Horizonte, em 16 de dezembro de 2004, MERCOSUL/CMC/DEC. N. 40/04.

<sup>62</sup>I Reunião de Altas Autoridades Competentes em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados, de 4 a 6 de maio. Doc. MERCOSUL/RADDH/ACTA N. 2, Anexo I.

vigência de estados de exceção previstos nos ordenamentos constitucionais respectivos<sup>63</sup>.

Se as consultas forem ineficazes, o Protocolo autoriza medidas similares às aquelas previstas no Protocolo de Ushuaia I, inclusive a suspensão do direito de participar do processo de integração e a suspensão de direitos e obrigações emergentes do mesmo<sup>64</sup>.

Assim, o respeito aos Direitos Humanos foi reconhecido como pilar *sine qua non* da integração no MERCOSUL. E este pilar foi gradativamente reforçado principalmente através das reuniões da RAADDHH e de decisões do CMC, derivadas de recomendações emanadas por tais reuniões. Dentre elas, cabe notar, a que cria o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH)<sup>65</sup>. O órgão tem como objetivo<sup>66</sup>:

[...] contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito nos Estados Partes, mediante o desenho e o seguimento de políticas públicas em Direitos Humanos, e contribuir com a consolidação dos Direitos Humanos como eixo fundamental da identidade e desenvolvimento do MERCOSUL.

Dentre as várias funções do IPPDH estão a de cooperar com os Estados Partes na adoção de padrões internacionais plasmados nos instrumentos de Direitos Humanos dos Sistemas Interamericano e das Nações Unidas<sup>67</sup>.

Assim, também por uma questão de coerência, o esforço para impulsionar a proteção e promoção dos Direitos Humanos nos Estados Partes faria pouco sentido se o desenho das próprias instituições do MERCOSUL também não refletisse padrões de respeito a esta normativa básica.

O Parlamento do MERCOSUL é um órgão essencial para alçar e manter efetivamente Direitos Humanos como uma prioridade perene no bloco. Reconhecendo tal papel o Parlamento do MERCOSUL conta com uma comissão permanente de Cidadania e Direitos Humanos<sup>68</sup>. Entretanto, é importante que, para ser coerente com as exigências de respeito aos Direitos Humanos nos Estados membros, a própria composição do Parlasul vise refletir padrões internacionais de Direitos Humanos.

---

<sup>63</sup>Protocolo de Assunção sobre Direitos Humanos, art. 3.

<sup>64</sup> Protocolo de Assunção sobre Direitos Humanos, art. 4.

<sup>65</sup>Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, emitida em Assunção em 24 de julho de 2009, Dec. MERCOSUL/CMC/DEC. N. 14/09.

<sup>66</sup>Dec. MERCOSUL/CMC/DEC N. 14/09, art. 2º.

<sup>67</sup> Dec. MERCOSUL/CMC/DEC N. 14/09, art. 3º a. 3.

<sup>68</sup>Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL, Texto aprovado por Disp. 06/2007, de 6 de agosto de 2007, com a modificação feita por Disp. 07/2007, arts. 69. g. 77. A atual composição está descrita em Integração das Comissões Permanentes, de 7 de abril de 2014, Documento MERCOSUR/PM/SO/DISP, 03/2014.

Assim, espera-se que as regras previstas para as eleições tenham como objetivo a promoção da igualdade de gênero, da promoção da igualdade racial, além da inclusão de povos tradicionais (THE WESTMINSTER CONSORTIUM, 2011).

## 2.6 Estrutura institucional do MERCOSUL

Antes de prosseguirmos na discussão de parlamentos de integração, em particular sobre o Parlamento do MERCOSUL, cabe uma breve descrição dos principais órgãos do MERCOSUL, com o intuito de contextualizar o arcabouço institucional no qual o Paralsul está inserido.

Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, foi idealizada e implantada uma nova estrutura institucional para o MERCOSUL. Tal estrutura foi completada com a adoção o Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL<sup>69</sup>.

O Protocolo de Ouro Preto aponta os seguintes órgãos da estrutura do MERCOSUL<sup>70</sup>:

- I - O Conselho Mercado Comum (CMC);
- II - O Grupo Mercado Comum (GMC);
- III - A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM);
- IV - A Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPC);
- V - O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES);
- VI - A Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM), renomeada posteriormente para Secretaria do MERCOSUL.

Além deste, o MERCOSUL conta hoje também com<sup>71</sup>:

- \* O Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH);
- \* O Instituto Social do MERCOSUL (ISM);
- \* O Alto Representante Geral do MERCOSUL (ARGM);
- \* O Centro MERCOSUL de Promoção de Estado de Direito (CMPED);
- \* O Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL (TPR); e
- \* O Tribunal Administrativo-Laboral (trabalhista) do MERCOSUL (TAL). (MERCOSUL, 2014).

A CPC foi extinta ao ser substituída pelo Parlamento do MERCOSUL conforme veremos na seção 3.2.1 *infra*. Já apresentamos, ainda que de maneira breve, o FCES e o

<sup>69</sup>Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, aprovado pelo CMC na Decisão 23 de 8 de dezembro de 2005, Doc. MERCOSUL/CMC /DEC. N. 23/05, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 6.105, de 30 de abril de 2007.

<sup>70</sup> Protocolo de Ouro Preto, art.1.

<sup>71</sup> Organograma. Sítio Eletrônico do MERCOSUL. Disponível em:

<[http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=493&site=1&channel=secretaria&seccion=3](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=493&site=1&channel=secretaria&seccion=3)>. Acesso em: 2 jul. 2014.

IPPDH. A seguir, faremos uma rápida exposição sobre as demais instituições remanescentes.

O CMC é órgão decisório superior responsável pela condução do processo de integração regional<sup>72</sup>, composto pelos ministros das relações exteriores e ministros da economia (ou equivalente) dos Estados Partes<sup>73</sup>. Seus membros se reúnem sempre que necessário, no mínimo uma vez a cada semestre<sup>74</sup>. Os Presidentes dos Estados Partes, apesar de não integrarem o órgão, devem comparecer a pelo menos uma das reuniões anuais<sup>75</sup>. Assim, fica claro que este órgão ‘superior’ é controlado diretamente pelos executivos dos Estados Partes. O Conselho se manifesta mediante “decisões”, obrigatórias para todos os Estados Partes.

Como órgão executivo do bloco, o Protocolo de Ouro Preto, designa o Grupo Mercado Comum (GMC)<sup>76</sup>, criado pelo Tratado de Assunção.

Este órgão, composto por oito membros de cada Estado Parte (quatro como titulares e outros quatro como alternos), deve indispensavelmente conter representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais, cabendo a coordenação aos Ministérios das Relações Exteriores. É, portanto, um órgão apontado pelos governos de cada um dos Estados Partes, e, como o CMC, um órgão intergovernamental apontado por poderes executivos estaduais. Além de funções legislativas, possui também funções normativas (BAPTISTA, 1998)<sup>77</sup> e de decisão orçamentárias<sup>78</sup>. Importante ressaltar que enquanto nem mesmo a competência de aprovar o orçamento do bloco é alocada ao Parlamento do MERCOSUL, e sim a um órgão executivo, o Parlasul seguirá relegado a um plano secundário, conforme veremos adiante.

A CCM é um órgão que integra as funções executivas do GMC, assessorando este<sup>79</sup>. O órgão também tem seus membros designados pelos poderes executivos dos respectivos países, coordenados por integrantes dos Ministérios das Relações Exteriores<sup>80</sup>. A CCM também possui competência normativa, podendo emanar diretrizes obrigatórias aos Estados.

A Secretaria Administrativa do MERCOSUL é designada no Protocolo de Ouro

---

<sup>72</sup> Protocolo de Ouro Preto, art.3.

<sup>73</sup> Protocolo de Ouro Preto, art.4.

<sup>74</sup> Protocolo de Ouro Preto, art.5.

<sup>75</sup> Protocolo de Ouro Preto, art.6.

<sup>76</sup> Protocolo de Ouro Preto, art.10.

<sup>77</sup> Protocolo de Ouro Preto, art.14; Ver BAPTISTA, 1998, p.131-132.

<sup>78</sup> Protocolo de Ouro Preto, art.14.VIII.

<sup>79</sup> Protocolo de Ouro Preto, art.16.

<sup>80</sup> Protocolo de Ouro Preto, art.17.

Preto<sup>81</sup> como um órgão de mero apoio operacional dos demais órgãos. Suas funções foram ampliadas a partir de 2002, passando também a exercer funções de assessoria técnica<sup>82</sup>. Atualmente, a Secretaria do MERCOSUL (SM) possui um Diretor, e ligados a este a Unidade Técnica FOCEM<sup>83</sup> (UTF) e um Coordenador, além dos setores e unidades subordinados ao último, i.e.: Setor de Administração (SA); Setor de Apoio (SAP); Setor de Assessoria Técnica (SAT); Setor de Normativa, Documentação e Divulgação (SND); Unidade Técnica de Cooperação Internacional (UTCI) e Unidade Técnica de Estatística de Comércio Exterior do MERCOSUL (UTECEM)<sup>84</sup>. Com o aprofundamento da integração do MERCOSUL, a SM passa a ter a necessidade também de se organizar de maneira burocrática, criando uma estrutura de pessoal compatível com as exigências da ampliação de suas funções<sup>85</sup>, aproximando-se mais de um poder executivo do bloco.

O ISM é mais uma instância que contribui para a atuação do MERCOSUL, e vai além de aspectos meramente comerciais. O instituto foi criado em 2007, com os seguintes objetivos gerais<sup>86</sup>:

1. Contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do MERCOSUL.
2. Contribuir para superar as assimetrias.
3. Colaborar tecnicamente na elaboração de políticas sociais regionais.
4. Sistematizar e atualizar indicadores sociais regionais.
5. Recompilar e intercambiar boas práticas em matéria social.
6. Promover mecanismos de cooperação horizontal.
7. Identificar fontes de financiamento.

O ISM tem um papel importante no fomento à redução das desigualdades, o que, por sua vez, contribui para o incremento da cidadania, do Estado Democrático de Direito e do respeito aos Direitos Humanos. Os estudos por ele realizados poderão contribuir para a adoção, por parte do MERCOSUL, de medidas para o fomento da justiça social nos Estados Partes.

---

<sup>81</sup> Protocolo de Ouro Preto, art.32.

<sup>82</sup> Transformação da Secretaria Administrativa do MERCOSUL em Secretaria Técnica, Doc. MERCOSUL/CMC/DEC N. 30/02, emanada em Brasília, em 6 de dezembro de 2002.

<sup>83</sup> O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento do MERCOSUL (FOCEM) foi criado em 2004, pelo CMC por meio da decisão Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL, emitida em Belo Horizonte em 16 de dezembro de 2004, Documento MERCOSUL/CMC/DEC. N. 45/04.

<sup>84</sup> Estrutura e Funcionamento da Secretaria do MERCOSUL, MERCOSUL/CMC/DEC. N. 07/07, emitida no Rio de Janeiro em 18 de janeiro de 2007. Anexo I

<sup>85</sup> Instituto Social do MERCOSUL, emitida no Rio de Janeiro, em 18 de janeiro de 2007. Documento MERCOSUL/CMC/DEC. N. 03/07.

<sup>86</sup> Decisão que cria o ISM, art. 1º.

O ARGM é sempre uma figura política de destaque nos Estados Partes<sup>87</sup>, que devem exercer suas funções visando ao aprofundamento do processo de integração no MERCOSUL<sup>88</sup>. Dentre suas atribuições se evidencia a de apresentar propostas vinculadas ao processo de integração ao CMC e ao GMC, inclusive em aspectos vinculados à cidadania do MERCOSUL<sup>89</sup>. Ao ARGM se vincula a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS)<sup>90</sup>. Como o órgão só se tornou operacional recentemente, sua contribuição para a democratização das próprias instituições do MERCOSUL ainda terá de ser avaliada<sup>91</sup>. Assim, o ARGM é mais um instrumento importante para a democratização do MERCOSUL, e poderá, inclusive, contribuir com propostas sobre as eleições do MERCOSUL.

O CMPED foi criado em 2004, com a finalidade de analisar e proteger o desenvolvimento do Estado, da governabilidade democrática e todos os aspectos vinculados aos processos de integração regional, com ênfase especial no MERCOSUL<sup>92</sup>. Entretanto, o órgão ainda é pouco operacional<sup>93</sup>, e não teve oportunidade de realizar contribuição significativa para a democratização das instituições do próprio MERCOSUL.

Os últimos dois órgãos da estrutura do MERCOSUL, o TPR e o TAL, são órgãos judiciais. O TAL possui competência para conhecer e resolver os conflitos em matéria administrativo-trabalhista, exclusivamente, suscitadas entre a SM e seus funcionários, ou entre pessoas contratadas pela SM para obras ou serviços a serem realizados em seu âmbito ou em outros órgãos da estrutura Institucional do MERCOSUL. Já o TPR é o órgão com competência “constitucional” no MERCOSUL. Tal poder se torna evidente quando Cortes Supremas de países integrantes encaminham casos ao TPR para que este proponha uma interpretação autorizativa sobre determinado aspecto relacionado aos tratados do

---

<sup>87</sup> Alto Representante Geral do MERCOSUL, decisão emitida em Foz do Iguaçu, em 16 de dezembro de 2010. Documento MERCOSUL/CMC/DEC. N. 63/10, art.2.

<sup>88</sup> Decisão que cria o ARGM, art. 4.

<sup>89</sup> Decisão que cria o ARGM, art. 8. a.

<sup>90</sup> Unidade de Apoio à Participação Social, decisão emitida em Foz do Iguaçu, em 16 de dezembro de 2010. Documento MERCOSUL/CMC/DEC. N. 65/10.

<sup>91</sup> Seu primeiro plano de ação, para o ano de 2014, caso implementado, poderá contribuir decisivamente para a participação democrática no MERCOSUL. UPS, Plano de Apoio à Participação no MERCOSUL. Sítio Eletrônico do MERCOSUL. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5817/1/ups\\_-\\_plan\\_de\\_trabajo\\_2014.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5817/1/ups_-_plan_de_trabajo_2014.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

<sup>92</sup> Criação do Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito, decisão emitida em Puerto Iguazú, 7 de julho de 2004. Documento MERCOSUR/CMC/DEC. N. 24/04.

<sup>93</sup> No Sítio Eletrônico do MERCOSUL, há registro de reuniões do CMPED apenas até 2011. A última ata disponível é a da III Reunião do Comitê de Direção do Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito, realizada em Assunção, em 9 de junho de 2011. Documento CMPED/MERCOSUL/ACTA N. 01/11. Há ainda menção de outra reunião realizada em 8 de agosto de 2011, entretanto, a ata não está disponível. Sítio Eletrônico do MERCOSUL. Disponível em: <<http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/EstructuraInstitucionalMercosur.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

MERCOSUL<sup>94</sup>. A existência deste tribunal aproxima o bloco, ao menos em tese, do modelo consensual de democracia, que será estudado adiante<sup>95</sup>. O Tribunal poderá ainda ser substituído por uma Corte de Justiça do MERCOSUL, conforme projeto do Parlamento do MERCOSUL, o que poderá incrementar seu caráter de órgão constitucional<sup>96</sup>.

Ao se propor regras para um modelo eleitoral comum para os Estados do MERCOSUL, deve-se ter em mente sua atual estrutura institucional, e como esta estrutura pode interagir com o Parlamento do MERCOSUL e seu respectivo processo eleitoral.

---

<sup>94</sup>O Supremo Tribunal Federal é o único Tribunal Supremo dos quatro Estados originais do MERCOSUL que nunca encaminhou um pedido de opinião consultiva ao TPR, apesar de ter tido oportunidade para tanto. Por exemplo, na Decisão STF, ADPF 101, decisão de 26 de junho de 2009. Ver, e.g., TPR, Opinião Consultiva N. 01/2007: "Norte S.A. Imp. Exp. c/ Laboratórios Northia Sociedade Anônima, Comercial, Industrial, Financeira, Imobiliária e Agropecuária s/ Indenização de Danos e Prejuízos e Lucro Cessante", petição encaminhada pela Corte Suprema de Justiça da República do Paraguai, a respeito dos autos do processo do Juizado de Primeira Instância no Cível e Comercial da Primeira Vara da jurisdição de Assunção; TPR, Opinião Consultiva N. 01/2008: "Sucessão Carlos Schnek e outros com o Ministério de Economia e Finanças e outros. Cobrança de pesos", petição encaminhada pela Suprema Corte de Justiça da República Oriental do Uruguai a respeito dos autos do processo do Juizado de Direito no Cível da 1ª vara IUE 2-32247/07; TPR, Opinião Consultiva N. 01/2009: "Frigorífico Centenário S.A. c/ Ministério de Economia e Finanças e outros. Cobrança de pesos. IUE: 2-43923/2007." Petição encaminhada pela Suprema Corte de Justiça da República Oriental do Uruguai a respeito dos autos do processo do Juizado de Primeira Instância da 2ª Vara Cível; TPR, Resolução N. 1/2014 da Presidência no marco da Opinião Consultiva N. 1/2014, petição encaminhada pela Suprema Corte de Justiça da República Argentina a respeito dos autos do Juizado Nacional de Primeira Instância no Contencioso Administrativo Federal n. 6 da Cidade Autônoma de Buenos Aires "Dow Química Argentina S.A c/ E.N. – DGA.- (SANLO) Resol. 583/10 y otros s/ Dirección General de Aduanas."

<sup>95</sup>Ver seção 4.2 infra.

<sup>96</sup> PARLASUL, Projeto de Norma de Protocolo Constitutivo da Corte de Justiça do MERCOSUL. Documento MERCOSUR/PM/PN N. 02/2010.

### 3 A EVOLUÇÃO DE DOIS PARLAMENTOS EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO: OS PARLAMENTOS EUROPEU E DO MERCOSUL

A integração dos povos através da representação parlamentar, e não apenas diplomática e por chefes de Estado, tem grande potencial de contribuir para a paz e o entendimento internacional (BOISSER, 1955). Nas seções seguintes estudaremos a evolução do Parlamento Europeu e do Parlamento do MERCOSUL, em particular, no que se refere aos respectivos processos eleitorais e ao incremento de suas atuações. Não trabalharemos, entretanto, aspectos detalhados relacionados ao seu funcionamento interno. Apesar da importância do funcionamento interno de órgãos colegiados<sup>97</sup>, sua compreensão excederia os objetivos do presente trabalho.

#### 3.1 Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu é considerado uma das legislaturas mais poderosas do mundo (FARELL, 2004)<sup>98</sup>. Assim, ele pode servir de paradigma para compreendermos a evolução do Parlasul e propormos padrões eleitorais retirando lições de seus erros e acertos. Nas seções seguintes, visitaremos, inicialmente, a evolução histórica do Parlamento Europeu. Em seguida, descreveremos sua composição, organização e funcionamento. Por último, traçaremos breves comentários sobre o momento atual do Parlamento Europeu com o crescimento exponencial de “eurocéticos”, em sua composição, bem como as lições que podem ser apreendidas a partir da análise de tal momento.

##### 3.1.1 Histórico do Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu tem longa trajetória, e as primeiras ideias foram lançadas em 1950 com a Declaração de Schuman. Sua evolução passa pela Assembleia Comum da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), a Assembleia Parlamentar Europeia da CEE, Parlamento Europeu conforme o Ato Único Europeu, até a consolidação tal qual funciona hoje com as Tratados de Maastricht e com o Tratado de Lisboa.

---

<sup>97</sup>Ver, e.g., JESSUP, Philip Caryl, *Parliamentary Diplomacy An Examination of the Legal Quality of the Rules of Procedure of Organs of the UN*, RCADI, N. 89, Haia 1956, p.181-320.

<sup>98</sup>Artigo apresentado na Conferência Anual da American Political Science Association (APSA), Filadélfia, 31 de agosto a 3 de setembro de 2006. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/government/research/resgro ups/EPRG/pdf/farell.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2014.

### 3.1.1.1 A Assembleia Comum da CECA

A Declaração de Schuman, que antecedeu a criação das instituições supranacionais europeias, não mencionava a criação de um parlamento (SCHUMAN, 1950)<sup>99</sup>. O Tratado de Paris, que criou a Assembleia Comum, tinha poderes de “supervisão” sobre os órgãos da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço<sup>100</sup>. O órgão pretendia ser composto por representantes dos povos dos Estados partes da Comunidade, e trazia inovações a esse respeito.

Os integrantes da Assembleia Comum seriam indicados pelos respectivos parlamentos ou eleitos pelo sufrágio universal e direto, de acordo com procedimentos indicados por cada Estado parte<sup>101</sup>. A flexibilidade da proposta se justificava devido à grande diferença entre os sistemas eleitorais dos Estados partes. A França, por exemplo, contava com um sistema de sufrágio limitado<sup>102</sup>. A Assembleia contava com 78 integrantes. O número de representantes de cada país seguia uma proporcionalidade relativa, variando entre 18 representantes respectivamente para França, Alemanha e Itália, até 4 representantes para Luxemburgo<sup>103</sup>.

Nesta primeira fase, os poderes de “supervisão” da Assembleia Comum eram meramente consultivos<sup>104</sup>, com destaque para a atribuição de discutir em sessão aberta o relatório geral da Alta Autoridade da Comunidade do Carvão e do Aço, podendo aprovar uma moção de repúdio ao mesmo. Caso fosse aprovada a moção por foro qualificado, os integrantes da Alta Autoridade deveriam resignar de seus postos<sup>105</sup>. A Assembleia Comum exerceu outras atribuições, para além do Tratado de Paris, como a incumbência de elaborar uma constituição para constituir a Comunidade Europeia<sup>106</sup>. Entretanto, tais projetos foram

<sup>99</sup>SCHUMAN, Robert, Declaração de 9 de maio de 1950, Paris. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm)>. Acesso em: 15 maio 2014.

<sup>100</sup>Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Tratado que institui a CECA), Paris, 18 de abril de 1951, Serviço de Publicação das Comunidades Europeias, Luxemburgo. Disponível em: <[http://www.cvce.eu/obj/traite\\_instituant\\_la\\_communaute\\_europeenne\\_du\\_charbon\\_et\\_de\\_l\\_acier\\_paris\\_18\\_avril\\_1951-fr-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html](http://www.cvce.eu/obj/traite_instituant_la_communaute_europeenne_du_charbon_et_de_l_acier_paris_18_avril_1951-fr-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html)>. Acesso em: 15 maio 2014. Art.20.

<sup>101</sup>Tratado que institui a CECA. Art. 21.

<sup>102</sup>Constituição de 1946 da IV República Francesa. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html>>. Acesso em: 5 jun. 2014. Arts. 5-6.

<sup>103</sup>Tratado que institui a CECA. Art. 21.

<sup>104</sup>Para uma descrição da atuação consultiva da Assembleia Comum nas relações internacionais da CECA, ver DE SOTO, M. J., *Les relations internationales de la Communauté européenne Du charbon et de l'acier*, RCADI, N. 90, Haia 1956. p. 29-116.

<sup>105</sup>Tratado que institui a CECA. Art. 24.

<sup>106</sup>Minuta de Tratado Incorporando o Estatuto da Comunidade Europeia, Assembleia Ad Hoc, outubro de 1952 a abril de 1953. Arquivo da Integração Europeia. 1953. Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/991/1/political\\_union\\_draft\\_treaty\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/991/1/political_union_draft_treaty_1.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2014.

logo abandonados.

### 3.1.1.2 Da Assembleia Parlamentar Europeia da CEE ao Parlamento Europeu conforme o Ato Único Europeu

Com o Tratado que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE), a Assembleia Comum foi renomeada para Assembleia Parlamentar Europeia. Amplamente reformulada, passou a funcionar como parlamento para as três comunidades europeias: a CECA, a CEE e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom)<sup>107</sup>. Em relação ao número de integrantes, passou a contar com 142 parlamentares, variando, respectivamente, entre 36 para Alemanha, França e Itália, e 6 para Luxemburgo<sup>108</sup>. Assim, aproximou-se mais da proporção populacional dos países integrantes quando comparado com a Assembleia Comum da CECA.

A forma de eleição dos representados foi remetida à legislação interna nos Estados partes<sup>109</sup>, entretanto, previu-se que a Assembleia deveria elaborar propostas para eleições por sufrágio direto universal, de acordo com procedimentos uniformes em todos os Estados Partes. Tais propostas seriam analisadas pelo Conselho da Comunidade Europeia, que então faria recomendações adotadas por unanimidade para os Estados Partes<sup>110</sup>. O novo parlamento manteve também o poder de promover a moção de censura, similar àquela da Assembleia Comum da CECA<sup>111</sup>.

Logo em sua inauguração, em 12 de março de 1958, a Assembleia Parlamentar Europeia elegeu Schuman como presidente e remanejou seus assentos para abandonar a estrutura de blocos por países, para adotar a estrutura de proximidade ideológica das agremiações<sup>112</sup>. Até hoje, simbolicamente, considera-se a data de fundação do Parlamento

<sup>107</sup>Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia (Tratado que institui a CEE), Roma, 25 de março de 1957. Disponível em: <[http://www.cvce.eu/obj/traite\\_instituant\\_la\\_communaute\\_economique\\_europeenne\\_25\\_mars\\_1957-fr-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html](http://www.cvce.eu/obj/traite_instituant_la_communaute_economique_europeenne_25_mars_1957-fr-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html)>. Acesso em: 21 maio 2014. Arts.137-144.

<sup>108</sup>Tratado que institui a CEE. Art.138.

<sup>109</sup>Tratado que institui a CEE. Art.138.1.

<sup>110</sup>Tratado que institui a CEE. Art.138.3.

<sup>111</sup>Tratado que institui a CEE. Arts. 143-144.

<sup>112</sup>Observa-se que, mesmo antes da inauguração do novo órgão, a Assembleia Comum da CECA, embora não institucionalizada, já se estruturava em grupos políticos. Ver KOHNSTAMM, M. The European Coal and Steel Community, RCADI, N. 90, Haia 1956. p. 1-28. O autor faz a seguinte afirmação: “In the Common Assembly I have never heard anybody speak to attack or defend a proposal in the name of those Assembly members who are his fellow-countrymen. But time and time again I have heard members speak to defend or attack the policies of the High Authority in the name of the Assembly's Socialist, Christian Democrat, or Liberal Groups. These political groups composed of members from all the Community's countries, are in fact living a vigorous life, expressing common views and taking common lines of action.” (p. 22).

Europeu, e não o momento da criação da Assembleia Comum<sup>113</sup>. Isto pode ser atribuído a sua nova estrutura de organização e dimensão.

Entretanto, a Assembleia Parlamentar, que, em 1962, decidiu modificar seu nome para Parlamento Europeu, permanecia com poderes meramente consultivos, longe das atribuições legislativas<sup>114</sup>.

O Parlamento seguiu por muitos anos sem contar com eleições diretas de fato. Em outubro de 1958, foi criado um grupo de trabalhos da Assembleia Parlamentar. Em março de 1960 o grupo apresentou uma minuta sobre eleições por sufrágio universal direto (CAI-EU, 1998). O processo eletivo dependia de regulamentação por parte do Conselho, entretanto, os governos temiam criar elementos de transnacionalidade que lhes retirassem poder. Outras propostas se seguiram, sem que o conselho produzisse uma decisão a respeito, inclusive a proposta de uma minuta de convenção sobre a eleição por sufrágio universal direto para o Parlamento Europeu de 1975<sup>115</sup>. A proposta se baseava em três princípios básicos:

[...] permitir que o Parlamento fosse eleito diretamente com base nos sistemas eleitorais nacionais, apresentar propostas de escopo restrito para permitir que os objetivos almejados fossem atingidos, propor uma perspectiva de passo a passo com o objetivo final de introduzir um sistema eleitoral uniforme (CAI-EU, 1998, p. 10).

Ao mesmo tempo, o Parlamento ameaçou levar a omissão do Conselho para a Corte de Justiça Europeia. Tal ameaça junto com outros fatores, permitiu que, em 1979, finalmente fossem realizadas eleições diretas. Entretanto, cada país seguiu seu próprio critério eleitoral, sem qualquer uniformização entre os Estados Partes. (LAMBERT, 2000).

Durante os anos 1980, nenhuma mudança ocorreu. Os governos temiam que um parlamento forte pudesse minar o espaço político doméstico (CAI-EU, 1998). Esta resistência fez com que procedimentos comuns tardassem a ser adotados, consolidando a duradoura percepção de que as eleições para o Parlamento Europeu são nacionais, e não europeias propriamente (LAMBERT; HOSKYNS, 2000). Apesar de o Parlamento ter crescido de maneira significativa, posteriormente, é possível imaginar que tal percepção de um parlamento fraco possa ter tido um papel, no recente sucesso de eurocéticos

---

<sup>113</sup>PARLAMENTO EUROPEU, 50 years of the European Parliament - evolution, powers, policies, presidents and elections. Notícia. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT%2BIM-PRESS%2B20080226BKG22350%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0//EN>>. Acesso em: 23 mai. 2014.

<sup>114</sup>Ver HAHN, Hugo J. Constitutional Limitations in the Law of the European Organisations. RCADI N.108, Haia 1963. p. 189-306.

<sup>115</sup>PARLAMENTO EUROPEU, Resolução sobre a adoção de uma minuta de convenção introduzindo eleições por sufrágio universal direto para o Parlamento Europeu, Doc. n. 368/74, de 14 de janeiro de 1975.

(PALAMENTOEUROPEU, 2014) e o crescente número de abstenção de eleitores<sup>116</sup> nas eleições europeias de 2014. O argumento para tanto é persuasivo, ainda que outros fatores, como os efeitos da crise da zona do Euro, também tenham corroborado com o elevado número de abstinência de votos. (TORREBLANCA; LEONARD, 2014).

Aqui cabe ressaltar uma lição para o Parlamento do MERCOSUL. Se mesmo um dos parlamentos mais poderosos do mundo, ainda é visto como fraco e sem importância por seus eleitores, o Parlasul corre o risco de trilhar o mesmo caminho, caso as eleições diretas sejam realizadas sem o seu devido empoderamento. Assim, nas primeiras eleições diretas, já deve estar claro para os eleitores a importância do Parlamento do MERCOSUL e o planejamento de incremento de poder do órgão.

Mas, independentemente dos poderes formalmente atribuídos ao Parlamento Europeu, a partir das eleições de 1979, o órgão avançou com propostas ousadas que lhe conferiam um papel essencial no funcionamento e desenvolvimento do bloco. Podemos mencionar, por exemplo, proposta de uma minuta de tratado estabelecendo a União Europeia de 1984<sup>117</sup>, pelo relator Altiero Spinelli (COMISSÃO EUROPEIA, 2013). Apesar de não ter sido aprovada, essa proposta lançaria as bases para uma reestruturação das Comunidades Europeias, e seria futuramente refletida no Ato Único Europeu de 1986<sup>118</sup> e no Tratado de Maastrich de 1992<sup>119</sup>. O projeto de Spinelli previa como a primeira das instituições da nova organização europeia o Parlamento Europeu<sup>120</sup>. Este deveria ser eleito por meio de um processo uniforme

---

<sup>116</sup>Ver HENLEY, Jon. Special Report: The enemy invasion: Brussels braced for influx of Eurosceptics in EU polls, em The Guardian, 28 de abril de 2014. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2014/apr/28/brussels-braced-influx-eurosceptics-parties-european-union-polls>>. Acesso em: 2 jun. 2014. Segundo Henley: *“Across the EU, insurgent parties from right and left are poised to cause major upset, finishing at or near the top of their respective national votes. As a result, rejectionist parties look set to send their largest contingent of anti-European MEPs ever to the European parliament: perhaps 25% of the assembly's 751 members. (Down from 766 in the current parliament). Does this matter? Dominated by the mainstream centre-right European People's party and centre-left Socialists & Democrats, which between them almost always muster a "grand coalition" of nearly 500 loyally pro-European MEPs, and with much of its work consisting of complicated compromises cosily worked out with envoys from the EU's other decision-making bodies, the European parliament does not function much like other parliaments. Nor, although it now has a greater say over many more areas of EU law than before, are many European voters yet convinced of its relevance: while it supposedly represents some 500 million people, voter turnout among the 28 member states has fallen steadily since the first ever elections in 1979, when 62% of the electorate turned out, to just 43% at the latest vote in 2009. But the near-certain election in a few weeks of a very substantial minority of MEPs actively working to derail, or at the very least disrupt, the parliament's work passing EU laws could come to be seen as something of a defining moment in the European project.”*

<sup>117</sup>Minuta de Tratado que institui a União Europeia, Jornal Oficial das Comunidades Europeias n. C 77/33, terça-feira, 14 de fevereiro de 1984. Art. 8.

<sup>118</sup>Ato Único Europeu, feito em Luxemburgo em 17 de fevereiro de 1986. Disponível em: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, n. I. 169/1, de 29 de junho de 1987.

<sup>119</sup>Tratado da União Europeia, adotado em Maastricht em 7 de fevereiro de 1992 (versão original). Disponível em: Jornal Oficial da União Europeia, n. C 191, de 29 de julho de 1992, p. 0001-0110.

<sup>120</sup>Minuta de Tratado que institui a UE. Art. 8.

estabelecido por uma lei orgânica da União Europeia<sup>121</sup>. O projeto previa expressamente que os integrantes do Parlamento Europeu deveriam atuar e votar na capacidade individual e pessoal<sup>122</sup>. Teriam como função participar de procedimentos legislativos e orçamentários, bem como da conclusão de acordos internacionais, além de permitir que a Comissão fosse empossada pela aprovação de seu programa político, exercer supervisão política sobre a Comissão com poder de adotar moção de censura determinando que os integrantes da Comissão deixassem seus cargos<sup>123</sup>. O Parlamento poderia ainda estabelecer, por lei orgânica, o direito de petição por parte de cidadãos diretamente ao Parlamento<sup>124</sup>.

Em 1986, o Ato Único Europeu, que estabeleceu um cronograma para a adoção de um mercado único europeu, afirmava em seu preâmbulo:

CONVENCIDOS de que a ideia europeia, os resultados adquiridos nos domínios da integração econômica e da cooperação política, bem como a necessidade de novos desenvolvimentos, correspondem aos anseios dos povos democráticos europeus, para quem o Parlamento Europeu, eleito por sufrágio universal, é um meio de expressão indispensável<sup>125</sup>.

O Ato Único Europeu fortaleceu, em grande medida, o poder do Parlamento Europeu, alterando o Tratado que instituiu a CECA para incluir o procedimento de cooperação, conferindo ao Parlamento a possibilidade de segunda leitura para qualquer legislação proposta<sup>126</sup>. Segundo o procedimento de cooperação<sup>127</sup>, o Parlamento Europeu poderia emendar ou rejeitar posições comuns do Conselho a propostas da Comissão. No caso de rejeição, o Conselho só poderia adotar a posição comum, se esta tivesse sido adotada pelo próprio Conselho por unanimidade em uma segunda leitura<sup>128</sup>. Quanto às emendas, as modificações à proposta e à posição comum seriam novamente avaliadas em foro diferenciado tanto pela Comissão quanto pelo Conselho, ao qual caberia a palavra final<sup>129</sup>. Outro poder conferido ao Parlamento pelo Ato Único Europeu foi o de vetar a adesão de novos integrantes ao bloco<sup>130</sup>.

<sup>121</sup>Minuta de Tratado que instituiu a UE. Art.14.

<sup>122</sup>Minuta de Tratado que instituiu a UE. Art.15.

<sup>123</sup>Minuta de Tratado que instituiu a UE. Art.16.

<sup>124</sup>Minuta de Tratado que instituiu a UE. Art.18.

<sup>125</sup>Ato Único Europeu, 1986, 4ª cláusula preambular.

<sup>126</sup>Ver, por exemplo, Ato Único Europeu. Arts. 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6 e 6.7, que alteraram o Tratado que instituiu a CECA, respectivamente, os arts. 7, 49, 54.2, 56.2, 57.1, 57.2.

<sup>127</sup>Ato Único Europeu, 1986, art.7, que alterou o Tratado que instituiu a CECA, art.149.

<sup>128</sup>Tratado que instituiu a CECA, art.149.2 (c), conforme alteração prevista no Ato Único Europeu, art.7.

<sup>129</sup>Tratado que instituiu a CECA, art.149.2 (d) a (g), conforme alteração prevista no Ato Único Europeu, art.7.

<sup>130</sup>Ato Único Europeu, 1986, art.8, que alterou o Tratado que instituiu a CECA, art. 237.1.

### 3.1.1.3 Do Tratado de Maastricht de 1992 à adoção do Tratado de Lisboa de 2007

Em 1992, finalmente foi adotado o Tratado de Maastricht, que instituiu a União Europeia<sup>131</sup>. Em sua versão original, o Tratado, assim como o projeto de Spinelli, previa o Parlamento Europeu como primeira instituição da Comunidade Europeia<sup>132</sup>.

O Tratado previu regras mais detalhadas da cidadania Europeia<sup>133</sup>. A criação de um sentimento de cidadania transnacional seria essencial para o sucesso e legitimidade do bloco. Antecipa-se aqui uma lição para que, também no MERCOSUL, seja contemplada a regulamentação da participação de cidadãos do MERCOSUL, ainda que residentes em país diverso do seu país de nacionalidade.

O tratado também trouxe inovações diversas à estrutura do Parlamento. Em primeiro lugar, incluiu a provisão já prevista no plano Spinelli, estabelecendo o seguinte:

3. O Parlamento Europeu elabora projectos destinados a permitir a eleição por sufrágio universal directo, segundo um processo uniforme em todos os Estados-membros. O Conselho, deliberando por unanimidade, após parecer favorável do Parlamento Europeu, que se pronuncia por maioria dos membros que o compõem, aprova as disposições cuja adopção recomendará aos Estados-membros, nos termos das respectivas normas constitucionais<sup>134</sup>.

Assim, foi reafirmada a importância de uma eleição com um procedimento comum entre os países do bloco. O Tratado de Maastricht incluiu provisão que enfatiza a importância de partidos políticos transnacionais, afirmando que estes contribuem para a “consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da união<sup>135</sup>.” Aqui, antecipamos mais uma lição para o Parlamento do MERCOSUL. Será mister para o sucesso da criação de uma consciência transnacional regional o fortalecimento e valorização de partidos sul-americanos, representando as diferentes orientações políticas dos cidadãos dos países do bloco.

Os poderes do Parlamento também foram ampliados de maneira substancial, num esforço claro de conferir maior legitimidade ao bloco. Assim, previu-se que o Parlamento Europeu participaria diretamente do processo conducente à adoção dos atos comunitários de diferentes formas e.g. através de cooperação com o Conselho e Comissão, emitindo pareceres

<sup>131</sup>Tratado da União Europeia, celebrado em Maastricht, em 7 de fevereiro de 1992, publicado no Jornal Oficial da Comunidade Europeia JO C 191, de 29 de julho de 1992.

<sup>132</sup>Tratado de Maastricht, art. G.6, que confere nova redação ao Tratado da Comunidade Europeia, art. 4.

<sup>133</sup>Tratado de Maastricht. Art. G. 9, que confere nova redação ao Tratado da Comunidade Europeia, arts. 8-8 D.

<sup>134</sup>Tratado de Maastricht. Art.G. 40, que confere nova redação ao Tratado da Comunidade Europeia, art.138.3.

<sup>135</sup>Tratado de Maastricht. Art.G. 41, que confere nova redação ao Tratado da Comunidade Europeia, art.138-A.

favoráveis ou consultivos<sup>136</sup>. O parlamento também assumiu o poder de realizar comissões parlamentares de inquérito, similares a, porém mais tímidas que, aquelas verificadas no Direito brasileiro, para analisar alegações de infração ou de má administração na aplicação do direito comunitário<sup>137</sup>. Tais comissões têm o potencial de dar visibilidade ao Parlamento Europeu em questões importantes, além de aumentar o controle democrático das demais instituições do bloco por parte do órgão (SHACKLETON, 2014).

Finalmente, o Parlamento Europeu ampliou seu poder em relação à nomeação do presidente e dos demais integrantes da Comissão<sup>138</sup>, conferindo-lhe protagonismo importante na conformação de órgão executivo do bloco.

O Tratado de Amsterdã<sup>139</sup> alterou provisões relacionadas ao Parlamento Europeu. Segundo a nova redação do Tratado que institui a União Europeia “*O Parlamento Europeu elaborará um projecto destinado a permitir a eleição por sufrágio universal directo, segundo um processo uniforme em todos os Estados-Membros ou baseado em princípios comuns a todos os Estados-Membros.*”

Assim, o projeto a ser elaborado pelo Parlamento para regulamentar suas próprias eleições deixou de ter a previsão apenas de um processo uniforme, e passou a prever, alternativamente, um processo baseado em princípios comuns a todos os Estados-Membros. Tal relativização pode ter contribuído para que, finalmente um procedimento harmonizado fosse adotado; entretanto, pode-se alegar que contribuiu para que o procedimento eleitoral seguisse sendo nacional e não propriamente europeu.

O Tratado de Nice não trouxe grandes alterações quanto ao Parlamento Europeu, exceto pela expansão de sua composição para contemplar os novos integrantes do bloco<sup>140</sup>.

A proposta de uma Constituição para a União Europeia não alterava os procedimentos eleitorais do Parlamento Europeu<sup>141</sup>. Por outro lado, conferia uma ampliação dos poderes do Parlamento Europeu, que passaria a ter a palavra final sobre a eleição do presidente da

---

<sup>136</sup>Tratado de Maastricht. Art.G. 41, que confere nova redação ao Tratado da Comunidade Europeia, art.138-B.

<sup>137</sup>Tratado de Maastricht. Art.G. 41, que confere nova redação ao Tratado da Comunidade Europeia, art.138-B.

<sup>138</sup>Tratado de Maastricht, que confere nova redação do Tratado da Comunidade Europeia, art.158.

<sup>139</sup>Tratado que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a este tratado, em Amsterdã, em 2 de outubro de 1992. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, n. C 340/1-144, de 10 de novembro de 1997.

<sup>140</sup>Tratado de Nice, que altera o tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses tratados, de 26 de fevereiro de 2001. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, n. C 80/1 de 10 de março de 2001, art. 2.17.

<sup>141</sup>Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, de 29 de outubro de 2004. Jornal Oficial da União Europeia, n. C. 310, de 16 de dezembro de 2004. Protocolo Relativo aos Atos e Tratados que completaram ou alteraram o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia e o Tratado da União Europeia, art. 2.2.

Comissão<sup>142</sup> e assumiria, ao lado do Conselho, função de legislador para virtualmente todas as áreas de atuação da União<sup>143</sup>. Entretanto, a proposta de Constituição Europeia foi abandonada após a rejeição da mesma em referendos nos Países Baixos e na França (Teles GALVÃO, 2014). Em seu lugar, optou-se pela celebração de um novo tratado, que culminou com a adoção do Tratado de Lisboa.

As versões consolidadas de 2012 do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como o Tratado de Lisboa, estabelecem os contornos legais sobre a composição, organização e funcionamento do Parlamento Europeu que estudaremos a seguir.

### ***3.1.2 Atual composição, organização e funcionamento do Parlamento Europeu***

O funcionamento da União Europeia se baseia na democracia representativa<sup>144</sup>, de modo que os cidadãos estão diretamente representados no nível da União, no Parlamento Europeu<sup>145</sup>.

A composição do Parlamento Europeu é proporcional atenuada, atualmente contendo 751 parlamentares de 28 Estados membros, distribuídos conforme a tabela seguinte:

---

<sup>142</sup> Tratado de Roma, 2004, art. I-27.1.

<sup>143</sup> Tratado de Roma, 2004, art. I-20.

<sup>144</sup> Tratado da União Europeia, adotado em Maastricht em 7 de fevereiro de 1992 (versão consolidada). Jornal Oficial da União Europeia, n. C 326, de 26 de outubro de 2012, p.1-390 [TUE (versão consolidada)], art.10.1.

<sup>145</sup> TUE (versão consolidada), art.10.2.

Quadro1- Composição do Parlamento Europeu

	<b>Estado Membro</b>	<b>No.de Representantes (% do total)</b>
1.	Alemanha	96 (12.8%)
2.	França	74 (9.9%)
3.	Reino Unido	73 (9.7%)
4.	Itália	73 (9.7%)
5.	Espanha	54 (7.2%)
6.	Polônia	51 (6.8%)
7.	Romênia	32 (4.3%)
8.	Países Baixos	26 (3.5%)
9.	Bélgica	21 (2.8%)
10.	Grécia	21 (2.8%)
11.	República Checa	21 (2.8%)
12.	Portugal	21 (2.8%)
13.	Hungria	21 (2.8%)
14.	Suécia	20 (2.7%)
15.	Áustria	18 (2.4%)
16.	Bulgária	17 (2.3%)
17.	Dinamarca	13 (1.7%)
18.	Finlândia	13 (1.7%)
19.	Eslováquia	13 (1.7%)
20.	Irlanda	11 (1.5%)
21.	Croácia	11 (1.5%)
22.	Lituânia	11 (1.5%)
23.	Eslovênia	8 (1.1%)
24.	Letônia	8 (1.1%)
25.	Estônia	6 (0.8%)
26.	Chipre	6 (0.8%)
27.	Luxemburgo	6 (0.8%)
28.	Malta	6 (0.8%)

Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

Verifica-se, portanto, a ocorrência da proporcionalidade atenuada pela abrangência das representações de cada país. Sua composição segue os últimos desenvolvimentos descritos acima.

O Parlamento Europeu funciona como a câmara baixa do legislativo europeu. O Conselho Europeu seria o representante dos Estados, configurando a ‘câmara alta’, conforme discutiremos mais adiante.

O Parlamento Europeu reúne-se em sessões anuais ordinárias ou em sessões extraordinárias<sup>146</sup>. Outras características do Parlamento Europeu serão discutidas na seção 4.2.2 *infra*.

<sup>146</sup> TFUE (versão consolidada), art. 229.

### ***3.1.3 O momento atual do Parlamento Europeu e lições a serem aprendidas***

Até hoje não há um procedimento eleitoral único, os únicos requisitos para as eleições do Parlamento Europeu são que as eleições sejam realizadas respeitando certos princípios mínimos.

O forte crescimento da abstenção e o crescimento de eurocéticos eleitos nas eleições para o Parlamento Europeu em 2014 podem ser interpretados levando em conta várias causas. Uma delas se deve ao fato de o voto ser facultativo em muitos dos Estados membros da União Europeia, conforme discutiremos em 0. Outro aspecto se refere à percepção da lentidão de acúmulo de poder do Parlamento Europeu, visto ainda, em grande medida, como um órgão secundário e sem poder de influência (VAN KESSEI, 2014).

O maior poder de parlamentos comunitários foge ao escopo da atual tese, portanto, não nos aprofundaremos no tema. Apenas apontamos que a adoção de eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL deve estar acompanhada também do incremento de poder do órgão.

## **3.2 Parlamento do MERCOSUL (Parlasul)**

A análise do Parlamento do MERCOSUL demanda três diferentes momentos. Inicialmente, faremos um breve histórico de sua criação. Em seguida, descreveremos seu Protocolo constitutivo. Finalmente, procederemos à análise de sua evolução e o estágio de implementação no qual se encontra até a conclusão da presente tese.

### ***3.2.1 Histórico do Parlasul***

Durante a transição democrática no Brasil e na Argentina, antes mesmo da criação do MERCOSUL, os dois países iniciaram a implantação de uma parceria estratégica contemplando uma Comissão Parlamentar Conjunta de Integração<sup>147</sup>. Tal instrumento previa que:

Art. 8 - 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

---

<sup>147</sup> TICD.

composta por doze parlamentares, de cada país, designados pelos respectivos Poderes Legislativos, com mandato de dois anos.

Com o precedente de uma Comissão Parlamentar Conjunta, já celebrada entre os principais países do bloco, havia uma expectativa entre parlamentares de um papel mais proativo para os respectivos órgãos legislativos nacionais. Entretanto, os negociadores optaram por uma proposta minimalista, e a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) do MERCOSUL foi eliminada da estrutura orgânica do bloco. A primeira versão do documento nem sequer mencionava a existência de uma Comissão Parlamentar Conjunta (GOBBI, 2001). Há referência à CPC apenas no Tratado de Assunção, em um último artigo, por pressão de parlamentares que acompanhavam as missões negociadoras de seus países (MOYA, 1998). O artigo final assim dispõe:

Art. 24 - 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<sup>148</sup>.

Tal artigo gerou uma obrigação para os órgãos negociadores do MERCOSUL, manter os parlamentos nacionais, através da CPC, informados quanto ao andamento do processo de integração (DRUMMOND, 1996). Em 6 de dezembro de 1991, a CPC aprovou seu primeiro regimento interno, durante a III Reunião de Parlamentares do MERCOSUL, realizada em Montevideu (DRUMMOND, 1996). Em maio de 1992, a CPC realiza sua primeira reunião ordinária em Córdoba (VAZQUEZ, 2001).

Em 1994, o Protocolo de Ouro Preto legitimou juridicamente a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) do MERCOSUL, como órgão de integração parlamentar<sup>149</sup>. A CPC tornou-se o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes do MERCOSUL (MOYA, 2013; DRUMMOND, 1996-2010; VAZQUEZ, 2001)<sup>150</sup>, integrado por igual número de parlamentares representantes dos Estados Partes<sup>151</sup>, designados pelos respectivos Parlamentos nacionais de acordo com procedimentos internos<sup>152</sup>. Suas principais atribuições são descritas no Protocolo de Ouro Preto:

---

<sup>148</sup>Tratado de Assunção.

<sup>149</sup>Protocolo de Ouro Preto. Art.1, inc. VI.

<sup>150</sup>Protocolo de Ouro Preto. Art. 22. Doutor em Ciências Políticas. Université Catholique de Louvain. Louvain-la-Neuve, 2001. p. 86. <sup>150</sup>Tratado de Assunção. Protocolo de Ouro Preto. Art.1, inc. VI.

<sup>151</sup>Protocolo de Ouro Preto. Art. 23.

<sup>152</sup>Protocolo de Ouro Preto. Art. 24.

Art. 25 - A Comissão Parlamentar Conjunta procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL, previstos no Artigo 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.

Art. 26 - A comissão Parlamentar Conjunta encaminhará, por intermédio do Grupo Mercado Comum, Recomendações ao Conselho do Mercado Comum.

Em agosto de 1995, a CPC adota novo Regulamento Interno consoante ao novo status outorgado pelo Protocolo de Ouro Preto. (GARCIA JÚNIOR, 1997)<sup>153</sup>. Segundo o regulamento, a CPC tinha caráter consultivo, deliberativo e de formulação de propostas, resoluções e recomendações. E, dentre outras funções, as de acompanhar o processo de integração regional no âmbito do MERCOSUL e acelerar procedimentos internos correspondentes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas pelos órgãos do MERCOSUL<sup>154</sup>. Outra atribuição, já existente no Regulamento Interno de 1995 e que merece destaque, era a de desenvolver as ações necessárias para facilitar a futura instalação do Parlamento do MERCOSUL<sup>155</sup>. Portanto, observa-se já estar presente, ao menos dentre os integrantes da CPC, a convicção sobre a necessidade de criação de um Parlamento no MERCOSUL. Entretanto, tanto a forma de composição como seu processo decisório, demonstravam estar ainda distantes das próprias características de um parlamento regional. A composição da CPC prevista era de até 64 parlamentares, sendo, no máximo, 16 de cada um dos países membros. Tais membros deveriam ser parlamentares em exercício em seus países e designados pelos respectivos parlamentos<sup>156</sup>, logo, não havia previsão de eleições diretas para os mesmos. O processo decisório também muito se diferenciava do processo de um parlamento. A CPC não possuía uma sede fixa. As reuniões e decisões eram realizadas no Estado Parte que estivesse exercendo a presidência *pro tempore* do MERCOSUL<sup>157</sup>.

As decisões emanadas pela CPC eram tomadas através de processo singular que previa o consenso entre as delegações dos Estados Parte, expresso conforme decisão da maioria dos integrantes de cada uma das delegações<sup>158</sup>. O processo tinha como consequência a possibilidade de veto por parte de uma delegação sobre as demais, além de colocar em cheque

<sup>153</sup>CPC, Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, de 3 de agosto de 1995, em espanhol.

<sup>154</sup>Regulamento da CPC de 1995, art. 3.

<sup>155</sup>Regulamento da CPC de 1995, art. 3. b.

<sup>156</sup>Regulamento da CPC de 1995, art. 2.

<sup>157</sup>Regulamento da CPC de 1995, art.6.

<sup>158</sup>Regulamento da CPC de 1995, art.6.

a legitimidade das decisões, que poderiam ser aprovadas mesmo em face de oposição expressiva de parlamentares de cada uma das representações, e ainda assim constar como decisão unânime. Impedia também a formação de grupos políticos transnacionais, pois as deliberações eram feitas apartadas internamente a cada representação nacional. Tais fatores, somados à ausência de proporcionalidade na representação dos parlamentos nacionais, refletiam em um “órgão débil, sem qualquer rigor em matéria de representatividade e de legitimidade, sem debate e sem deliberação (DRUMMOND, 2010, p. 324).”

O regulamento da Comissão sofreu novas modificações, entretanto, as inovações foram apenas formais. Como já afirmamos em nossa dissertação:

Não se discutiu, porém, a evolução desta Comissão, ao menos do ponto de vista formal, no sentido de fortalecer o debate democrático sobre a integração, nem qualquer papel controlador da vigência de princípios democráticos nos quatro países, ou que tais objetivos fossem alcançados através do alargamento de suas competências com sua evolução para um Parlamento do MERCOSUL (DUARTE DE TASSIS, 2004, s./p.).

No começo dos anos 2000, novos esforços foram envidados para a criação de um Parlamento do MERCOSUL. Em 2000, a CPC adotou agenda para a institucionalização do Parlamento do MERCOSUL, segundo a qual passou a estudar uma proposta de cronograma brasileira e outra argentina<sup>159</sup>. Entretanto, o aprofundamento da crise argentina frustraria a materialização das propostas apresentadas, minando a vontade política para a adoção de um Parlamento do MERCOSUL.

Com as eleições de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente do Brasil, em 2002, e Néstor Kirchner como presidente da Argentina, em 2003, incrementou-se a retórica de uma integração não apenas comercial, mas também política, cultural e social. Lula havia afirmado, mais de uma vez, a necessidade de criação de um Parlamento do MERCOSUL eleito por voto direto<sup>160</sup>. Assim, consolidava-se um contexto mais favorável para a efetiva criação do Parlamento do MERCOSUL.

Em 2003, o CMC criou o “Programa de Trabalho MERCOSUL 2004-2006”<sup>161</sup>, que previa ações destinadas a promover a legitimidade democrática do MERCOSUL

---

<sup>159</sup>CPC, Agenda para a institucionalização do Parlamento do MERCOSUL, Doc. MERCOSUL/CPC/DIS. N. 35/2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/reunioes/noMERCOSUL/resultadodereuniao/2000-nov-portoalegre-anIII.html>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

<sup>160</sup>Lula propõe aprofundamento urgente do MERCOSUL, 2 de dezembro de 2002 (Portal UOL). Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/inter/afp/2002/12/02/ult34u54542.jhtm>>. Acesso em: 2 dez. 2013. Ver também: VÁZQUEZ, Mariana; RUIZ, José Briceño. O MERCOSUL na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois, Revista de la CEPAL, n. 98, p. 33-48, ago. 2009.

<sup>161</sup>CMC, Decisão 26 de 15 de dezembro de 2003, Doc. MERCOSUL/CMC/DEC. N. 26/03.

(DRUMMOND, 2010; RIBEIRO, 2010)<sup>162</sup>. Em tal Programa, o CMC decidiu:

3.1. Considerar, no ano de 2004, proposta que elabore a CPC (Comissão Parlamentar Conjunta) relativa ao estabelecimento do Parlamento MERCOSUL, de acordo com a solicitação realizada pelos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL, considerando como uma primeira etapa, o Acordo Interinstitucional subscrito pelo CMC e a CPC.

O “Projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL” encaminhado ao CMC pela CPC, em Puerto Iguazú, em 7 de julho de 2004, não incluiu aspectos essenciais como a proporcionalidade na representação e eleições diretas<sup>163</sup>. Não obstante a indefinição de seus contornos, a marcha para a criação do Parlamento do MERCOSUL parecia finalmente ter tomado um rumo sem retorno, e sua inauguração estava próxima.

Em 16 de dezembro de 2004, o Conselho do Mercado Comum adotou, em Belo Horizonte, decisão que previa a inauguração do Parlamento do MERCOSUL para dezembro de 2006<sup>164</sup>. Finalmente, em 9 de dezembro de 2005, os presidentes dos Estados Partes assinaram o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL<sup>165</sup>.

### **3.2.2 O Protocolo Constitutivo do Parlasul**

Logo em seu primeiro artigo, o Protocolo Constitutivo declara que o Parlamento do MERCOSUL seria um órgão de representação dos povos, independente e autônomo. A proposta parece pretender a transposição do conceito de separação dos poderes de Montesquieu<sup>166</sup> e dos Federalistas<sup>167</sup> para o plano da integração regional.

Para verificar o sucesso da proposta do Protocolo Constitutivo em criar um parlamento representativo, independente e autônomo, analisaremos a seguir suas provisões, deixando para a seção 5.1 a discussão sobre o processo eleitoral proposto pelo Protocolo, e sua adequação ao artigo 1º do Protocolo e aos padrões reconhecidos nos sistemas eleitorais dos Estados Partes.

<sup>162</sup>DRUMMOND, Maria Cláudia. Parlamento do MERCOSUL: criação e implementação de suas funções, em COELHO, Maria Helena da Cruz, ed. lit.; RIBEIRO, Maria Manuela Tavares, ed. lit. Parlametos: a lei, a prática e as representações da Idade Média à Actualidade = Parliaments: the law, the practice and the representations from the Middle Ages to the present day. Lisboa: Assembleia da República, 2010 (DRUMMOND, 2010 b). p. 212.

<sup>163</sup>CPC, Projeto de Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, Doc. MERCOSUR/CPC/DEC. 49/04.

<sup>164</sup>CMC, Decisão 49, de 16 de dezembro de 2004, Doc. MERCOSUL/CMC /DEC. N. 49/04.

<sup>165</sup>Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL.

<sup>166</sup>MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, De L'esprit des lois, Sorbonne. Paris: Éditions Gallimard, 1995.

<sup>167</sup>HAMILTON, Alexander, JAY, John & MADISON, James Russell, The Federalist, Liberty Fund, Indianapolis, 2001.

Os propósitos do Parlamento do MERCOSUL incluem representar “os povos do MERCOSUL, respeitando sua pluralidade ideológica e política<sup>168</sup>.” Esta pluralidade só poderá ser alcançada com a realização de eleições diretas que sigam regras específicas de representação democrática proporcional, uma vez que sistemas majoritários tendem a uma uniformidade de perfis entre representantes e ao bipartidarismo<sup>169</sup>. Outros propósitos relevantes sob o presente estudo são os de garantir “a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração”<sup>170</sup>; e de estimular “a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração”<sup>171</sup>. Um parlamento capaz de estimular a participação e disseminar valores deve estar próximo de seus representados. Portanto, os critérios elaborados para a eleição de candidatos ao Parlasul, devem ser pensadas de modo a facilitar a realização destes propósitos.

Alguns dos princípios elencados no Protocolo Constitutivo também sugerem parâmetros a serem observados pelo seu processo eleitoral. Em particular, o princípio 1: “o pluralismo e a tolerância como garantias da diversidade de expressões políticas, sociais e culturais dos povos da região”; e o princípio 5: “o repúdio a todas as formas de discriminação, especialmente às relativas a gênero, cor, etnia, religião, nacionalidade, idade e condição socioeconômica”<sup>172</sup>. É possível afirmar que um processo eleitoral deve incluir alguma forma de ações afirmativas para contemplar o princípio do pluralismo e o repúdio à discriminação.

O Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL apresenta um rol de vinte e duas competências. As competências incluem, *inter alia*, velar pela observância das normas do MERCOSUL e pela preservação do regime democrático nos Estados Partes<sup>173</sup>, elaborar relatórios sobre a situação de Direitos Humanos nos Estados Partes<sup>174</sup>, acompanhar de diversas formas o processo de integração conduzido pelos demais órgãos do bloco e contribuir para o seu desenvolvimento<sup>175</sup>. Ainda que nenhuma delas confira efetivamente o poder de legislar ao órgão, o Parlasul é competente para propor normas e cooperar com os legislativos dos Estados Partes<sup>176</sup>. Finalmente, outras competências se referem a aspectos orçamentários próprios e do bloco, além de seu funcionamento próprio<sup>177</sup>.

---

<sup>168</sup>Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, art.4o (1) e (2).

<sup>169</sup>Ver seção 4.1 infra.

<sup>170</sup>Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, art.2o (4).

<sup>171</sup>Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, art.2o (5).

<sup>172</sup>Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, art.3o (1) e (5).

<sup>173</sup>Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, art.2o (1) e (2).

<sup>174</sup>Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, art.4o (3).

<sup>175</sup>Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, art.4o (4) a (11).

<sup>176</sup>Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, art.4o (12) a (18).

<sup>177</sup>Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, art.4o (19) a (22).

### 3.2.3 A atual composição e funcionamento do MERCOSUL

O Parlamento do MERCOSUL é composto hoje por 122 integrantes, com representação proporcional atenuada. Atualmente os assentos estão distribuídos segundo a tabela seguinte:

TABELA 1- Parlamento do MERCOSUL

	<b>Estado Membro</b>	<b>No. de Representantes</b>
<b>1.</b>	Brasil	37
<b>2.</b>	Venezuela	23
<b>3.</b>	Argentina	21
<b>4.</b>	Paraguai	18
<b>5.</b>	Uruguai	18

Fonte: Dados da Pesquisa, 2014.

Tais números correspondem a um número temporário, que deverá ser consolidado segundo a tabela abaixo, que poderá sofrer modificações com o ingresso da Bolívia e do Equador no MERCOSUL<sup>178</sup>:

TABELA 2- Parlamento do MERCOSUL

	<b>Estado Membro</b>	<b>No. de Representantes</b>
<b>1.</b>	Brasil	75
<b>2.</b>	Argentina	43
<b>3.</b>	Venezuela	33
<b>4.</b>	Paraguai	18
<b>5.</b>	Uruguai	18

Fonte: Dados da Pesquisa, 2014.

<sup>178</sup> PARLASUL, Acordo Político de 2009: Artículo 2. *La integración del Parlamento del MERCOSUR, de conformidad con un criterio de representación ciudadana previsto en la Disposición Transitoria Segunda del PCPM, se definirá teniendo en cuenta el método de representación poblacional decreciente y de acuerdo a las siguientes especificaciones:*

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.*

Depois de um período de interrupção de atividades, após a suspensão do Paraguai do MERCOSUL, o Parlamento do MERCOSUL retomou plenamente suas atividades em 2014. Atualmente, o órgão possui comissões permanentes<sup>179</sup>, inclusive uma de Cidadania e Direitos Humanos, que poderá ser instrumental na defesa de ações afirmativas para uma melhor representatividade racial e de gênero no Parlamento do MERCOSUL<sup>180</sup>.

A forma de eleição dos integrantes do Parlamento do MERCOSUL será discutida na seção 5.3 *infra*.

Mas, antes de prosseguir na discussão sobre as eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL, é necessário novo afastamento do estudo do bloco e de seu Parlamento. Os critérios para a eleição do Parlasul devem seguir os mais altos padrões de representatividade democrática, adequada à realidade dos países do bloco. Assim, prosseguiremos, no título seguinte, com um estudo comparado sobre a legitimidade democrática e os padrões de democracia para a eleição do padrão de democracia que deve implantado no MERCOSUL.

---

<sup>179</sup>Regimento Interno Parlasul:

Art. 69

As comissões permanentes são as seguintes:

- a) Assuntos Jurídicos e Institucionais;
- b) Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários;
- c) Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico;
- d) Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes;
- e) Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social;
- f) Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo;
- g) Cidadania e Direitos Humanos;
- h) Assuntos Interiores, Segurança e Defesa;
- i) Infra-Estrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca;
- j) Orçamento e Assuntos Internos.

<sup>180</sup>Regimento Interno Parlasul

Art. 76. À Comissão de Cidadania e Direitos Humanos compete discutir e informar por escrito ao Plenário sobre os seguintes temas:

- a) direitos humanos;
- b) elaboração do relatório anual previsto no Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL (PCPM, art. 4.3);
- c) questões de etnia, cidadania, infância, juventude, idosos, gênero e minorias;
- d) petições de cidadãos encaminhadas ao Parlamento;
- e) liberdade de expressão e de culto religioso;
- f) instrumentos de democracia participativa;
- g) colaboração com entidades não-governamentais que atuem na defesa dos direitos humanos;
- h) defesa do consumidor.

#### 4 LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA NO DIREITO COMPARADO

Os parlamentos de blocos de integração exercem um importante papel na democratização de processos e regras criadas. Assim, para melhor entender as normas que regem a formação do Parlamento do MERCOSUL, necessário se faz discutir os modelos de integração existentes no Direito Comparado, e como estes podem ser adaptados para o parlamento regional. A análise seguinte sobre os modelos de democracia terá como marco teórico o trabalho do professor neerlandês americano Arend Lijphart ((LIJPHART, 1999)<sup>181</sup>. Seguindo a escolha de casos próximos a modelos puros, serão pesquisados exemplos para além do MERCOSUL, mas que podem dar clareza para padrões a serem adotados pelo bloco.

Democracias podem ser organizadas de diferentes formas. Entretanto, é possível distinguir, dentre as democracias contemporâneas, claros padrões que oscilam entre dois extremos. Esses dois padrões dependem de como se responde a uma questão fundamental. Compreendendo a democracia como governo do povo e para o povo, quem deverá governar e segundo quais interesses quando os interesses dos integrantes do povo são divergentes? (LIJPHART, 1999, p. 1).

A primeira e mais simples resposta à pergunta é: “a maioria do povo”. Esta é a resposta que fundamenta o modelo majoritário de democracia. Tal resposta possui um forte apelo, pela obviedade de sua vantagem em relação à resposta que, à primeira vista, parece ser sua antípoda. O governo da maioria do povo certamente é melhor que o governo da minoria do povo (LIJPHART, 1999, p. 2).

Outra resposta à pergunta é “a maior parte do povo possível”. Esta é a resposta que fundamenta o modelo consensual de democracia. A resposta está de acordo com o modelo majoritário no que tange ao fato do governo da maioria ser melhor que o governo da minoria. Entretanto, não se contenta com um modelo em que apenas uma maioria restrita governe só, e visa maximizar o tamanho desta maioria.

Assim, enquanto o modelo de maioria concentra o poder político nas mãos de uma maioria simples, ou por vezes uma pluralidade mais numerosa que cada uma das demais pluralidades, o modelo consensual pretende compartilhar o poder entre o maior número

---

<sup>181</sup>LIJPHART, Arend, *Patterns of Democracy: Government forms and performances in thirty six countries*, Yale University Press, 1999. O livro possui uma versão em português, LIJPHART, Arend, *Modelos de Democracia, Desempenho e padrões de governos em 36 países*, Tradução de FRANCO, Roberto, 2ª Edição, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2008. Ainda assim, daremos prioridade à consulta da versão no idioma original da obra.

possível de grupos políticos. Desta forma, amplia-se ao máximo a maioria que exerce o governo.

Os dois modelos estabelecem extremos nos quais as democracias contemporâneas se situam. As características de cada um dos modelos podem ser sistematizadas segundo o quadro abaixo:

**QUADRO 2 - Características das Democracias Contemporâneas**

<b>ANÁLISE COMPARATIVA DAS CARACTERÍSTICAS ENTRE OS MODELOS MAJORITÁRIO E CONSENSUAL PUROS DE DEMOCRACIA<sup>182</sup>.</b>	
<b>MODELO MAJORITÁRIO.</b>	<b>MODELO CONSENSUAL.</b>
<b>Concentração de poder executivo em maiorias unipartidárias.</b>	Partilha do poder executivo em amplas coalizões multipartidárias.
<b>Relações entre os poderes executivo e legislativo nas quais o executivo é dominante.</b>	Equilíbrio de poder entre o poder legislativo e o poder executivo.
<b>Sistemas bipartidários</b>	Sistemas multipartidários.
<b>Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais.</b>	Sistemas eleitorais com representações proporcionais.
<b>Sistemas de grupos de interesses pluralistas, com livre concorrência entre grupos.</b>	Sistemas coordenados e “corporativistas”, com o objetivo de alcançar o compromisso e a concertação.
<b>Governos unitários e centralizados.</b>	Governos federais e descentralizados.
<b>Concentração de poder legislativo em um órgão unicameral.</b>	Distribuição de poder legislativo em duas casas igualmente fortes.
<b>Constituições flexíveis que podem ser emendadas através de uma maioria simples.</b>	Constituições rígidas que apenas podem ser modificadas por maiorias qualificadas.
<b>Sistemas onde os órgãos legislativos possuem a palavra final quanto à constitucionalidade das leis por eles emanadas.</b>	Sistemas nos quais as leis estão sujeitas a um controle judicial de constitucionalidade por tribunais supremos ou constitucionais.
<b>Bancos Centrais que são dependentes do executivo.</b>	Bancos Centrais independentes.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2014.

Algumas das características acima fogem ao escopo da presente pesquisa, entretanto, uma breve descrição dos dois modelos pode auxiliar na compreensão da escolha de características deste ou daquele modelo para o Parlamento do MERCOSUL.

No que se refere especificamente ao método de se eleger os representantes, a União Interparlamentar apresenta as seguintes definições<sup>183</sup>:

<sup>182</sup>Quadro inspirado na descrição em, LIJPHART, 1999, págs.3-4.

<sup>183</sup>Definições em UNIÃO INTERPARLAMENTAR (UIP), *Electoral Systems - A Worldwide Comparative Study*, Reports and Documents Series, No. 20, 1993. No original: *Majority system: "The election must above all make it possible to designate a cohesive government responsible for conducting a national policy". Proportional representation system: "The election must primarily guarantee representation, at the national level, of the country's political forces and reproduce in Parliament as faithful an image as possible of their relative strength." Mixed systems aim at combining the advantages of the two systems while avoiding some of their disadvantages.*

Sistema majoritário: Eleições devem, acima de tudo, permitir a nomeação de um governo coeso responsável por conduzir a política nacional.

Sistema proporcional de representação: A eleição deve, primordialmente, garantir representatividade, a nível nacional, das forças políticas do país e reproduzir no parlamento uma imagem tão fiel quanto possível das respectivas forças. Sistema misto: Almeja combinar as vantagens de ambos os sistemas tentando evitar suas respectivas desvantagens.

Começaremos a análise pelo modelo majoritário, e depois apresentaremos o modelo consensual, procurando discutir os sistemas legislativos de ambos os modelos mais detalhadamente.

#### **4.1 O Modelo da Democracia Majoritária**

Os casos mais próximos do modelo de democracia majoritária puro são os do Reino Unido, Nova Zelândia e Barbados (LIJPHART, 1999, p. 10). Exemplificaremos cada uma das características do modelo para estes três países.

##### ***4.1.1 O modelo majoritário de democracia no Reino Unido***

O Reino Unido é o exemplo mais tradicional de modelo majoritário de democracia, e nele se inspiraram a maioria das demais democracias adeptas do modelo.

No Reino Unido, o Poder Executivo controla em grande medida o poder legislativo. Os órgãos com maior poder no Executivo do Reino Unido compõe o Gabinete, tradicionalmente exercido por apenas um partido, o mesmo partido do Primeiro Ministro e que detém maioria, ainda que simples, na Câmara dos Comuns. Os demais partidos são geralmente excluídos da composição do gabinete, com raras exceções. Assim, o modelo britânico de Gabinete unipartidário e maioria simples no congresso é um exemplo clássico de democracia majoritária, onde um partido concentra todo o poder político executivo e os demais partidos são relegados à oposição (LIJPHART, 1999, p. 10-1).

O Reino Unido possui um sistema parlamentar de governo. Isto quer dizer que, teoricamente, o Gabinete depende da confiança do Parlamento. Isto por que o Parlamento pode derrubar um Gabinete a qualquer momento através de votação por maioria. Entretanto, na prática, o Gabinete é quem controla o Parlamento. Isto é possibilitado pelo fato do Gabinete ser composto pelos líderes do Partido que detém a maioria da Câmara dos Comuns.

Assim, os demais integrantes da maioria na Câmara dos Comuns seguirão as orientações do Gabinete em quaisquer votações, fazendo o Gabinete claramente dominante sobre o Parlamento (LIJPHART, 1999, p. 10-2). Na verdade, já foi demonstrado que a dominância do Executivo sobre o Legislativo se dá pelo modelo bipartidário disciplinado e não ao fato de se tratar de um parlamentarismo (PETERS, 1997).

Tradicionalmente, dois partidos principais se alternam no poder no país, os Trabalhistas, de centro-esquerda, e os Conservadores, de centro-direita. Outros partidos também participam do processo eleitoral e chegam a conquistar vagas na Câmara dos Comuns, e por vezes se integram a um dos dois partidos principais como governo. Entretanto, eles não conseguem conquistar um número de vagas suficientes para conquistar a maioria nem papel essencial no realinhamento de eventual política dominante.

Entre 1950 e 1970 os Trabalhistas e os Conservadores reuniam reiteradamente mais de 87,5 % dos votos e mais de 98% dos assentos da Câmara dos Comuns. Atualmente, a situação na câmara dos Comuns detém 305 representantes do Partido Conservador, mais do que todos os partidos de oposição juntos, e 56 do Partido Democrata. A oposição se concentra primordialmente no Partido Trabalhista, com 257 representantes, mas é também composta por 06 representantes do Partido Nacional Escocês, 05 do SinnFéin, 03 do PlaydCymru, 03 do SDLP, 01 do Partido da Aliança, 01 do Partido Verde e um do Partido RESPECT, além de 03 independentes<sup>184</sup>. Assim, ainda que haja mais de um partido na situação e uma pluralidade de partidos na oposição, o fato de ambos os partidos principais concentrarem mais de 86% do total de assentos, evidencia que o bipartidarismo de fato segue forte no Reino Unido.

Um corolário do sistema bipartidário é que ele tende a ser unidimensional, isto é, o programa de ambos os partidos dominantes se diferencial apenas em uma dimensão – geralmente a questões socioeconômicas, e ainda assim, apenas de maneira moderada. Outra dimensão vem recentemente também polarizando os partidos, isto é, a divergência entre eles sobre o nível de integração econômica com a União Europeia. (LIJPHART, 1999, p. 14).

O sistema eleitoral do Reino Unido é majoritário e desproporcional. Cada um dos integrantes da Câmara dos Comuns é eleito por um único distrito. O candidato com o maior número de votos daquele distrito é o único representante do mesmo. Este sistema tende a produzir resultados muito desproporcionais. Por exemplo, nas eleições de outubro de 1974, os Trabalhistas conquistaram uma maioria absoluta dos assentos na Câmara dos Comuns, com 319 assentos de 635, mesmo recebendo apenas 39,3% dos votos. Enquanto isso, os Liberais

---

<sup>184</sup>Informações disponíveis no Sítio Eletrônico Oficial do Parlamento do Reino Unido, <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/current-state-of-the-parties/>, Acesso em: 10 mai. 2014.

ganharam 13 assentos, mesmo conquistando 18,6% dos votos, quase a metade de votos recebidos pelos Trabalhistas. Na maior parte das eleições parlamentares nos últimos 50 anos, o partido que conquistou a maioria absoluta dos assentos não possuía maioria absoluta dos votos, mas apenas uma pluralidade de votos maior que outros partidos. Há mesmo a possibilidade de um partido que não seja o mais votado obter a maioria dos assentos. Este foi o caso nas eleições de 1951, em que os Conservadores conquistaram a maioria dos assentos mesmo recebendo menos votos que os Trabalhistas haviam recebido. Outro exemplo dos efeitos da proporcionalidade é que o 4º partido mais votado no Reino Unido, o UKIP, com 3,1% dos votos, não obteve nem um assento na Câmara dos Comuns nas eleições de maio de 2010. Já nas eleições para o Parlamento Europeu no Reino Unido, que são proporcionais, o UKIP foi o partido que mais elegeu representantes. Assim, a diferença de efeitos eleitorais de ambos os sistemas é significativa.

Devido a tal desproporção, alguns autores se referem ao modelo britânico como um modelo de maiorias fabricadas ou artificiais (RAE, 1967). O modelo atual é alvo de crítica de vários dos partidos menores, entretanto, sua mudança parece pouco realista por beneficiar os partidos atualmente no poder.

O modelo de democracia no Reino Unido é competitivo e combativo. Como em geral um partido (ou dois, como é o caso atualmente) compõe o Gabinete, os demais se concentram na oposição. Isso faz com que os grupos de interesse exerçam pressão sobre os grupos de governo de maneira não coordenada e competitiva. (LIJPHART, 1999, p. 16).

O Reino Unido se organiza em um governo unitário e centralizado. Órgãos de governo locais realizam uma série de funções importantes, mas são estabelecidos pelo governo central e não possuem poderes constitucionalmente garantidos, nem independência financeira. (LIJPHART, 1999, p. 17). Ainda que algumas regiões, como a Escócia, Gales e a Irlanda do Norte gozem de autonomia relativa, tal autonomia pode ser revogada a qualquer momento unilateralmente pelo Parlamento, que não possui qualquer restrição para sua atuação em razão de matéria tratada. Este foi o caso da Irlanda do Norte entre 1921 e 1972, período durante o qual a região possuía uma assembleia própria com grande autonomia. Entretanto, tal autonomia foi revogada em 1972 através de uma votação por maioria simples da Casa dos Comuns.

Apesar de apresentar duas Câmaras legislativas, a Câmara dos Comuns concentra quase todo o poder legislativo no Reino Unido. A Câmara dos Lordes, que, ao contrário da Câmara dos Comuns não tem seus integrantes eleitos pelo povo, mas nomeados pela Rainha

em consultas com o Primeiro Ministro. Os poderes legislativos da Câmara dos Lordes, entretanto, se restringem ao poder de adiar a entrada em vigor de normas aprovadas pela Câmara dos Comuns. (LIJPHART, 1999, p. 18).

O Reino Unido não possui uma constituição codificada. Sua Constituição material estaria disseminada entre diferentes instrumentos, como a Carta Magna de 1215, a Declaração de Direitos de 1689, além de atos do parlamento mais recentes. A ausência de uma Constituição codificada tem como efeito a inexistência de quórum qualificado para mudanças constitucionais. Isto faz com que de fato, quaisquer mudanças constitucionais estejam ao alcance do Gabinete, que por sua vez, conforme já demonstrado, controla a Câmara dos Comuns.

Outro efeito da ausência de uma Constituição codificada faz com que não haja um claro controle judicial das ações da Casa dos Comuns. O princípio da supremacia do Parlamento ou soberania do Parlamento, adotado no Reino Unido, significa que este poder teria precedência sobre os demais, inclusive o judiciário. (STREET, 2013). O princípio da soberania parlamentar significa que, primeiro, o Parlamento pode mudar quaisquer leis, fundamentais ou não, livremente e da mesma forma que outras normas; segundo, não há distinção legal entre leis fundamentais e leis ordinárias; e, terceiro, que não há órgãos que judiciários ou de qualquer outra natureza, que possam anular atos do Parlamento, ou que possam trata-los como nulos ou inconstitucionais. (DICEY, 1915).

#### ***4.1.2 O modelo de democracia majoritária na Nova Zelândia***

O modelo majoritário foi copiado em muitas ex-colônias britânicas. Até 1996, a Nova Zelândia era o país que havia mantido o maior número de características do modelo. Entretanto, em 1997, o país realizou suas primeiras eleições proporcionais (ou mistas). Ao visitarmos as características do modelo neozelandês procuraremos entender como as mudanças adotando aspectos do modelo proporcional influenciaram o sistema eleitoral do país.

Por cinco décadas consecutivas, a Nova Zelândia apresentava Gabinetes onde um único partido majoritário. Dois grandes partidos políticos dominavam a política da Nova Zelândia, o Partido Trabalhista e o Partido Nacional, que se alternavam isoladamente no poder. A partir de 1993, os gabinetes passaram a ser de coalizão. (LIJPHART, 1999, p. 21). O atual governo é liderado pelo Partido Nacional, de centro-direita, mas conta também com o ACT, de orientação liberal; Futuro Unido, de orientação centrista; e o Partido Maori, que

defende direitos indígenas. Até as eleições de 2011, o Gabinete contava ainda com o apoio do Partido Verde<sup>185</sup>.

Até 1996, o Executivo neozelandês controlava o Parlamento, devido à concentração das lideranças do partido que detém a maioria. Semelhante ao modelo do Reino Unido, isto era possível devido ao bipartidarismo de fato combinado com o parlamentarismo (LEVINE, 1979).

O bipartidarismo no país também vigorou absoluto até 1993. Em ao menos onze eleições, apenas os dois partidos, Nacional e Trabalhista, dividiam todos os assentos do Parlamento (LIJPHART, 1999, p. 22). A partir da década de 90, outros partidos passaram a fazer parte das forças políticas de situação e oposição, variando as pautas políticas com as quais o governo deveria negociar. O Partido Verde, por exemplo, compôs o atual Gabinete entre 2008 e 2011, quando, em novas eleições deixou o governo, e fez com que o atual dependesse de aliança com partidos menores, inclusive com o Partido Maori<sup>186</sup>. Assim, o grupo de prioridades do governo, teve de transcender a pauta do Partido Nacional, visando também à proteção de Direitos de povos indígenas, principal pauta do Partido Maori; e – ao menos até 2011 - a preservação do meio ambiente, principal pauta dos Verdes.

Até 1996, a Nova Zelândia mantinha um sistema eleitoral majoritário e desproporcional. A Câmara dos Representantes era eleita através de distritos com apenas um assento cada no Congresso. Havia, entretanto, como exceção alguns distritos maiores destinados à representação da população Maori que intercediam em área com outros distritos menores. Cidadãos Maoris teriam a liberdade de escolher votar nestes distritos específicos ou nos distritos regulares onde habitavam (LIJPHART, 1999, p. 22).

A adoção do sistema majoritário produzia, assim como no Reino Unido, efeitos claramente desproporcionais. Por exemplo, nas eleições de 1978, o Partido Nacional ganhou 51 dos 92 assentos na Câmara dos Representantes, entretanto, este recebeu apenas 39,8 % dos votos – menos que o número de votos recebidos pelo Partido Trabalhista, 40,4 % dos votos. Nas mesmas eleições, com 17,4 % dos votos o Partido do Crédito Social obteve apenas um assento. Nas eleições seguintes, em 1981, novamente, o Partido Nacional obteve a maioria absoluta dos assentos no Parlamento - 38,8 a 39 %. E mais uma vez o Partido do Crédito Social obteve um número expressivo de votos, 20,7%, mas obteve número muito pequeno de

---

<sup>185</sup>Informações disponíveis no Sítio Eletrônico do Parlamento Neozelandês Disponível em: <<http://www.parliament.nz/en-nz/mpp/parties>>. Acesso em: 13 mai. 2014.

<sup>186</sup>Informações disponíveis no Sítio Eletrônico do Parlamento Neozelandês. Disponível em: <<http://www.parliament.nz/en-nz/mpp/parties>>. Acesso em: 13 mai. 2014.

assentos – apenas dois (LIJPHART, 1999, p. 23).

Atualmente, a Nova Zelândia adota um sistema misto, entre o Majoritário e o Proporcional, garantindo um grau de equivalência entre número de votos e candidatos eleitos por partido. Desde a adoção do mesmo, partidos menores têm obtidos um número de assentos que dificilmente seriam obtidos anteriormente, garantindo maior pluralidade na Câmara dos Representantes. (REYNOLDS, REILLY, ELLIS, 2005). O modelo atual ainda cria pequenas distorções, como, por exemplo, a ausência do parlamento do Partido Conservador, mesmo este tendo obtido 2,65 % dos votos, mais que quatro partidos que obtiveram assentos (Partido Maori, com 1,43 % dos votos e três assentos; Partido Mana, com 1,08 % dos votos e um assento; Partido ACT Nova Zelândia, com 1,07 % dos votos; e Partido do Futuro Unido, com 0,6 % dos votos e um assento)<sup>187</sup>.

Em relação aos grupos de pressão, a Nova Zelândia, como o Reino Unido, apresenta uma realidade de livre competição entre grupos de interesse. Isto tende a se refletir em número maior de greves que países que favorecem um corporativismo entre os grupos de pressão (LIJPHART, 1999, p. 23).

A Nova Zelândia se organiza em um Estado centralizado, similar ao Reino Unido, mas de maneira mais coerente à sua pequena extensão territorial e população (LIJPHART, 1999, p. 24).

O Parlamento neozelandês se organiza atualmente como um parlamento unicameral puro, após ter abolido em 1950 uma câmara alta (LIJPHART, 1999, p. 24). Assim, mais uma característica típica do modelo majoritário de democracia é verificada no país.

A Nova Zelândia é também um dos poucos países que não possui uma constituição escrita, entendida como um documento único que codifique suas normas constitucionais. Normas constitucionais estão dispersas em vários documentos como o Ato Constitucional de 1986, o Ato Eleitoral de 1993 e a Carta de Direitos da Nova Zelândia de 1990 (CONSTITUCIONAL ADVISORY PANEL, 2012). Algumas provisões destes instrumentos são blindadas, admitindo mudanças apenas com uma maioria de 75 % dos parlamentares (CONSTITUCIONAL ADVISORY PANEL, 2012). Entretanto, a exigência de tal maioria qualificada pode ser derrubada mesmo por uma maioria simples do próprio parlamento, não havendo matéria que o Parlamento não possa legislar pelo procedimento regular (SCOTT, 1962).

Outra consequência da ausência de uma constituição escrita na Nova Zelândia é a

---

<sup>187</sup>Informações disponíveis no Sítio Eletrônico da Comissão Eleitoral da Nova Zelândia. Disponível em: <[http://www.electionresults.govt.nz/electionresults\\_2011/partystatus.html](http://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2011/partystatus.html)>. Acesso em: 04 mai. 2014.

ausência de um controle judicial de constitucionalidade. Assim, qualquer norma emanada pela Câmara dos Representantes da Nova Zelândia é soberana. Há uma prática de se atentar para normas básicas no momento de deliberação sobre novas normas. Entretanto, em teoria, o Parlamento neozelandês pode aprovar leis que violam direitos básicos sem que tal direito esteja sujeito ao controle de qualquer outro órgão (CONSTITUCIONAL ADVISORY PANEL, 2012). A Câmara dos Representantes é, assim, a única autoridade capaz de rever seus próprios atos quanto à sua compatibilidade com a constituição não codificada neozelandesa.

O debate sobre a adoção de uma constituição escrita para a Nova Zelândia vem se intensificando nos últimos anos (CONSTITUCIONAL ADVISORY PANEL, 2012), e é possível que gradativamente o país adote normas constitucionais mais rígidas.

Até 1989, o Banco Central neozelandês era completamente sujeito ao controle do Governo, característica comum de países que seguem o modelo majoritário de democracia. Entretanto, naquele ano foi aprovado o Ato sobre o Banco Central, que conferiu a responsabilidade única ao órgão para manter a estabilidade de preços, através de metas acordadas com o Governo. Acredita-se que isto possa ter influenciado a drástica redução de inflação no país quando se compara a década de 1990 com a década de 1980 (LIJPHART, 1999).

Em diversos aspectos, a Nova Zelândia se caracterizou, há algumas décadas, como um modelo majoritário em uma de suas versões mais puras. Assimetrias geradas pela adoção de tal modelo motivaram a mudança para um modelo misto com forte influência do modelo proporcional. Tal mudança sofreu a resistência dos principais partidos políticos do país, mas se tornou inevitável devido ao claro apoio popular em sucessivos referendos. Os ganhos de representatividade e de maior pluralidade nos interesses contemplados no parlamento e no Gabinete sugerem que a migração do modelo majoritário para o modelo proporcional representou, para os neozelandeses um ganho democrático substancial.

Ainda assim, a Nova Zelândia não foi seguida pela maior parte das ex-colônias britânicas, que continuam adotando o modelo majoritário, tendo talvez, como melhor exemplo do modelo, o pequeno país insular de Barbados.

#### ***4.1.3 O modelo de democracia majoritária em Barbados***

Barbados é um país com menos de 200 mil habitantes situado a oeste do mar do Caribe. A pequena população é etnicamente uniforme, com 92,4 % de negros, 2,7 % de

brancos, 3,2 % de mestiços, 1,3 % de indianos orientais e 0,4 % de outros ou não especificados (CIA, 2014). O país conquistou sua independência do Reino Unido em 1966, entretanto manteve muitas das tradições políticas de sua antiga metrópole.

Em toda sua história, sem qualquer exceção, Barbados teve Gabinetes unipartidários, com base no partido detentor da maioria do parlamento. O parlamento é dominado por apenas dois partidos, o Partido Trabalhista de Barbados (*Barbados Labour Party* – BLP) e o Partido Trabalhista Democrata (*Democratic Labour Party* – DLP), ambos com ideologias similares. Estes dois partidos se alternam no poder desde a introdução de sufrágio universal no país (LIJPHART, 1999).

O controle do Parlamento por parte do Executivo é ainda mais notório em Barbados. O Parlamento possuía apenas 24 assentos até 1981. O número foi progressivamente aumentado até os atuais 30<sup>188</sup>. Com um número significativo de integrantes a maioria da Câmara de Assembleia chefia diretamente ministérios, evidentemente não há uma real independência dos integrantes do Parlamento em relação ao executivo (LIJPHART, 1999).

Barbados também segue estritamente o bipartidarismo. O BLP ocupa uma posição de centro-direita e o DLP de centro-esquerda, com pequenas diferenças quanto a algumas questões sociais. Apenas duas vezes pequenos partidos conseguiram eleger representantes: o Partido Nacional de Barbados elegeu dois representantes em 1966 e o Partido Nacional Democrático elegeu um representante em 1994 (LIJPHART, 1999). Este último partido foi formado por quatro dissidências do DLP que tentaram romper com o sistema bipartidário. Entretanto, o novo partido em uma primeira tentativa falhou em conquistar quaisquer vagas segundo o sistema eleitoral majoritário e desproporcional, não obstante ter obtido mais de 06 % dos votos.<sup>189</sup>

Nas primeiras eleições realizadas em Barbados, o sistema majoritário distrital era ainda mais desproporcional do que aqueles do Reino Unido e da Nova Zelândia, porque cada distrito não elegia apenas um candidato, mas dois. Em sistemas distritais a desproporcionalidade se estende à medida que se eleva o número de eleitos por distrito. Desde 1971, cada distrito passou a eleger apenas um candidato e, ainda assim, a desproporção se manteve alta. Por exemplo, em 1971, o DLP conquistou 75% dos assentos com apenas 57,4% dos votos, e, em 1986, o mesmo partido atingiu 88,9% dos assentos com 59,4% dos votos. (LIJPHART, 1999). Entretanto, diferentemente dos casos do Reino Unido e da Nova

---

<sup>188</sup>Informação disponível no Sítio Eletrônico do Parlamento de Barbados. Disponível em: <<http://barbadosparliament.com>>. Acesso em: 08 jun. 2014.

<sup>189</sup>Informações disponíveis no Sítio Eletrônico da União Inter-Parlamentar. Disponível em: <[http://www.ipu.org/parline-e/reports/2025\\_arc.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2025_arc.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2014.

Zelândia, salvo pelas eleições de 1976, a maioria sempre esteve com o partido que obteve mais votos nas eleições do país (NOHLEN, 2005).

Tal como no Reino Unido e na Nova Zelândia, Barbados tem, historicamente, um sistema pluralista de grupos de interesse ao invés de corporativo. Entretanto, a partir de 1993, tem se intensificado a prática de negociações tripartites entre o governo, empresários e sindicatos (LIJPHART, 1999).

Barbados se organiza, assim como os demais exemplos de democracias majoritárias quase puras, como um estado unitário. Isto não é muito surpreendente para um país com menos de 300 mil habitantes e um território de apenas 432 km<sup>2</sup>. (CIA, 2014).

Por outro lado, Barbados não segue outras características típicas de sistemas majoritários. O país tem um bicameralismo assimétrico, onde o Senado tem apenas o poder para retardar a vigência de novas normas aprovadas pela Câmara de Assembleia, mas não vetá-las. O Senado é nomeado pelo Governador Geral do país, por delegação da Rainha, possuindo 21 integrantes, 12 indicados pelo partido do Primeiro Ministro, 2 pelo líder da oposição e os demais por cidadãos que integram a sociedade civil<sup>190</sup>.

O país possui uma constituição escrita que apenas pode ter várias de suas provisões modificadas por decisão de dois terços dos integrantes da Câmara de Assembleia e do Senado<sup>191</sup>. A Constituição de Barbados também prevê que o judiciário possa exercer um controle de constitucionalidade dos atos do Parlamento<sup>192</sup>.

Apesar destas diferenças claras com o modelo majoritário, Barbados segue sendo um exemplo mais próximo do modelo majoritário, e não um bom modelo das democracias consensuais. Para compreendermos melhor o modelo consensual, visando melhor compreender o modelo a ser proposto como sistema eleitoral para o MERCOSUL, discutir-se-á a seguir o sistema consensual tal qual adotado pela Bélgica, Suíça e, como referência de um bloco de integração, a União Europeia.

## 4.2 O Modelo Consensual de Democracia

O estudo do modelo majoritário aponta várias falhas democráticas. O economista

---

<sup>190</sup>Constituição de Barbados de 1966, disponível no sítio eletrônico da Organização dos Estados Americanos Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/The\\_Constitution\\_of\\_Barbados.pdf](http://www.oas.org/dil/The_Constitution_of_Barbados.pdf)>. Acesso em: 09 jun. 2014, Arts.35-36.

<sup>191</sup>Constituição de Barbados de 1966, Arts.49.

<sup>192</sup>Constituição de Barbados de 1966, Arts.26.

Arthur Lewis, Prêmio Nobel de economia de 1979, alega que “a maneira mais certa de assassinar a ideia de democracia em uma sociedade plural é a adoção do sistema eleitoral anglo-americano majoritário” (LEWIS, 1965, p. 71). O autor chega a ressaltar o valor do debate e do consenso na tomada de decisões de tribos africanas: “A tribo tomou suas decisões através da discussão, muito da maneira como coalizões funcionam; este tipo de procedimento democrático está no coração das instituições originais do povo” (LEWIS, 1965, p. 86). Para Lewis, excluir a minoria da tomada de decisões violaria o sentido primordial da democracia, vez que todos os afetados por uma decisão devem poder participar direta ou através de representantes da mesma (LEWIS, 1965, p. 64-5).

Discutindo a posição de Lewis, Arend Lijphart concede que os que defendem a perspectiva majoritária têm argumentos para responder às críticas de Lewis. Primeiro por que a exclusão da minoria é, geralmente, mitigada pela alternância de poder. Tal alternância é verificada tanto no Reino Unido, quanto na Nova Zelândia quanto em Barbados, mesmo que por vezes um único grupo permaneça no poder por entre uma ou duas décadas. Ainda assim, como estas três sociedades são – ou eram – relativamente homogêneas, sem grandes diferenças entre os partidos que se alternam no poder, salvo questões pontuais, a política de um grupo representaria todos os eleitores de ambos os grupos (LIJPHART, 1999, p. 31-2). Tal argumento parece, mesmo para estes países, desconsiderar mudanças sociais sofridas com a imigração e a exclusão por diversos filtros de novas perspectivas econômicas e políticas. Por exemplo, os protestos de Londres em 2011, tiveram uma das causas identificadas como sendo a ausência de identificação entre a população marginalizada, inclusive muitos imigrantes, e as autoridades públicas (LEWIS, 2011, p. 3).

O fato é que em sociedades menos homogêneas, ambos os autores concordam que o modelo majoritário é antidemocrático. As posições políticas de partidos tendem a divergir em relação a muitos pontos, e a alternância de poder não é garantida, pois um extrato da população capaz de eleger a maioria pode garantir a perpetuação de apenas um grupo no poder. Particularmente, em sociedade onde há claras divisões relacionadas a questões religiosas, ideológicas, linguísticas, culturais, étnicas ou raciais, o modelo majoritário pode ser mesmo perigoso. Lijphart cita o exemplo da Irlanda do Norte, onde a maioria de protestantes fadava à minoria católica o papel de eterna posição entre 1921 e 1972. Grandes manifestações de católicos, no final dos anos 1960, evoluíram para a guerra civil entre católicos e protestantes, só solucionada com a intervenção militar britânica, estabelecimento de governo diretamente por Londres, e, posteriormente, a adoção do sistema proporcional (LIJPHART, 1999, p. 32-2).

Em sociedades fortemente divididas, o governo da maioria pode resultar na ditadura da maioria e conflito social no lugar da democracia.

O que tais sociedades necessitam é de um regime democrático que enfatize o consenso no lugar da oposição, que inclui no lugar de excluir, e que busque maximizar o tamanho da maioria no governo ao invés de se satisfazer com uma democracia governada por uma maioria simples (LIJPHART, 1999, p. 33). [tradução livre].

O modelo de democracias consensuais é mais adequado mesmo para sociedades não tão divididas, mas heterogêneas, e mesmo em sociedades mais homogêneas. No caso do MERCOSUL, em que divisões linguísticas, não apenas entre o português e o espanhol, mas também pequenas comunidades indígenas, distribuídas por um vasto território, parece que a melhor alternativa seja de fato um modelo que não ressalte a adversidade, enfatizando o consenso.

Para compreendermos as contribuições do modelo consensual, seguiremos a análise de Lijphart das democracias da Suíça e Bélgica, primeiramente, e, em seguida, da União Europeia, as três sociedades multiétnicas que podem servir de exemplo para o Parlamento do MERCOSUL.

#### ***4.2.1 O modelo consensual da Bélgica e da Suíça***

Ao estudarmos os modelos de consenso, seguiremos as características descritas na segunda coluna da tabela disponível na seção 4, nota 182.

Em contraste com o modelo majoritário, as democracias que seguem o modelo consensual visam permitir que todos ou a maioria dos partidos mais importantes dividam o poder em uma ampla coalizão.

A Constituição Belga de 1994 estabelece a exigência formal de que as comunidades linguísticas neerlandesa e francesa sejam representadas paritariamente no Conselho de Ministros, com a exceção do Primeiro Ministro<sup>193</sup>. O Gabinete também é formado, tradicionalmente, por coalizões de entre 04 e 06 partidos políticos com diferentes orientações ideológicas. O Gabinete atual, formado em 2011 após ampla negociação que durou 541 dias, é composto pelos partidos políticos de fala neerlandesa SPA (social democrata), Open VLD

---

<sup>193</sup>Constituição Belga, de 17 de fevereiro de 1994, disponível no Sítio Eletrônico do Senado Belga, Disponível em: <[http://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](http://www.senate.be/doc/const_fr.html)>. Acesso em: 09 jun. 2014., art.99.

(liberal) e CD&V (democrata cristão); e os partidos de fala francesa PS (social democrata), MR (liberal/liberal conservador) e CDH (democrata cristão) (SLOMP, 2011).

Já a Suíça apresenta um exemplo ainda mais claro de ampla coalizão no Conselho Federal, que comanda o executivo do país. O Conselho Federal é composto por representantes distribuídos entre os partidos de maior presença na Assembleia Federal, câmara baixa do parlamento. Entre 1959 e 2003, o Conselho Federal Suíço teve seus sete assentos divididos entre quatro partidos através da “fórmula mágica” 2-2-2-1: 2 representantes dos Democratas Cristãos - CVP/PDC/PPD (de centro), que detinham cerca de um quarto dos assentos na Assembleia Federal, 2 representantes dos Sociais Democratas - SPS/PSS (de esquerda), também com cerca de um quarto dos assentos; 2 dos Democratas Radicais - FDP/PLR (de centro-direita), que detinha proporção da Assembleia equivalente, e 1 do Partido Popular da Suíça - SVP/UDC (de centro-direita, inicialmente mas que se em alguns tópicos se aproxima da direita radical), que mantinha cerca de um oitavo dos assentos (LIJPHART, 1999). A partir de 2004, o equilíbrio é alterado com novas proporções. Em 2008, um novo partido passou a ser contemplado com assento no Conselho Federal, o Conservador Democrata - BDP/PBD (de centro-direita)<sup>194</sup>. Além da divisão política, o Conselho Federal tende a refletir o espectro linguístico do país, possuindo, geralmente, quatro ou cinco representantes da de língua materna germânica, dois ou três representantes de língua materna francesa, e, frequentemente, um representante de língua materna italiana (LIJPHART, 1999). Atualmente, cinco representantes são de cantões que têm como primeiro idioma o alemão (sendo que um deles também possui falantes de italiano e língua romanche) e dois que têm o primeiro idioma francês. O Conselho Federal tem apresentado ainda equilíbrio de gênero entre seus integrantes, desde 2007 apresentando ao menos três mulheres dentre seus sete integrantes<sup>195</sup>.

Em ambos os países existe grande equilíbrio de poder entre o legislativo e o executivo, se diferenciando da prevalência do executivo nos modelos majoritários.

A Bélgica possui um parlamentarismo com um gabinete dependente da confiança do Parlamento, como nos casos estudados de democracia majoritária. Entretanto, como os gabinetes costumam refletir uma ampla e tênue coalizão, o executivo é obrigado a negociar com o parlamento para se sustentar e se estabelecer. Evidência disso é a curta duração da maior parte dos gabinetes (menos de três anos em média) (LIJPHART, 1999) e as, não raras,

---

<sup>194</sup>Informações disponíveis no Sítio Eletrônico do Conselho Federal Suíço, Disponível em: <[http://www.admin.ch/br/dokumentation/mitglieder/abisz/index.html?lang=en&sort=wahl\\_datum&direction=ASC](http://www.admin.ch/br/dokumentation/mitglieder/abisz/index.html?lang=en&sort=wahl_datum&direction=ASC)>. Acesso em: 9 jun. 2014.

<sup>195</sup>Informações disponíveis no Sítio Eletrônico do Conselho Federal Suíço, Disponível em: <[http://www.admin.ch/br/dokumentation/mitglieder/abisz/index.html?lang=en&sort=wahl\\_datum&direction=ASC](http://www.admin.ch/br/dokumentation/mitglieder/abisz/index.html?lang=en&sort=wahl_datum&direction=ASC)>. Acesso em: 9 jun. 2014.

longas negociações para se estabelecer.

A Suíça apresenta um formato singular de governo, que não se enquadra nem no parlamentarismo nem no presidencialismo (KLÖTI, 2001). Nas palavras do Cientista Político Jürg Steiner:

Os integrantes do Conselho são eleitos individualmente para mandatos fixos de quatro anos, e, de acordo com a Constituição, o Parlamento não pode realizar um voto de desconfiança durante tal período. Se uma proposta do Governo for derrotada no Parlamento, não é necessário que o integrante que patrocina a proposta ou o Conselho como um órgão renunciem. (STEINER, 1974, p. 43). [tradução livre].

Tal equilíbrio de forças faz com que haja uma melhor divisão e equilíbrio de poder entre os poderes legislativo e executivo. “O Conselho Federal Suíço é poderoso, mas não supremo.” (LIJPHART, 1999, p. 36).

Bélgica e Suíça apresentam sistemas multipartidários, que se contrapõem ao modelo bipartidário dos que adotam o modelo majoritário.

Até 1960, a Bélgica, tinha seu legislativo ocupado por dois grandes partidos (Democratas Cristãos e Socialistas) e um partido médio (Liberais). Desde então estes partidos se fragmentaram com base em divisões linguísticas e vários outros partidos de cada uma das línguas oficiais do país surgiram. Aproximadamente, 12 partidos têm se habilitado à Câmara de Representantes durante eleições periódicas. (LIPJHART, 1999).

Na Suíça, se habilitam ao Conselho Nacional durante eleições periódicas, tradicionalmente, representantes de entre 10 e 15 partidos, com um número de partidos que ultrapassam 5% dos assentos (10 de 200) entre 04 e 06<sup>196</sup>. Assim, a Suíça possui sempre ao menos quatro partidos com peso político importante no órgão. Já o Conselho de Estados possui entre 04 e 07 partidos representados em seus 46 assentos<sup>197</sup>.

O sistema multipartidário na Bélgica e na Suíça pode ser atribuído a diferentes fatores. O primeiro deles é o fato de ambos os países serem dotados de sociedades plurais, com divisões profundas de diferentes dimensões, refletidas em partidos com prioridades distintas. A Bélgica apresenta uma divisão importante entre os partidos Social-Cristãos, de um lado, e Liberais e Socialistas – que raramente praticam ou não praticam a fé católica, de outro. Socialistas e liberais se diferenciam uns dos outros por ideologia e por classes. A divisão linguística aprofundou ainda divisões entre partidos com orientações sócio-ideológicas muito

<sup>196</sup>Portal Statistique Suisse do Escritório Federal da Estatística Suíço, Disponível em: <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/02/blank/data/01.html>>. Acesso em: 09 jun. 2014.

<sup>197</sup>Portal Statistique Suisse do Escritório Federal da Estatística Suíço.

similares, fragmentando os três grupos políticos acima em partidos de fala francesa e de fala holandesa e criando novos partidos mais recentes (MCRAE, 1986).

De maneira similar, a Suíça também apresenta divisões quanto a muitos destes aspectos. Lá, os Democratas Cristãos, apoiados em grande medida por católicos praticantes, se opõem aos Sociais Democratas e Radicais, que têm seu apoio concentrado em Protestantes e Católicos não praticantes. Divisões sociais separam os Sociais Democratas dos Radicais Democratas, estes apoiados pela classe média, e aqueles pelo operariado. O Partido Popular Suíço atrai particularmente o apoio de camponeses protestantes, mas mais recentemente tem atraído o apoio de grupos xenófobos também nas cidades. Diferente da Bélgica, questões linguísticas não são tão definidoras de divisões políticas. Entretanto, isto têm se tornado gradativamente um foco de divisão que parece se aprofundar (MCRAE, 1986).

Em ambos os países não se verifica a desproporção representativa existente nos Parlamentos eleitos através do método majoritário. Pelo contrário, a Câmara baixa, dos dois países, Câmara dos Representantes no caso da Bélgica<sup>198</sup> e Conselho Nacional no caso da Suíça<sup>199</sup>, são eleitos através do sistema proporcional, o número de assentos conquistados

---

<sup>198</sup>Constituição Belga de 1994. (Grifos nossos):

Art. 62

*La constitution des collèges électoraux est réglée par la loi.*

*Les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine.*

*Le vote est obligatoire et secret. Il a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi.*

Art. 63

*§ 1er. La Chambre des représentants compte cent cinquante membres.*

*§ 2. Chaque circonscription électorale compte autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur fédéral, obtenu en divisant le chiffre de la population du Royaume par cent cinquante.*

*Les sièges restants sont attribués aux circonscriptions électorales ayant le plus grand excédent de population non encore représenté.*

*§ 3. La répartition des membres de la Chambre des représentants entre les circonscriptions électorales est mise en rapport avec la population par le Roi.*

*Le chiffre de la population de chaque circonscription électorale est déterminé tous les dix ans par un recensement de la population ou par tout autre moyen défini par la loi. Le Roi en publie les résultats dans un délai de six mois.*

*Dans les trois mois de cette publication, le Roi détermine le nombre de sièges attribués à chaque circonscription électorale.*

*La nouvelle répartition est appliquée à partir des élections générales suivantes.*

*§ 4. La loi détermine les circonscriptions électorales; elle détermine également les conditions requises pour être électeur et le déroulement des opérations électorales.*

*Toutefois, et aux fins de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant, des modalités spéciales sont prévues par la loi.*

*Une modification aux règles fixant ces modalités spéciales ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.*

<sup>199</sup>Constituição Federal da Confederação Suíça de 1999, Disponível no Sítio Eletrônico das Autoridades Federais da Confederação Suíça em <<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>> Acesso em: 09 jun. 2014:

Art.149: *Composition et élection du Conseil national*

*1 Le Conseil national se compose de 200 députés du peuple.*

*2 Les députés sont élus par le peuple au suffrage direct selon le système proportionnel. Le Conseil national est renouvelé intégralement tous les quatre ans.*

refletindo em grande medida o número de votos recebidos por parte do respectivo partido (LIJPHART,1999).

Tanto na Suíça quanto na Bélgica, apesar de fragilidades na organização sindical trabalhadora, os grupos de interesse se organizam através de estratégias corporativistas. Nos dois casos há concertação tripartites (governo, empresariado e sindicatos de trabalhadores), poucos e amplos grupos de interesse, e liderança de confederações sindicais de trabalhadores e patronais (ou associações de cúpula). (LIJPHART,1999).

Suíça e Bélgica se estruturam em governos federais e descentralizados, outra característica comum às democracias que seguem o modelo consensual.

Até 1970, a Bélgica organizava-se como um Estado unitário. A partir de então, gradativamente, o país passou a adotar um “federalismo único”. (FITZMAURICE, 1996). Único devido à sua divisão não ser somente baseada em divisões territoriais. Os primeiros quatro artigos da Constituição são os seguintes<sup>200</sup>:

Art.1º: A Bélgica é um Estado Federal composto por comunidades e regiões.

Art.2: A Bélgica compreende três comunidades: a Comunidade francesa, a Comunidade flamenga e a Comunidade germófona.

Art.3: A Bélgica compreende três regiões: a Região da Valônia, a Região da Flandres e a Região de Bruxelas.

Art.4: A Bélgica compreende quatro regiões linguísticas: a região de língua francesa, a região de língua neerlandesa, a região bilíngue de Bruxelas e a região de língua alemã.

Cada comunidade do Reino faz parte de uma destas regiões linguísticas.

Os limites das quatro regiões linguísticas só podem ser modificados ou retificados por uma lei adotada pela maioria dos sufrágios de cada grupo linguístico de cada uma das Câmaras, na condição de que a maioria de cada grupo se encontre reunido, e desde que o total dos votos afirmativos emitidos em cada um dos dois grupos linguísticos seja igual a dois terços dos votos emitidos. [tradução livre do original em francês].

Os artigos 5, 6 e 7 da Constituição Belga descrevem ainda os limites de Estados e províncias (as subdivisões dos Estados) e os requisitos para modificação de tais limites<sup>201</sup>.

*3 Chaque canton forme une circonscription électorale.*

*4 Les sièges sont répartis entre les cantons proportionnellement à leur population. Chaque canton a droit à un siège au moins.*

<sup>200</sup>Constituição Belga de 1994, arts.1-4.

<sup>201</sup>Art. 5: La Région wallonne comprend les provinces suivantes : le Brabant wallon, le Hainaut, Liège, leLuxembourg et Namur. La Région flamande comprend les provinces suivantes :Anvers, le Brabant flamand, la Flandre occidentale, la Flandre orientale et le Limbourg.

Il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces. Une loi peut soustraire certains territoires dont elle fixe les limites, à la division en provinces, les faire relever directement du pouvoir exécutif fédéral et les soumettre à un statut propre. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article4, dernier alinéa.

Art. 6: Les subdivisions des provinces ne peuvent être établies que par la loi.

Há grande sobreposição entre as regiões e as comunidades, entretanto, não há coincidência entre ambas. Cada região e comunidade possui legislativo e executivo próprios, com uma exceção. Em Flandres, o governo da comunidade flamenga é o mesmo governo da região flamenga<sup>202</sup>. Assim, a Bélgica se diferencia do Brasil, por exemplo, que é uma República Federativa com entes federados com bases meramente territoriais, possuindo comunidades federadas com base em aspectos linguísticos.

A Suíça, por outro lado, é uma confederação clássica. O país é dividido em 20 cantões e 6 semi-cantões. De acordo com sua Constituição Suíça de 1999:

Art.1. Confederação Suíça

O povo suíço e os cantões de Zurique, de Berna, de Lucerna, de Uri, de Schwyz de Obwald, de Nidwald, de Glarus, de Zugo, de Friburgo, de Soleura, de Basileia-Cidade e de Basileia-Campo, de Schaffhausen, de Appenzell Exterior, de Appenzell Interior, de São Galo, dos Grisões, de Argóvia, de Turgóvia, do Tessino, de Vaud, do Valais, de Neuchâtel, de Genebra e do Jura, formam a Confederação Suíça.

[...]

Art.3. Cantões

Os cantões são soberanos na medida em que sua soberania não seja limitada pela Constituição Federal e exercem todos os direitos que não tenham sido delegados à Confederação<sup>203</sup>.

Seis dos cantões são considerados semicantões por terem a respectiva representatividade reduzida em algumas provisões. Assim, artigos sobre a maioria necessária em casos de iniciativas submetidas a voto popular e o procedimento perante o Conselho dos Estados, estabelecem, respectivamente<sup>204</sup>:

Art.142. Maioria necessária

1. Os atos submetidos ao voto popular são aceitos pela maioria dos votantes;
2. Os atos submetidos ao voto popular e dos cantões são aceitos se a maioria dos votantes e a maioria dos cantões o aprovarem;
3. Os resultados do voto popular em um cantão representam o voto do mesmo;
4. Os cantões de Obwald, de Nidwald, de Basileia-Cidade e de Basileia-Campo, de Appenzell Exterior, de Appenzell Interior contam, cada, como meio voto.

---

Art. 7: Les limites de l'État, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi.

<sup>202</sup> Constituição Belga de 1994, arts.115-126.

<sup>203</sup> Tradução nossa. No original:

*Art.1: Confédération suisse*

*Le peuple suisse et les cantons de Zurich, de Berne, de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwaldet de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Fribourg, de Soleure, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall, des Grisons, d'Argovie, de Thurgovie, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura forment la Confédération suisse.*

(...)

*Art.3: Cantons*

*Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération.*

<sup>204</sup> Constituição Suíça de 1999, arts.142 e 150.

[...]

Art.150. A composição e eleições do Conselho dos Estados

1.O Conselho dos Estados é composto de 46 deputados dos cantões.

2.Os cantões de Obwald, de Nidwald, de Basileia-Cidade e de Basileia-Campo, de Appenzell Exterior, de Appenzell Interior elegem, cada um, um deputado; os demais cantões elegem, cada um, dois deputados<sup>205</sup>.

Outra característica que é mais marcante nas democracias que adotam o modelo consensual do que as que adotam o modelo majoritário é o bicameralismo forte. O principal argumento para a adoção de um modelo bicameral é o conferir maior representação a minorias, incluindo pequenos estados nos sistemas federais. Tal representação é garantida em uma segunda câmara ou câmara alta, geralmente um Senado. Tal câmara se diferencia muito dos Senados ou câmaras altas simbólicas e não eleitos, comuns nos sistemas majoritários, onde muitas vezes a Rainha ou o Governador Geral nomeiam seus integrantes diretamente. O bicameralismo das democracias do modelo consensual pode ser uma garantia de representação de minorias, especialmente quando duas condições sejam contempladas: 1) a câmara alta ser eleita em bases diferentes da câmara baixa; e 2) a câmara alta ter poder real, idealmente o mesmo poder que a câmara baixa. (LIJPHART, 1999).

No caso da Bélgica, o bicameralismo é frágil, e não forte como se poderia esperar. Até 1960, ambas as casas do parlamento belga, a Câmara dos Representantes e o Senado, detinham os mesmos poderes, contemplando o segundo requisito acima. Entretanto, ambas eram eleitas pelo método proporcional, o que as fazia redundante, e não garantia maior representatividade de minorias. Após, 1960, a composição da Câmara dos Representantes seguiu sendo proporcional, e a composição do Senado foi alterada, ganhando aspectos complexos que sugerem a inclusão de minorias. Entretanto, esta permanece ainda, em larga medida, proporcional. Por exemplo, 40 dos 71 senadores seguem eleitos de acordo com o critério meramente proporcional pelos colégios eleitorais principais<sup>206</sup>. Além disso, o Senado

---

<sup>205</sup>Tradução e grifos nossos. No original:

Art.142: *Majorités requises*

1 *Les actes soumis au vote du peuple sont acceptés à la majorité des votants.*

2 *Les actes soumis au vote du peuple et des cantons sont acceptés lorsque la majorité des votants et la majorité des cantons les approuvent.*

3 *Le résultat du vote populaire dans un canton représente la voix de celui-ci.*

4 *Les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures comptent chacun pour une demi-voix.*

[...]

Art.150: 1 *Le Conseil des Etats se compose de 46 députés des cantons.*

2 *Les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures élisent chacun un député; les autres cantons élisent chacun deux députés.*

3 *Les cantons édictent les règles applicables à l'élection de leurs députés au Conseil des Etats.*

<sup>206</sup>Constituição Belga de 1994, arts.67-68.

perdeu alguns poderes, minando também o primeiro requisito do parágrafo anterior. (LIJPHART, 1999).

A Suíça, por outro lado, apresenta um bicameralismo forte. O parlamento suíço é composto por uma câmara baixa, a Câmara dos Representantes; e uma câmara alta, o Conselho dos Estados. A Câmara dos Representantes representa o povo suíço, e sua composição é proporcional à população de cada um dos cantões. Já o Conselho dos Estados representa os cantões. Sua composição conta com dois representantes por cantão e um representante por semicantão. Além disso, com a exceção da composição, as provisões sobre a organização<sup>207</sup>, os procedimentos<sup>208</sup> e as competências<sup>209</sup> de ambas as câmaras são idênticos. O princípio da igualdade entre ambas as câmaras é considerada mesmo um princípio “sacrossanto” da democracia Helvética. (LINDER, 1994).

A rigidez constitucional é outra característica típica de democracias do modelo consensual verificada em ambos os países analisados. Bélgica e Suíça possuem constituições escritas analíticas, com mais de duas centenas de artigos cada<sup>210</sup>. Tais constituições escritas exigem procedimentos e/ou quórum qualificado para serem emendadas.

Na Bélgica, há duas formas de maiorias qualificadas. Todas as emendas à Constituição demandam a presença de dois terços de representantes de cada uma das casas do parlamento e a aprovação de dois terços dos presentes em cada uma das casas, que são convocadas especialmente para tanto<sup>211</sup>.

Na Suíça, mudanças constitucionais seguem procedimentos legislativos similares às demais normas<sup>212</sup>, entretanto só entram em vigor após referendo obrigatório<sup>213</sup>. Existe ainda a

<sup>207</sup>Constituição Suíça de 1999, arts.151-155.

<sup>208</sup>Constituição Suíça de 1999, arts.156-162.

<sup>209</sup>Constituição Suíça de 1999, arts.163-173.

<sup>210</sup> Considerando os artigos com numeração repetida e letras para diferenciá-los.

<sup>211</sup>Constituição Belga de 1994, art.195. A provisão abaixo transcrita estabelece o procedimento geral para modificação constitucional, entretanto, existem ainda diversas outras provisões constitucionais e semi-constitucionais que requerem quórum qualificado e procedimentos específicos para serem modificadas. E.g. arts.4; 24§2; 41; 118§2; 123§2;

*Art. 195: Le pouvoir législatif fédéral a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne. Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.*

*Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 46.*

*Ces Chambres statuent, d'un commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la révision. Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents; et nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages.*

<sup>212</sup>Constituição Suíça de 1999, arts.192-194. No texto original em francês:

*Art. 192 Principe*

*1 La Constitution peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement.*

*2 Lorsque la Constitution et la législation qui en découle n'ont pas autrement, la révision se fait selon la procédure législative.;*

*Art. 193 Révision totale 1 La révision totale de la Constitution peut être proposée par le peuple ou par l'un des deux conseils, ou décrétée par l'Assemblée fédérale.*

possibilidade de iniciativas populares para a revisão total<sup>214</sup> ou parcial<sup>215</sup> da constituição. Em quaisquer destes casos, é necessária a maioria dos votantes, incluindo a maioria dos cidadãos votantes em todo o país e a maioria dos cidadãos votantes na maioria dos cantões<sup>216</sup>.

Uma característica comum ao modelo consensual que costuma acompanhar a rigidez constitucional é a existência de um mecanismo de controle judicial de constitucionalidade.

A Bélgica não possuía órgão judicial competente a exercer controle de constitucionalidade das leis do país até 1984, quando foi inaugurada a ‘Corte de Arbitragem’. A principal responsabilidade da nova corte era, inicialmente, somente interpretar a separação de poderes entre os governos central, comunais e regionais. (LIJPHART, 1999). Entretanto,

*2 Si l'initiative émane du peuple ou en cas de désaccord entre les deux conseils, le peuple décide si la révision totale doit être entreprise.*

*3 Si le peuple accepte le principe d'une révision totale, les deux conseils sont renouvelés.*

*4 Les règles impératives du droit international ne doivent pas être violées.*

*Art. 194 Révision partielle*

*1 Une révision partielle de la Constitution peut être demandée par le peuple ou décrétée par l'Assemblée fédérale.*

*2 Toute révision partielle doit respecter le principe de l'unité de la matière; elle ne doit pas violer les règles impératives du droit international.*

*3 Toute initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution doit en outre respecter le principe de l'unité de la forme.*

<sup>213</sup>Constituição Suíça de 1999, arts.195; 140.1.a; 140.2.a-c. No texto original em francês:

*Art.140: Référendum obligatoire*

*1 Sont soumises au vote du peuple et des cantons:*

*a. les révisions de la Constitution;*

*(...)*

*2 Sont soumis au vote du peuple:*

*a. les initiatives populaires tendant à la révision totale de la Constitution;*

*b. les initiatives populaires conçues en termes généraux qui tendent à la révision partielle de la Constitution et qui ont été rejetées par l'Assemblée fédérale;*

*c. le principe d'une révision totale de la Constitution, en cas de désaccord entre les deux conseils.*

<sup>214</sup>Constituição Suíça de 1999, arts.140. No texto original em francês:

*Art.138: Initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution*

*1. 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, proposer la révision totale de la Constitution.*

*2. Cette proposition est soumise au vote du peuple.*

<sup>215</sup>Art. 139: Initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution

*1 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, demander la révision partielle de la Constitution.*

*2 Les initiatives populaires tendant à la révision partielle de la Constitution peuvent revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé.*

*3 Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international, l'Assemblée fédérale la déclare totalement ou partiellement nulle.*

*4 Si l'Assemblée fédérale approuve une initiative populaire conçue en termes généraux, elle élabore la révision partielle dans le sens de l'initiative et la soumet au vote du peuple et des cantons. Si elle rejete l'initiative, elle la soumet au vote du peuple, qui décide s'il faut lui donner suite. En cas d'acceptation par le peuple, l'Assemblée fédérale élabore le projet demandé par l'initiative.*

*5 Toute initiative revêt tant la forme d'un projet rédigé est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale en recommande l'acceptation ou le rejet. Elle peut lui opposer un contre-projet.*

<sup>216</sup>Constituição Suíça de 1999, art.142.

tal órgão teve seus poderes expandidos, e hoje atende por Corte Constitucional, possuindo a competência para decidir sobre conflitos de normas infraconstitucionais ou destas com certas normas constitucionais<sup>217</sup>.

Já a Suíça se descola do modelo consensual ao praticamente inexistir o controle judicial de constitucionalidade. Uma proposta de iniciativa popular que pretendia criar um claro mecanismo de controle de constitucionalidade foi taxativamente rejeitada em referendo realizado em 1939 (LIJPHART, 1999). A Constituição Suíça cria um Tribunal Federal como autoridade judiciária máxima do país<sup>218</sup>. Tal órgão pode exercer controle de constitucionalidade de atos legislativos e decisões administrativas de autoridades cantonais enquanto aplicam o direito cantonal. Entretanto, o mesmo não ocorre com os atos e normas emanadas de órgãos federais<sup>219</sup>, ao menos não em abstrato. Também não há controle de constitucionalidade por parte do Tribunal Federal para atos de autoridades cantonais aplicando direito federal. Em casos concretos o Tribunal Federal pode se pronunciar sobre a inadequação de uma norma de acordo com a Constituição para o órgão emanante, mas evita

<sup>217</sup> Constituição Belga de 1994, arts.141-142. Texto no original:

*Art. 141: La loi organise la procédure tendant à prévenir les conflits entre la loi, le décrets, les règles visées à l'article 134, ainsi qu'entre les décrets entre eux et entre les règles visées à l'article 134 entre elles.*

*Art. 142: Il y a, pour toute la Belgique, une Cour constitutionnelle, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi.*

*Cette Cour statue par voie d'arrêt sur :*

*1° les conflits visés à l'article 141;*

*2° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134, des articles 10, 11 et 24;*

*3° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134, des articles de la Constitution que la loi détermine.*

*La Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction.*

*Les lois visées à l'alinéa 1er, à l'alinéa 2, 3°, et à l'alinéa 3, sont adoptées à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.*

<sup>218</sup> Constituição Suíça de 1999, art.188. No texto original em francês:

*Art. 188 Rôle du Tribunal fédéral*

*1 Le Tribunal fédéral est l'autorité judiciaire suprême de la Confédération.*

*2 La loi règle l'organisation et la procédure.*

*3 Le Tribunal fédéral s'administre lui-même.*

<sup>219</sup> Constituição Suíça de 1999, art.188. No texto original em francês [grifos nossos]:

*Art. 189 Compétences du Tribunal fédéral*

*1 Le Tribunal fédéral connaît des contestations pour violation:*

*a. du droit fédéral;*

*b. du droit international;*

*c. du droit intercantonal;*

*d. des droits constitutionnels cantonaux;*

*e. de l'autonomie des communes et des autres garanties accordées par les cantons aux corporations de droit public;*

*f. des dispositions fédérales et cantonales sur les droits politiques.*

*2 Il connaît des différends entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons.*

*3 La loi peut conférer d'autres compétences au Tribunal fédéral.*

*4 Les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral. Les exceptions sont déterminées par la loi.*

fazê-lo salvo em normas concernentes ao próprio judiciário (JOMINI, 2014)<sup>220</sup>. O Tribunal Federal pode também realizar interpretação conforme a constituição e conforme normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos que coincidam com normas constitucionais com base no artigo 191 c da Constituição Federal<sup>221</sup>. A ausência de um controle de constitucionalidade judicial no país é atribuída aos instrumentos de democracia quase-direta no país, identificando e criando instrumentos para que a vontade do povo, a *grundnorm* que fundamenta a própria constituição, possa diretamente exercer o controle de constitucionalidade<sup>222</sup>.

A independência do Banco Central é a última característica típica de democracias que seguem o modelo consensual. A Bélgica teve por anos o Banco Nacional como um banco central fraco (LIJPHART, 1999). Com o Tratado de Maastricht a Bélgica passou a ser obrigada a conferir maior independência ao Banco Nacional<sup>223</sup>. A partir de meados da década de 1990, o Banco Nacional Belga já era considerado um banco central com alto grau de autonomia na condução da política monetária. (SENELLE *apud* HESE, 1996).

Já a Suíça, há muito tem seu Banco Nacional reconhecido como um dos bancos centrais mais fortes e independentes do mundo. (LIJPHART, 1999). A independência do

<sup>220</sup> Ver JOMINI, André, *Présentation Du Tribunal federal suisse comme autorité de juridiction constitutionnelle*, publicado em les Cahiers Du Conseil constitutionnel français, Lausanne, 2005, disponível no Sítio Eletrônico do Tribunal Federal Suíço, Disponível em: <[http://www.bger.ch/cahiers\\_conseil\\_constitutionnel\\_def\\_2005.pdf](http://www.bger.ch/cahiers_conseil_constitutionnel_def_2005.pdf)> Acesso em: 10 jun. 2014.

<sup>221</sup> Constituição Suíça de 1999, art.191. No texto original em francês:

*Art.191c:Indépendance des autorités judiciaires*Dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles, les autorités judiciaires sont indépendantes et ne sont soumises qu'à la loi.

<sup>222</sup> Constituição Suíça de 1999, art.141. No texto original em francês:

*Art. 141 Référendum facultatif*

*1 Si 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte, sont soumis au vote du peuple:*

*a. les lois fédérales;*  
*b. les lois fédérales déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an;*  
*c. les arrêtés fédéraux, dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient;*  
*d. les traités internationaux qui:*

*1. sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables,*

*2. prévoient l'adhésion à une organisation internationale,*

*3. contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en oeuvre exige l'adoption de lois fédérales.*

<sup>223</sup> TUE (versão consolidada) , Protocolo No.4, art.7º:

*Art. 7º Independência*

*De acordo com o disposto no artigo 130.o do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no exercício dos poderes e no cumprimento das atribuições e deveres que lhes são cometidos pelos Tratados e pelos presentes Estatutos, o BCE (Banco Central Europeu), os bancos centrais nacionais ou qualquer membro dos respectivos órgãos de decisão não podem solicitar ou receber instruções das instituições, órgãos, ou organismos da União, dos Governos, dos Estados-Membros ou de qualquer outra entidade. As instituições, órgãos ou organismos da União, bem como os Governos dos Estados-Membros, comprometem-se a respeitar este princípio e a não procurar influenciar os membros dos órgãos de decisão do BCE ou dos bancos centrais nacionais no exercício das suas funções.*

Banco Nacional Suíço é reconhecida constitucionalmente<sup>224</sup>.

#### **4.2.2 O modelo consensual da União Europeia**

Assim como o MERCOSUL, a União Europeia não é um Estado, e isto faz dela um padrão mais adequado para comparação de funcionamento de um parlamento para a proposta de um modelo eleitoral ideal ao bloco do Cone-Sul.

Durante algum tempo, a federalização da União Europeia em um supra estado chegou a ser vislumbrada como uma possibilidade real (AGUIRRE, 1997). Entretanto, o fracasso do projeto de uma Constituição Europeia (DE BOISGROLLIER, 2005; SMITH, 2005), minou a crença em tal tendência. A crise da zona do euro e a conseqüente emergência do euroceticismo (DOKOS, 2013) parecem ter sepultado tal possibilidade para um futuro próximo. Independente disto, a Europa segue sendo o modelo de integração regional de maior êxito e os seus esforços para a consolidação de um Parlamento Europeu forte pode servir como um exemplo de iniciativa de uma democracia consensual para o MERCOSUL, que também poderá corrigir algumas das falhas identificadas no modelo europeu.

As principais instituições da União Europeia não seguem padrões de separação de poder da mesma maneira que instituições domésticas dos vários países estudados. Isto dificulta uma análise que trace um paralelo perfeito com a realizada para os demais Estados estudados acima.

A primeira característica típica das democracias do modelo consensual é a existência de executivos onde o poder é compartilhado em amplas coalizões. Entretanto, qual seria o poder executivo da União Europeia?

O Conselho Europeu é composto pelos chefes de governo ou de estado dos Estados membros da União Europeia, além do presidente do Conselho e da Comissão. O órgão é o espaço onde muitas das decisões históricas do grupo foram tomadas, durante as reuniões de cúpula, ou cimeiras. Isto não obstante o órgão apenas ter sido institucionalizado em 2009, com o Tratado de Lisboa. Entretanto, ele não é órgão executivo, por não caber a ele as

---

<sup>224</sup>Constituição Suíça de 1999, art.99. No texto original em francês [grifos nossos]:

*Art. 99 Politique monétaire*

*1 La monnaie relève de la compétence de laConfédération; le droit de battre monnaie et celui d'émettre des billets de banque appartiennent exclusivement à laConfédération.*

*2 En sa qualité de banque centrale indépendante, la Banque nationale suisse mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays; elle est administrée avec le concours et sous la surveillance de la Confédération.*

*3 La Banque nationale constitue, à partir de ses revenus, des réserves monétaires suffisantes, dont une part doit consister en or.*

*4 Elle verse au moins deux tiers de son bénéfice net aux cantons.*

decisões administrativas e executivas do dia a dia do bloco. Tampouco se trata de órgão legislativo. É sim, portanto, o órgão político por excelência<sup>225</sup>.

A Comissão Europeia exerce a função mais próxima do que se pode considerar um órgão executivo, apesar de também ter importantes funções legislativas. A Comissão é composta até 31 de outubro de 2014, por um representante de cada Estado membro. Após a data, passará a ter número de dois terços do número de Estados membros da União Europeia<sup>226</sup>. Estes integrantes são o órgão máximo de uma burocracia que hoje conta com 23 mil funcionários públicos europeus. O presidente da Comissão é indicado pelo Conselho Europeu, e aprovado pelo Parlamento. Ao selecionar os demais comissários, é necessário engajar com os vários partidos representados no Parlamento, garantindo assim que a lista de comissários seja composta por uma ampla coalizão. No mandato entre 2004 e 2009, primeiro mandato em que grandes Estados membros indicaram o mesmo número de comissários que os Estados pequenos, a Comissão foi formada por (COMISSÃO EUROPEIA, 2014):

8 membros (inclusive o presidente da comissão, José Manuel Barroso) do Partido Popular Europeu, de orientação democrata cristão/conservador de centro-direita;  
8 membros da Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa, de orientação liberal e centrista;

---

<sup>225</sup>TUE (versão consolidada), Art.15.

Artigo 15

1. O Conselho Europeu dá à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e define as orientações e prioridades políticas gerais da União. O Conselho Europeu não exerce função legislativa.
2. O Conselho Europeu é composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, bem como pelo seu Presidente e pelo Presidente da Comissão. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança participa nos seus trabalhos.
3. O Conselho Europeu reúne-se duas vezes por semestre, por convocação do seu Presidente. Quando a ordem de trabalhos o exigir, os membros do Conselho Europeu podem decidir que cada um será assistido por um ministro e, no caso do Presidente da Comissão, por um membro da Comissão. Quando a situação o exigir, o Presidente convocará uma reunião extraordinária do Conselho Europeu.
4. O Conselho Europeu pronuncia-se por consenso, salvo disposição em contrário dos Tratados.
5. O Conselho Europeu elege o seu Presidente por maioria qualificada, por um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez. Em caso de impedimento ou de falta grave, o Conselho Europeu pode pôr termo ao seu mandato, de acordo com o mesmo procedimento.
6. O Presidente do Conselho Europeu:
  - a) Preside aos trabalhos do Conselho Europeu e dinamiza esses trabalhos;
  - b) Assegura a preparação e continuidade dos trabalhos do Conselho Europeu, em cooperação com o Presidente da Comissão e com base nos trabalhos do Conselho dos Assuntos Gerais;
  - c) Atua no sentido de facilitar a coesão e o consenso no âmbito do Conselho Europeu;
  - d) Apresenta um relatório ao Parlamento Europeu após cada uma das reuniões do Conselho Europeu. O Presidente do Conselho Europeu assegura, ao seu nível e nessa qualidade, a representação externa da União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum, sem prejuízo das atribuições do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. O Presidente do Conselho Europeu não pode exercer qualquer mandato nacional.

<sup>226</sup>TUE (versão consolidada), Art.17.4.

4. A Comissão nomeada entre a data de entrada em vigor do Tratado de Lisboa e 31 de outubro de 2014 é constituída por um nacional de cada Estado-Membro, incluindo o seu Presidente e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que é um dos vice-presidentes.

6 membros do Partido Socialista Europeu, de ideologia social-democrata de centro-esquerda;  
 3 membros da Aliança para a Europa das Nações, de orientação conservadora, nacional-conservadora e eurocética; e  
 3 membros independentes.

A atual Comissão, também presidida por José Barroso, é composta por “14 integrantes do Partido Popular Europeu, 8 integrantes da Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa; e 7 integrantes do Partido Socialista Europeu” (COMISSÃO EUROPEIA, 2014).

O aspecto de ampla coalizão é incrementado pelo fato de cada um dos partidos políticos europeus serem uma coalizão de diferentes partidos políticos nacionais. Além disso, devido ao grande número de países representados na Comissão, ela também se classifica como uma grande coalizão internacional, capaz de reunir políticos com visões muito divergentes. (LIJPHART, 1999).

Como nas democracias consensuais estudadas, na União Europeia há um grande equilíbrio de forças entre o legislativo, exercido pelo Parlamento e pelo Conselho<sup>227</sup>, e o executivo, exercido pela Comissão. O Presidente da Comissão Europeia deve ser aprovado pelo Parlamento Europeu após proposta do Conselho<sup>228</sup>. O Parlamento pode votar uma moção

---

<sup>227</sup>TUE (versão consolidada), Art.14.1; 16.1.

Artigo 14.o

1. O Parlamento Europeu exerce, juntamente com o Conselho, a função legislativa e a função orçamental. O Parlamento Europeu exerce funções de controlo político e funções consultivas em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. Compete-lhe eleger o Presidente da Comissão. (...)

Artigo 16.o

1. O Conselho exerce, juntamente com o Parlamento Europeu, a função legislativa e a função orçamental. O Conselho exerce funções de definição das políticas e de coordenação em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados.

<sup>228</sup>TUE (versão consolidada), Art.17.6; 17.7:

Artigo 17.o [...]

6. O Presidente da Comissão:

- a) Define as orientações no âmbito das quais a Comissão exerce a sua missão;
- b) Determina a organização interna da Comissão, a fim de assegurar a coerência, a eficácia e a colegialidade da sua ação;
- c) Nomeia vice-presidentes de entre os membros da Comissão, com exceção do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

Qualquer membro da Comissão apresentará a sua demissão se o Presidente lho pedir. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança apresentará a sua demissão, nos termos do n.o 1 do artigo 18.o, se o Presidente lho pedir.

7. Tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu e depois de proceder às consultas adequadas, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, propõe ao Parlamento Europeu um candidato ao cargo de Presidente da Comissão. O candidato é eleito pelo Parlamento Europeu por maioria dos membros que o compõem. Caso o candidato não obtenha a maioria dos votos, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, proporá no prazo de um mês um novo candidato, que é eleito pelo Parlamento Europeu de acordo com o mesmo processo.

O Conselho, de comum acordo com o Presidente eleito, adota a lista das demais personalidades que tenciona nomear membros da Comissão. Essas personalidades são escolhidas, com base nas sugestões apresentadas por cada Estado-Membro, segundo os critérios definidos no segundo parágrafo do n.o 3 e no segundo parágrafo do n.o 5.

de censura à Comissão através de voto qualificado<sup>229</sup>.

O Parlamento e o Conselho exercem ainda a função orçamental<sup>230</sup>. Assim, há amplo

O Presidente, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e os demais membros da Comissão são colegialmente sujeitos a um voto de aprovação do Parlamento Europeu. Com base nessa aprovação, a Comissão é nomeada pelo Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada.

<sup>229</sup> TUE (versão consolidada), Art.17.8

Artigo 17.o

8. A Comissão, enquanto colégio, é responsável perante o Parlamento Europeu. O Parlamento Europeu pode votar uma moção de censura à Comissão em conformidade com o artigo 234º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Caso tal moção seja adotada, os membros da Comissão devem demitir-se coletivamente das suas funções e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança deve demitir-se das funções que exerce na Comissão.

e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, feito em Roma em 25 de março de 1957 (versão consolidada após o Tratado de Lisboa), disponível em Jornal Oficial da União Europeia, No. C 326, de 26 de dezembro de 2012, págs.0001 -0390, Art.234:

Artigo 234.o (ex-artigo 201.o TCE)

Quando uma moção de censura sobre as atividades da Comissão for submetida à apreciação do Parlamento Europeu, este só pode pronunciar-se sobre ela por votação pública e depois de decorridos pelo menos três dias sobre o depósito da referida moção.

Se a moção de censura for adotada por maioria de dois terços dos votos expressos que representem a maioria dos membros que compõem o Parlamento Europeu, os membros da Comissão devem demitir-se coletivamente das suas funções e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança deve demitir-se das funções que exerce na Comissão. Devem permanecer em funções e continuar a gerir os assuntos correntes até à sua substituição, nos termos do artigo 17.o do Tratado da União Europeia. Neste caso, o mandato dos membros da Comissão designados para os substituir expira na data em que expiraria o mandato dos membros da Comissão obrigados a demitirem-se coletivamente das suas funções.

<sup>230</sup>TFUE (versão consolidada), Art.314

Artigo 314.o (ex-n.os 2 a 10 do artigo 272.o TCE).

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, elaboram o orçamento anual da União de acordo com as disposições a seguir estabelecidas.

1. Cada instituição, com exceção do Banco Central Europeu, elabora, antes de 1 de julho, uma previsão das suas despesas para o exercício orçamental seguinte. A Comissão reúne essas previsões num projeto de orçamento que pode incluir previsões divergentes.

O projeto compreende uma previsão das receitas e uma previsão das despesas.

2. A Comissão deve submeter à apreciação do Parlamento Europeu e do Conselho uma proposta que contenha o projeto de orçamento, o mais tardar em 1 de setembro do ano que antecede o da execução do orçamento.

A Comissão pode alterar o projeto de orçamento durante o processo, até à convocação do Comité de Conciliação referido no n.o 5.

3. O Conselho adota a sua posição sobre o projeto de orçamento e transmite-a ao Parlamento Europeu, o mais tardar em 1 de outubro do ano que antecede o da execução do orçamento. O Conselho informa plenamente o Parlamento Europeu das razões que o levaram a adotar a sua posição.

4. Se, no prazo de quarenta e dois dias após essa transmissão, o Parlamento Europeu:

a) Tiver aprovado a posição do Conselho, o orçamento é adotado;

b) Não tiver deliberado, considera-se que o orçamento foi adotado;

c) Tiver adotado alterações, por maioria dos membros que o compõem, o projeto assim alterado é transmitido ao Conselho e à Comissão. O Presidente do Parlamento Europeu, de comum acordo com o Presidente do Conselho, convoca sem demora o Comité de Conciliação. No entanto, o Comité de Conciliação não se reúne se, num prazo de dez dias a contar da transmissão do projeto, o Conselho comunicar ao Parlamento Europeu que aprova todas as suas alterações.

5. O Comité de Conciliação, que reúne os membros do Conselho ou os seus representantes e igual número de membros representando o Parlamento Europeu, tem por missão chegar a acordo sobre um projeto comum, por maioria qualificada dos membros do Conselho ou dos seus representantes e por maioria dos membros que representam o Parlamento Europeu, no prazo de vinte e um dias a contar da sua convocação, com base nas posições do Parlamento Europeu e do Conselho.

A Comissão participa nos trabalhos do Comité de Conciliação e toma todas as iniciativas necessárias para promover uma aproximação das posições do Parlamento Europeu e do Conselho.

equilíbrio entre os dois poderes.

A União Europeia, como as democracias do modelo consensual, possui um legislativo multipartidário. O Parlamento Europeu possui 7 grupos políticos representando um ou mais partidos europeus: o Grupo do Partido Popular Europeu (PPE), com orientação democrata cristã e conservadora de centro-direita; a Aliança Progressista de Socialistas e Democratas (S&D), com orientação social democrata e de centro-esquerda; o Grupo de Reformistas e Conservadores Europeus (ECR), com orientação conservadora, econômica liberal, antifederal, moderadamente eurocética e de centro-direita a direita; a Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa (ALDE), de orientação liberal e centrista; o Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/ Esquerda Nórdica Verde (GUE/NGL), de orientação socialista democrática, contemplando ainda comunistas e eurocéticos de esquerda; e o Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia (Verdes/ALE), com orientação ambientalista, regionalista e pelo direito de minorias; o Grupo Europa para a Liberdade e a Democracia Direta (EFDD), com orientação eurocética, nacional-conservadora, e populista de direita; além de integrantes não inscritos em qualquer dos grupos. Nenhum destes grupos consegue só controlar o Parlamento, vez que nenhum dos partidos ocupa mais de 30 % dos assentos. Os 751 integrantes do Parlamento Europeu, se dividem, de acordo com as eleições de 2014, em 221 representantes do PPE; da S&D, 191 representantes; do ECR, 70 representantes; da ALDE, 67; do GUE/NGL, 52; do Verdes/ALE, 50; do EFDD, 48; e os independentes somam 52

---

6. Se, no prazo de vinte e um dias referido no n.º 5, o Comité de Conciliação chegar a acordo sobre um projeto comum, o Parlamento Europeu e o Conselho disporão cada um de um prazo de catorze dias a contar da data desse acordo para aprovar o projeto comum.

7. Se, no prazo de catorze dias referido no n.º 6:

a) Tanto o Parlamento Europeu como o Conselho aprovarem o projeto comum ou não deliberarem, ou se uma destas instituições aprovar o projeto comum e a outra não deliberar, considera-se que o orçamento foi definitivamente adotado em conformidade com o projeto comum; ou

b) Tanto o Parlamento Europeu, deliberando por maioria dos membros que o compõem, como o Conselho rejeitarem o projeto comum, ou se uma destas instituições rejeitar o projeto comum e a outra não deliberar, a Comissão deverá apresentar novo projeto de orçamento; ou

c) O Parlamento Europeu, deliberando por maioria dos membros que o compõem, rejeitar o projeto comum e o Conselho o aprovar, a Comissão deverá apresentar novo projeto de orçamento; ou

d) O Parlamento Europeu aprovar o projeto comum e o Conselho o rejeitar, o Parlamento Europeu, deliberando por maioria dos membros que o compõem e três quintos dos votos expressos, pode, no prazo de catorze dias a contar da data da rejeição do Conselho, decidir confirmar todas ou algumas das alterações referidas na alínea c) do n.º 4. Caso não seja confirmada uma alteração do Parlamento Europeu, será consignada a posição aprovada no Comité de Conciliação sobre a rubrica orçamental que é objeto da alteração. Considera-se que o orçamento foi definitivamente adotado nesta base.

8. Se, no prazo de vinte e um dias referido no n.º 5, o Comité de Conciliação não chegar a acordo sobre um projeto comum, a Comissão deverá apresentar novo projeto de orçamento.

9. Terminado o processo previsto no presente artigo, o Presidente do Parlamento Europeu declara que o orçamento se encontra definitivamente adotado.

10. Cada instituição exerce os poderes que lhe são atribuídos pelo presente artigo na observância dos Tratados e dos atos adotados por força destes, nomeadamente em matéria de recursos próprios da União e de equilíbrio entre receitas e despesas.

representantes eleitos.<sup>231</sup> Além disso, a dispersão de poder é ainda maior devido à natureza de menor coesão da maioria dos grupos quando comparadas aos partidos em parlamentos nacionais. (LIJPHART, 1999).

Já o Conselho da União Europeia, que pode ser considerado a câmara alta do legislativo da União Europeia, possui composição política de acordo com a situação política de cada um dos Estados membros, pois seus integrantes representam os governos de cada um dos Estados membros. A composição do Conselho da União Europeia é variável, havendo 10 configurações, cada uma destinada a debates relacionados à uma matéria: negócios gerais; negócios estrangeiros; assuntos econômicos e financeiros (incluindo orçamento); justiça e assuntos internos (incluindo a proteção civil); emprego, política social, saúde e consumidores; competitividade (mercado interno, indústria, pesquisa e espaço); transporte telecomunicações e energia; agricultura e pescas; meio ambiente; educação, juventude, cultura e desporto (incluindo audiovisual)<sup>232</sup>.

A composição do Parlamento Europeu segue, regra geral, a votação proporcional, como apregoa o modelo consensual de democracia. Desde 1979, há a previsão de que o Parlamento seja eleito diretamente em cada país através de sistema eleitoral uniforme<sup>233</sup>. Entretanto, os Estados membros até hoje não foram capazes de acordar um procedimento eleitoral comum (PARLAMENTO EUROPEU, 2024) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia passou a prever a alternativa dos processos eleitorais serem “baseados em princípios comuns”<sup>234</sup>. Há ainda normas gerais estabelecendo direitos dos cidadãos europeus

<sup>231</sup> Resultados das eleições para o Parlamento Europeu de 2014 disponíveis no Sítio Eletrônico do das Eleições ao Parlamento Europeu de 2014 em <http://www.resultados-eleicoes2014.eu/pt/election-results-2014.html>, último acesso me 12 de junho de 2014

<sup>232</sup>TUE (versão consolidada), Arts.16.2; 16.6 .

Artigo 16.o

2. O Conselho é composto por um representante de cada Estado-Membro ao nível ministerial, com poderes para vincular o Governo do respetivo Estado-Membro e exercer o direito de voto. (...)

6. O Conselho reúne-se em diferentes formações, cuja lista é adotada nos termos do artigo 236.o do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O Conselho dos Assuntos Gerais assegura a coerência dos trabalhos das diferentes formações do Conselho. O Conselho dos Assuntos Gerais prepara as reuniões do Conselho Europeu e assegura o seu seguimento, em articulação com o Presidente do Conselho Europeu e com a Comissão. O Conselho dos Negócios Estrangeiros elabora a ação externa da União, de acordo com as linhas estratégicas fixadas pelo Conselho Europeu, e assegura a coerência da ação da União.

<sup>233</sup>LIJPHART, 1999. Pág.44.

<sup>234</sup>CUE, Decisão 2002/772/CE,Euratom, de 25 de Junho de 2002 e de 23 de setembro de 2002, que altera o acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, anexo à Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom, disponível em Jornal Oficial da União Europeia nº L 283 de 21/10/2002 págs. 0001 – 0004.

de votar e serem votados<sup>235</sup>.

Os princípios básicos para a eleição ao Parlamento Europeu foram adotados pelo Conselho em 2002, e estabelecem que “os deputados do Parlamento Europeu são eleitos por escrutínio, de listas ou de voto único transferível, de tipo proporcional”. Entretanto, as regras de funcionamento do escrutínio são delegadas para o direito interno de cada país, ainda que haja ressalva para que a legislação doméstica não prejudique o caráter proporcional do sistema de escrutínio<sup>236</sup>. As assimetrias entre legislações nacionais, como a existência de círculos eleitorais, e a proporção decrescente à população faz com que o sistema proporcional seja amenizado.

Os princípios comuns não tratam da obrigatoriedade do voto. Ao não fazê-lo gera grandes desproporções entre participação em eleições nos Estados membros. A primeira delas é o crescente desinteresse pelas eleições. Em 1979, 61,99 % dos eleitores votaram nas primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu. Este percentual caiu gradativamente nas eleições seguintes, e nas eleições de 2009 atingiram o menor índice já registrado: 43 %. A participação manteve-se estável nas últimas eleições em 2014, com 43,09 %. Dos quatro países que adotam o voto compulsório para o Parlamento Europeu<sup>237</sup>, Bélgica e Luxemburgo obtiveram 90 % de participação nas eleições. A Grécia obteve um índice de participação substancialmente superior à média Europeia, com 58,2 %, e o Chipre esteve muito próximo ainda que superior à média, 43,97 %. Em comparação, apesar de alguns Estados com voto facultativo ter um alto índice de participação, e.g. Malta com 74,81 %, cerca de um terço dos Estados parte alcançaram apenas cerca de um terço ou menos de participação nas últimas eleições para o Parlamento Europeu. Os dois Estados com menor participação foram a Eslováquia, com apenas 13 % de participação, e a República Checa, com 19,5 % de participação<sup>238</sup>.

A diferença de participação, e principalmente, a pouca participação em alguns países,

---

<sup>235</sup>Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, disponível em Jornal Oficial da União Europeia, No. C 364, de 18 de dezembro de 2000, págs.0001 -0022, Art. 39.

*Artigo 39.o*

*Direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu*  
1. Todos os cidadãos da União gozam do direito de eleger e de ser eleitos para o Parlamento Europeu no Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

2. Os membros do Parlamento Europeu são eleitos por sufrágio universal directo, livre e secreto.

Ver também, TFUE (versão consolidada), Arts.20 e 22.

<sup>236</sup>CUE, Decisão 2002/772/CE.Euratom, págs. 0001 – 0004.

<sup>237</sup>EPRS, 2014 European elections national rules, At a glance infographic, 10 de abril de 2014, Sítio Eletrônico do Parlamento Europeu Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/InfoGraphic-2014-European-elections-national-rules.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2014.

<sup>238</sup>Sítio Eletrônico do das Eleições ao Parlamento Europeu de 2014, Disponível em: <<http://www.resultados-eleicoes2014.eu/pt/election-results-2014.html>>. Acesso em: 5 jun. 2014.

faz com que haja uma forte desproporção do público representado. Segundo Lijphart, a pouca participação é sempre tendenciosa contra os interesses das pessoas com menor nível de educação e renda. Para o autor, cidadãos com baixa escolaridade e nível social mais tímido, bem como cidadãos que pertencem a minorias étnicas, linguísticas ou religiosas tendem a estar mais sujeitos à abstenção do voto que outras. Assim, o voto facultativo contribui para a manutenção da subrepresentação de grupos desprivilegiados da sociedade, e consequentemente, a perpetuação destas mesmas desigualdades (LIJPHART, 1997).

Uma característica comum de democracias que possuem o modelo consensual, que ainda não é bem desenvolvida na União Europeia, é a organização de grupos de interesse de maneira corporativa. Isto se deve, principalmente, devido à mediação do interesse nacional para o avanço do concerto entre grupos de interesses<sup>239</sup>.

A característica das democracias consensuais de possuírem governos descentralizados e federais é uma característica no caso da União Europeia levada ao extremo. Comparado com o MERCOSUL e outras organizações internacionais, a União Europeia é certamente centralizada. Entretanto, quando comparada a qualquer governo de um Estado a organização é ainda extremamente descentralizada. Tanto é que a expressão federalização, no contexto da União Europeia, sugere não maior descentralização – como seria quando utilizada, por exemplo, para o Reino Unido, mas, pelo contrário, maior centralização dos poderes da organização<sup>240</sup>.

A próxima característica de democracias consensuais é a divisão do poder legislativo em um legislativo bicameral forte. Parlamento Europeu é um órgão correspondente à câmara baixa de parlamentos bicamerais nacionais. A primeira vista, isto poderia sugerir que a União Europeia possui um legislativo unicameral. Entretanto, conforme já visto, o poder legislativo na União Europeia não se restringe ao Parlamento Europeu – ele inclui também o Conselho da União Europeia. O Conselho, apesar de não eleito diretamente para tal função, seria o correspondente à câmara alta. Pode-se afirmar que o bicameralismo seja forte na União

---

<sup>239</sup>Ver STREECK, Wolfgang, From National Corporatism to Transnational Pluralism: European interests politics and the single market, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper no.164, Disponível em: <<https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/164.pdf>>. Acesso em: ago. 1991. Ver ainda, FALKNER, Gerda, Corporatism, Pluralism and European integration: The impact on national interest intermediation, Artigo apresentado para a 6a Conferência Bienal da European Community Studies Association, EUA, Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/2265/1/002349\\_1.PDF](http://aei.pitt.edu/2265/1/002349_1.PDF), Pittsburgh, 2>. Acesso em: 5 jun. 1999.

<sup>240</sup> Os usos opostos se verificam, por exemplo, no sentido de descentralização de poder no recente debate sobre a alternativa de federalização para a redução da Ucrânia: e.g. JARÁBIK, Balázs, The only way to save Ukraine: Federalization, em The National Interest, março de 2014, disponível em: <<http://nationalinterest.org/feature/the-only-way-save-ukraine-federalization-10452>>. Acesso em: 10 jun. 2014; e no sentido de centralização de poder sobre o incremento de instituições supranacionais na União Europeia, em AGUIRRE, 1997. págs.345-386.

Europeia, primeiro, por ser as formas de eleição de ambos os órgãos (Parlamento e Conselho), e segundo, se ambos os órgãos detêm uma simetria de poder. Enquanto no Conselho da União Europeia os integrantes de suas diferentes configurações são apontados diretamente pelos executivos dos Estados membros da União Europeia, no Parlamento Europeu, há a eleição direta proporcional. Assim, o primeiro requisito é atendido – apesar de suscetível a crítica de ser pouco democrática a composição do Conselho. Já no segundo requisito, durante muito tempo o Conselho deteve poderes substancialmente maiores do que o Parlamento. Entretanto, com o tempo o Parlamento passou a ganhar mais poderes e pode se dizer hoje que há grande equilíbrio de forças em ambas as câmaras devido à simetria de atribuições entre ambas as casas.

A União Europeia atende claramente o critério da rigidez constitucional de democracias do modelo consensual. Apesar do projeto de Constituição para a União Europeia ter sido abandonado, ele o foi justamente por que a constituição material do bloco é extremamente rígida, dependendo do consenso de todos os Estados membros. Tal constituição material se encontra codificada nos tratados básicos, principalmente, no Tratado da União Europeia e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Ambos estes instrumentos de Direito Internacional Público são governados pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados<sup>241</sup>, ou, para os Estados membros da União Europeia que não são parte da Convenção de Viena, por grande parte de suas provisões enquanto reflexo do Direito Consuetudinário<sup>242</sup>. Assim, não é possível, através de tratados, criar ou modificar obrigações para terceiros sem o consentimento destes<sup>243</sup>. A adoção de muitas outras normas, bem como a maior parte das decisões do Conselho, depende de maioria qualificada para serem aprovadas.

Além de uma constituição rígida, a União Europeia conta com o controle constitucional judicial, ou, conforme nomenclatura adotada no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, controle de convencionalidade<sup>244</sup>. O órgão responsável por tal controle judicial na União Europeia é o Tribunal de Justiça da União Europeia, que tem ampla competência para julgar ou prejulgar supostas violações dos Tratados da União Europeia por

---

<sup>241</sup>Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT), adotada em Viena, em 23 de maio de 1969, Promulgada no Brasil pelo Decreto 7.030, de 14 de dezembro de 2009.

<sup>242</sup> Ver por exemplo, CIJ, Caso sobre o Projeto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungria/Eslováquia) (Decisão de 25 de setembro de 1997), CIJ Rep.1997, para.109, onde a Corte declara que provisões da Convenção de Viena são reflexo do Direito Internacional Consuetudinário.

<sup>243</sup>CVDT. Art.34:

Artigo 34: Regra Geral com Relação a Terceiros Estados

Um tratado não cria obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem o seu consentimento.

Ver também as provisões da CVDT, arts.35-38.

<sup>244</sup>Ver Corte IDH, Caso Gelman vs. Uruguai, Resolução de Supervisão de Sentença de 20 de março de 2013, paras.59-90.

instituições, órgãos e organismos da União, quanto dos Estados membros<sup>245</sup>.

Por último, a União Europeia também apresenta um Banco Central independente, à semelhança a maior parte das democracias do modelo consensual<sup>246</sup>.

Ao consolidar-se como uma organização com órgãos supranacionais, em que uma ampla gama de políticas são comuns, os Estados membros da União Europeia enfrentam o desafio de manter o processo de integração adequadamente democrático. As grandes diferenças linguísticas, culturais, étnicas e econômicas dentro dos países que já integram o bloco ou que são candidatos a tanto, fazem com que o único modelo viável de gestão democrática da União Europeia seja através de uma matriz próxima ao modelo consensual puro. O estudo deste modelo, incluindo sobre como ele é aplicado na União Europeia, serve como ponto de partida para pensar em um modelo eleitoral e democrático ideal para o MERCOSUL.

---

<sup>245</sup> TFUE (versão consolidada), Arts.251-281.

<sup>246</sup> TFUE (versão consolidada), Art. 282, em particular, Art.282.3:  
Artigo 283 [...]

3. O Banco Central Europeu tem personalidade jurídica. Só ele tem o direito de autorizar a emissão do euro. É independente no exercício dos seus poderes e na gestão das suas finanças. As instituições, órgãos e organismos da União, bem como os Governos dos Estados-Membros, respeitam esta independência.

## 5 SISTEMAS ELEITORAIS NO MERCOSUL

Antes de propor regras comuns para eleições diretas no MERCOSUL, faz-se necessário analisar primeiro os parâmetros gerais estabelecidos para o bloco. Então, é preciso conhecer como funcionam as eleições em cada um dos Estados partes e candidatos, para assim prever possíveis adequações e concessões que deverão ser negociadas. Por fim, a legislação já aprovada para as eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL, no Paraguai, e os projetos de lei já em tramitação nos demais integrantes serão importantes subsídios para o estabelecimento do melhor formato para as eleições comuns.

### 5.1 O Sistema Eleitoral proposto para o MERCOSUL

O Protocolo Constitutivo prevê as regras para eleição do Parlamento do MERCOSUL. Segundo o artigo 5, o Parlasul será integrado de acordo com o critério de representação cidadã<sup>247</sup>.

Os Parlamentares do MERCOSUL deverão ser eleitos pelos cidadãos dos respectivos Estados Partes, por meio do sufrágio direto, universal e secreto<sup>248</sup>. O critério se conforma ao critério expresso nas constituições de todos os Estados que atualmente integram ou estão em estágio avançado ou não de integração ao MERCOSUL<sup>249</sup>. Entretanto, diferente das Constituições dos países do bloco<sup>250</sup>, não há menção sobre a obrigatoriedade do voto. Também não há a previsão de outras formas de participação democrática direta, como referendos e plebiscitos.

O Protocolo Constitutivo não rege o mecanismo específico para a eleição para Parlamentares e seus suplentes, prevendo apenas um *reenvio* às legislações de cada Estado Parte. O Protocolo, entretanto, afirma que as respectivas legislações deverão procurar “assegurar uma adequada representação de gênero, etnias, e regiões conforme as realidades de

---

<sup>247</sup>Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, Art.5.1.

<sup>248</sup>Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, Art.6.1.

<sup>249</sup>Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, Ed. Senado Federal, Brasília, 2013. Art.14; *Constitución de la Nación Argentina de 1994: publicación del Bicentenario - 1a ed. - Buenos Aires : Corte Suprema de Justicia de la Nación / Biblioteca del Congreso de la Nación / Biblioteca Nacional, 2010, Art.37; Constituição da República Oriental do Uruguai de 1967, Art.77 caput e 77.2; Constituição da República do Paraguai de 1992, Art.118; Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999, Art.63; Constituição Política do Estado da Bolívia de 2007, Art.11.II.2; Constituição da República do Equador de 2008, Art.62.*

<sup>250</sup>CF/1988, Art.14.1; Constituição Argentina de 1994, Art.37; Constituição Uruguai de 1967, Art.77.1; Constituição Paraguaia de 1992, Art.118; Constituição Venezuelana de 1999, Art.63; Constituição Boliviana de 2007, Art.11.II.2; Constituição Equatoriana de 2008, Art.62.1.

cada Estado”<sup>251</sup>. Aqui, percebe-se a intenção da adoção de medidas afirmativas para o Parlasul, entretanto sem parâmetros previamente estabelecidos.

As regras para a eleição de suplentes e para a substituição dos Parlamentares titulares também são remetidas à legislação doméstica dos Estados. O Protocolo determina apenas que os Parlamentares serão eleitos conjuntamente com os suplentes e que os suplentes seriam eleitos “na mesma data e forma que os Parlamentares titulares, para idêntico período”<sup>252</sup>.

A eleição dos parlamentares também deverá ser realizada simultaneamente para todos os Estados do bloco no “Dia do MERCOSUL Cidadão”, de acordo com data proposta pelo CMC<sup>253</sup>. Em 2009, o Parlamento do MERCOSUL apresentou um Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL prevendo padrões para as eleições diretas<sup>254</sup>.

O Acordo claramente adota para o MERCOSUL o modelo consensual de democracia. Além do sistema proporcional atenuado, o acordo prevê a criação de um Tribunal de Justiça do MERCOSUL, que teria atribuições de “controle de constitucionalidade” do bloco, conforme os critérios já discutidos na sessão 0 *supra*<sup>255</sup>.

Esperava-se realizar as primeiras eleições diretas para todos os países do bloco em 2014. Entretanto, com a suspensão do Paraguai do MERCOSUL, único país a já ter adotado eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL, as atividades do órgão foram interrompidas por mais de dois anos, e o cronograma foi prejudicado (EL PAÍS, 2013). Em sua primeira reunião ao retomar os trabalhos, o Parlamento do MERCOSUL decidiu por adiar as primeiras eleições diretas comuns até o dia 31 de dezembro de 2020<sup>256</sup>.

## 5.2 Análise comparada dos sistemas eleitorais dos integrantes do MERCOSUL

Na União Europeia, ao buscar-se o modelo ideal para a realização de um sistema eleitoral capaz de garantir a legitimidade democrática do bloco, optou-se cada vez mais por um modelo consensual de democracia. Para o MERCOSUL, é necessário que o mesmo ocorra. Entretanto, não basta apenas trasladar as soluções encontradas em outras partes do mundo, como as até aqui discutidas. É necessário respeitar aspectos singulares dos países em

<sup>251</sup> Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, Art.6.2.

<sup>252</sup> Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, Art.6.3.

<sup>253</sup> Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, Art.6.4.

<sup>254</sup> PARLASUL, Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL e Proposições Correspondentes, Decisão de 28 de abril de 2009.

<sup>255</sup> PARLASUL, Acordo Político de 2009, Art.1º.

<sup>256</sup> PARLASUL, Prorrogação do Período de Transição estabelecido na Dec.18/11, Documento MERCOSUR/PM/REC.03/2013, art.1º.

processo de integração ao se propor regras para um sistema eleitoral legítimo para o Parlamento do MERCOSUL. Na presente seção, iremos buscar um mínimo múltiplo comum dos modelos de democracia nos países do MERCOSUL e aqueles candidatos ou prováveis candidatos à inclusão no mercado comum. Assim, estudaremos as legislações de Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Venezuela, como integrantes do MERCOSUL; a Bolívia como Estado em processo de incorporação<sup>257</sup>; e Equador, Estado cujo presidente já afirmou pretender formalizar solicitação de incorporação ainda em 2014<sup>258</sup>; quanto a natureza do sufrágio, ações afirmativas, direito ao voto, e restrições aos direitos políticos.

### 5.2.1 Natureza do sufrágio

Os países que compõem o MERCOSUL e os que pretendem integrá-lo possuem extensões territoriais vastas quando comparada à média dos países integrantes da União Europeia. A extensão territorial brasileira é quase o dobro da extensão de todos os integrantes da União Europeia somada. O maior dos países da União Europeia, a França, possui área inferior ainda à Argentina e à Venezuela. Apesar de linguisticamente, o continente sul-americano possuir uma diversidade (ao menos no que se refere a grandes populações) menos significativas que na Europa, culturalmente o continente é tão ou mais diverso que o europeu. Assim, seria natural esperar que grande parte dos países tenham optado pelo modelo consensual de democracia. A seguir será visitada a legislação doméstica de cada um dos Estados integrantes, candidatos ou cuja candidatura seja especulada de alguma forma quanto à natureza do sufrágio e se o país adota um sistema eleitoral majoritário ou proporcional.

Os países relacionados estabelecem ser o sufrágio universal, secreto e igual. A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece<sup>259</sup>:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

§ 1º - O alistamento eleitoral e o voto são:

<sup>257</sup>Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao MERCOSUL, adotado em Brasília em 7 de dezembro de 2012. – ainda não em vigor, apenas ratificado pela República Bolivariana da Venezuela – Lei ‘Aprobatoria’ publicada em Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 40.217 de 30 de julho de 2013, págs.403.554-403.557.

<sup>258</sup> Informação em notícia divulgada no Sítio Eletrônico da Presidência da República do Equador, em Equador entrará a Mercosur una vez que concrete conla EU. Disponível em: <<http://www.presidencia.gob.ec/ecuador-entrara-a-mercotur-una-vez-que-concrete-con-la-ue/>>, último acesso em: 31 jan. 2014.

<sup>259</sup> CF/1988, Art.14.

- I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;
- II - facultativos para:
  - os analfabetos;
  - os maiores de setenta anos;
  - os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

De maneira similar, a Constituição Nacional Argentina assegura “*Art. 37.- Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio*”

A Constituição da República Oriental do Uruguai assim determina:

*Artículo 77.*

*Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán. El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley pero sobre las bases siguientes:*

*1º) Inscripción obligatoria en el Registro Cívico;*

*2º) Voto secreto y obligatorio. La ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación.*

A Constituição Paraguaia de 1992 prevê de maneira similar:

*Artículo 118. - DEL SUFRAGIO*

*El sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional.*

A Constituição Venezuelana de 1999 prevê “*Artículo 63. El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional*»

A Constituição Boliviana de 2007 declara:

*Artículo 26.*

*I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. [...]*

*II. El derecho a la participación comprende:*

*1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley.*

*2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos.*

Finalmente, a Constituição Equatoriana de 2008 declara:

*Artículo 62.- Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones:*

*1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.*

*2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad.*

Da leitura destas provisões basilares das Constituições destes países sulamericanos percebe-se que todos acordam ser o direito ao voto universal, igual, direto e secreto uma unanimidade. Assim, um sistema eleitoral uniforme para a votação no MERCOSUL, deve, no mínimo, atender tais requisitos.

A obrigatoriedade do voto, por outro lado, não é tratada da mesma forma em todos os países. Em particular, a Venezuela considera o voto apenas um direito, tendo abandonado o voto obrigatório em 1993, permanecendo facultativo segundo a legislação eleitoral do país aprovada em 2008<sup>260</sup>. No Paraguai, apesar da constituição prever ser o voto um dever, não há qualquer previsão ou imposição de sanção para a omissão em votar no Código Eleitoral do país<sup>261</sup>. Assim, este dever é pouco fiscalizado, se muito.

Portanto, um primeiro ponto para reflexão sobre como deveria ser o procedimento eleitoral comum do MERCOSUL é se o voto para os Deputados do MERCOSUL deva ser obrigatório. Conforme vimos na discussão sobre a União Europeia, o voto facultativo tende a incrementar a sub-representação de grupos políticos historicamente vulnerabilizados em razão de classe social, grupo étnico ou linguístico. Portanto, para um MERCOSUL legítimo, que seja representativo das minorias e classes mais baixas existentes nos Estados membros, é necessário que o procedimento comum seja adotado para garantir que também na Venezuela e no Paraguai o voto seja obrigatório.

Além disso, se a proposta de eleições no MERCOSUL, criando inclusive o dia do MERCOSUL Cidadão, é estimular uma cidadania única, seria importante harmonizar quem

<sup>260</sup> Lei Orgânica de Processos Eleitorais, Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela, 5928E de 12 de agosto de 2009, Art.126:

*Artículo 126. Voluntariedad del sufragio*

*Ninguna persona puede ser obligada o coaccionada bajo ningún pretexto en el ejercicio de su derecho al sufragio.*

<sup>261</sup> Lei Paraguaia No. 635 que regulamenta a Justiça Eleitoral, de 20 de julho de 1995.

possui o direito ao voto. Nos países vizinhos os eleitores não seguem a fórmula brasileira de voto obrigatório entre 18 e 70 anos e facultativos para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

### 5.2.2 Sufrágio proporcional ou majoritário

Conforme já discutido amplamente, em sociedades plurais, a adoção do sistema majoritário eleitoral tende a criar uma ditadura da maioria ou mesmo de uma pluralidade que esteja aquém da maioria. Brasil<sup>262</sup>, Argentina<sup>263</sup> e Uruguai<sup>264</sup> adotam o sistema proporcional para eleições para suas respectivas câmaras baixas. O Paraguai também adota o sistema proporcional, entretanto, para as eleições de seu Senado<sup>265</sup>. Venezuela, Bolívia e Equador, por

<sup>262</sup> CF/1988:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

<sup>263</sup>Constituição Argentina de 1994, Arts-45-47:

*Artículo 45.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuirla base expresada para cada diputado.*

*Artículo 46.- Los diputados para la primera Legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la provincia de Buenos Aires doce; por la de Córdoba seis; por la de Catamarca tres; por la de Corrientes cuatro; por la de Entre Ríos dos; por la de Jujuy dos; por la de Mendoza tres; por la de La Rioja dos; por la de Salta tres; por la de Santiago cuatro; por la de San Juan dos; por la de Santa Fe dos; por la de San Luis dos, y por la de Tucumán tres.*

*Artículo 47.- Para la segunda Legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de diputados; pero este censo sólo podrá renovarse cada diez años.*

<sup>264</sup>Constituição Uruguia de 1967:

*Artículo 77: (...)*

*El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley pero sobre las bases siguientes:(...)*

*3º) Representación proporcional integral; (...)*

<sup>265</sup>Constituição Paraguaia de 1992,

#### SECCIÓN IV - DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

##### Artículo 221.- DE LA COMPOSICIÓN

*La Cámara de Diputados es la Cámara de la representación departamental. Se compondrá de ochenta miembros titulares como mínimo, y de igual número de suplentes, elegidos directamente por el pueblo en colegios electorales departamentales. La ciudad de la Asunción constituirá un Colegio Electoral con representación en dicha Cámara. Los departamentos serán representados por un diputado titular y un suplente, cuanto menos; el Tribunal Superior de Justicia Electoral, antes de cada elección y de acuerdo con el número de electores de cada departamento, establecerá el número de bancas que corresponda a cada uno de ellos. La ley podrá acrecentar la cantidad de diputados conforme con el aumento de los electores. (...)*

*SECCIÓN V - DE LA CAMARA DE SENADORES Artículo 223.- DE LA COMPOSICIÓN –La Cámara de Senadores se compondrá de cuarenta y cinco miembros titulares como mínimo, y de treinta suplentes, elegidos directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional. La ley podrá acrecentar la cantidad de senadores, conforme con el aumento de los electores. (...)*

outro lado, apresentam um sistema misto com semelhanças ao da Nova Zelândia.

A Venezuela apresenta um sistema eleitoral complexo, no qual 52 assentos são eleitos seguindo o critério de representação proporcional e 110 são eleitos segundo o Sistema majoritário, além de três parlamentares representando os povos indígenas do país. Entretanto, tal sistema não segue a proposta de correção de desproporções como o modelo neozelandês. Não está claro se beneficiado pelo sistema atual, mas a Venezuela se destaca pela polarização entre dois grupos políticos bem definidos. Os chavistas e a oposição. O bipartidarismo de fato Venezuelano contribuiu a uma polarização que em 2014 chegou a se tornar violenta. Com a polarização, existe uma menor possibilidade de se consolidar governos de ampla coalizão e a polarização tende a se incrementar. Estudo realizado pelo Centro Carter, que participou como observador de eleições venezuelanas de 2006, elogiou vários aspectos das eleições, mas criticou a qualidade da representatividade no modelo misto adotado pelo país e recomendou que a mesma adotasse o modelo proporcional<sup>266</sup>.

A Bolívia também adota sistema similar ao da Venezuela, incluindo metade dos assentos da Assembleia Legislativa Plurinacional alocados para a votação majoritária e metade para a votação proporcional<sup>267</sup>. Assim como na Venezuela, ao menos nas primeiras eleições verificadas no país segundo a nova constituição, houve grande polarização da Assembleia Legislativa Plurinacional. Na Câmara dos Deputados, o Movimento ao Socialismo, de apoio ao presidente Evo Morales, obteve esmagadora maioria com 88 dos 130 assentos. Os demais grupos que conquistaram vagas na Câmara dos deputados foram o Plano Progresso Bolívia-Convergência Nacional, com 37 assentos; a Frente de Unidade Nacional, com 03 assentos; e a Aliança Social, com 02 assentos<sup>268</sup>. Alguns autores chegaram a defender que o novo sistema resultaria em maior coordenação entre partidos, devido a uma aparente maior independência do legislativo em relação ao executivo (TORRICO, 2014), entretanto, o amplo partido do presidente no legislativo parece apontar ainda em outra direção.

O Equador também possui um sistema eleitoral misto em uma única câmara. Sua constituição não previa um mecanismo de redistribuição de votos para a garantia da proporcionalidade<sup>269</sup>. Isto foi corrigido com legislação eleitoral infraconstitucional ulterior<sup>270</sup>.

---

<sup>266</sup> CORDERO ARIAS, Luis Alberto, DÍAZ-SANTANA, Héctor, MONTERO, José Pedro, SAFADI MÁRQUEZ, Carlos Alberto, Reflexiones y aportes para la Reforma de la Legislación Electoral Venezolana, Centro Carter, Julho de 2006. Disponível em: <<http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americanas/EstudioElectoralVenezuela1%20CarterCenter.pdf>>, último acesso em 10 de maio de 2014, págs.56-61.

<sup>267</sup> Constituição Boliviana de 2007, art.146, II.

<sup>268</sup> CORTE NACIONAL ELECTORAL DE BOLIVIA, Acta de Cómputo Nacional – Elecciones Generales y Referendos 2009, Decisão 367/09 de 22 de dezembro de 2009.

<sup>269</sup> Constituição Equatoriana de 2008:

Assim, enquanto a maioria dos parlamentos dos atuais integrantes do bloco, possui ao menos uma câmara constituída por voto proporcional, o último Estado a integrar o bloco – a Venezuela, o Estado em processo de integração – a Bolívia, e o Estado que já expressou interesse em integrá-lo adotam sistemas mistos em seus respectivos parlamentos.

Para as eleições do Parlamento do MERCOSUL, espera-se adotar um sistema que produza um grau de representatividade aceito por todos os países. Conforme já demonstramos na seção 4.2 *supra*, o modelo consensual demonstra-se mais capaz de garantir a representatividade democrática em parlamentos, e isto é particularmente importante em sociedades plurais. Destes aspectos, o método eleitoral proporcional é talvez o mais importante. Este foi o método eleito pela União Europeia, onde há mais países que seguem os modelos majoritário e misto. Outro argumento para a adoção do sistema proporcional é o fato de estudos indicarem que o voto proporcional tende a beneficiar um maior equilíbrio de gênero nos resultados das eleições<sup>271</sup>.

Portanto, o método proporcional deve ser o modelo adotado para o Parlasul, seja por ser o método de escolha da maioria dos atuais integrantes do MERCOSUL, por ser o modelo adotado pelos integrantes mais antigos do MERCOSUL, por ser o método de escolha dos dois países mais populosos do bloco, e por ser o método que garante maior representatividade dos eleitores, inclusive em relação a minorias e a igualdade de gênero.

### 5.2.3 Ações Afirmativas

A discussão sobre ações afirmativas em parlamentos pode se subdividir em dois debates: ações afirmativas para a promoção do equilíbrio de gênero nos parlamentos e ações afirmativas para a inclusão de minorias étnicas, religiosas, linguísticas.

---

*Artículo 118 - La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por:*

1. *Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.*
2. *Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población.*
3. *La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.*

<sup>270</sup> Lei Orgânica Eleitoral do Equador, Código da Democracia, publicada em Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de abril de 2009, Art.151.

<sup>271</sup>UIP, Plano de ação para remediar os desequilíbrios atuais na participação de homens e de mulheres na vida política. Adotada pelo Conselho Interparlamentar durante sua 154ª sessão (Paris, 26 março 1994), C.III.3, ver na nota 273infra.

## Promoção da igualdade de gênero

Segundo plano de ação da União Interparlamentar para corrigir presentes desequilíbrios na participação de homens e mulheres na vida política:

A participação de mulheres na política e no exercício de responsabilidades políticas deve ser encorajada na política e facilitada através de ações para promover a conscientização, incluindo a educação cívica e política, que permitam que mulheres conheçam seus direitos e que passem a ser conscientes de suas capacidades para se tornarem ativamente participativas ativa na vida política. Os governos, os parlamentos, partidos políticos, os sindicatos, as organizações não governamentais e os meios de comunicação podem todos contribuir para este processo<sup>272</sup>.

O Plano de Ação afirma que não há uma posição definitiva sobre o melhor sistema para a promoção para o equilíbrio de gênero, entretanto, reconhece que estudos sugerem que no sistema eleitoral proporcional a parcela de mulheres eleitas é mais alta do que no sistema majoritário.<sup>273</sup> Um estudo atribui a maior evolução do equilíbrio de gênero aos parlamentos de composição através de eleições proporcionais ao maior tamanho de distritos e, conseqüentemente, de partidos. Isto faz com que a estratégia seja de ter um número maior de candidatos por região, favorecendo uma maior diversidade entre candidatos capaz de atrair identidades diversas. Outra razão seria que em eleições proporcionais é mais comum haver o processo de “contágio”, isto é, que um partido adote políticas de outros partidos concorrentes, inclusive iniciativas sobre igualdade de gênero<sup>274</sup>.

Dos Estados membros ou candidatos ao MERCOSUL, o Brasil é o que possui a menor média de representação de mulheres em seu parlamento, conforme tabela abaixo<sup>275</sup>:

<sup>272</sup>UIP Plano de Ação 1994, item C.1, no original em inglês: *Women's participation in politics and in the exercise of political responsibilities should be encouraged and facilitated by action to promote awareness, comprising civic and political education, which helps women to know their rights and to become conscious of their capacity to have a direct hand in political life. The Government, Parliament, political parties and organizations, trade unions, non-governmental organizations and the media can all contribute to this process.*

<sup>273</sup>UIP Plano de Ação 1994, item C.III.3, no original em inglês:

*According to studies on the subject carried out by the Inter-Parliamentary Union, there is no firm and final indication that one particular electoral system is more favourable to women than another. According to many sources, the electoral system or method of voting significantly determines the share of women elected to Parliament. Although there is no unanimity on this, election results tend to show that in the proportional electoral system, the share of women elected is indeed higher than with the majority system. Whatever system is used, it is recommended that measures be taken to ensure that an equitable number of women are elected to Parliament.*

<sup>274</sup>MATLAND, Richard E., Estratégias para ampliar la participación femenina en el parlamento – El proceso de selección de candidatas legislativos y los sistemas electorales, em *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*, MÉNDEZ-MONTALVO, Myrian & BALLNGTON, Julie, (eds), International IDEA, Estocolmo, 2002, págs.111-134, em págs.122-123.

<sup>275</sup>Dados obtidos no Sítio Eletrônico da UIP, Women in National Parliaments, em <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>, e <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>, Acesso em: 15 jun. 2014.

**TABELA 2 - Média de Representação de Mulheres em Parlamento**

Posição	País	Câmara Baixa				Senado ou Câmara Alta			
		Eleições	Assentos	Mulheres	%	Eleições	Assentos	Mulheres	%
09	Equador	2 2013	137	57	41.6%	---	---	---	---
20	Argentina	10 2013	257	94	36.6%	10 2013	72	28	38.9%
52	Bolívia	2 2009	130	33	25.4%	12 2009	36	17	47.2%
89	Venezuela	9 2010	165	28	17.0%	---	---	---	---
98	Paraguai	4 2013	80	12	15.0%	4 2013	45	9	20.0%
109	Uruguai	10 2009	99	13	13.1%	10 2009	31	2	6.5%
130	Brasil	10 2010	513	44	8.6%	10 2010	81	13	6.0%
Média nas Américas					24,6%				25,9%
Média Global para cada casa			37,718	8,403	22.3%		6,846	1,358	19,8%

Fonte: Dados da Pesquisa, 2014.

Pelos dados acima, percebemos que a maior parte dos países analisados está abaixo da média global no que se refere à porcentagem de mulheres nas câmaras baixas. O Brasil em particular possui média extremamente baixa de participação de mulheres em parlamentos, inferior à metade da média global na Câmara dos deputados e a um terço da média global no Senado.

Um Parlamento do MERCOSUL com uma representação de gênero adequada deveria aprender com as lições dos países da região com maior equilíbrio de gênero em suas legislaturas. Diversas estratégias para superar obstáculos para a participação de mulheres em parlamentos podem ser importadas para a normativa que regulamentará as eleições do MERCOSUL. Uma das estratégias mais eficazes para tanto é a adoção do sistema de cotas. E exemplos abundam entre os países participantes do MERCOSUL e candidatos sobre como tais cotas podem ser adotadas.

A Argentina, em 1991, estabeleceu que 30 % de candidaturas de representação das mulheres<sup>276</sup>. Antes da adoção de tais leis, apenas 06 % dos assentos no parlamento eram ocupados por mulheres. Após sua adoção, o percentual de mulheres no parlamento argentino passou a ser de 38,3 %. O sucesso do modelo argentino pode ser atribuído também ao fato de uma mudança regulamentar segundo a qual mulheres deveriam sempre constar entre os três primeiros nomes de cada lista fechada de candidatos ao legislativo, e onde apenas dois candidatos forem apresentados ao menos uma deve ser mulher (TOWNSEND, 2010).

Em 1997, o Brasil adotou normativa similar. Entretanto, no caso de nosso país, os

<sup>276</sup>Lei Argentina Nº 24.012 –“Ley del Cupo femenino”, de 3 de dezembro de 1991, publicada no Boletín Oficial República Argentina, de 3 de dezembro de 1991, pág.1, Art.1º ; A regulamentação original do Decreto regulamentar 379-1993, foi atualizada no Decreto Regulamentar Argentino 1246, de 28 de dezembro de 2000, publicado em Boletín Oficial de la República de Argentina, de 04 de janeiro de 2001, pág.17.

partidos parecem não ter utilizado as cotas para avançar candidaturas femininas fortes, utilizando-se de brechas deixadas pela legislação vigente. Segue desprezível o percentual de aumento de mulheres no Congresso Nacional. Um exemplo de tal brecha é a autorização para o registro de candidatura sem o preenchimento de todas as vagas quando um partido não atinge a meta legal<sup>277</sup>.

No Uruguai, foi adotada legislação segundo a qual para cada dois candidatos homens, deve haver uma candidata mulher<sup>278</sup>. O país segue o sistema de listas fechadas, e, portanto, é de se esperar que efeitos similares aos observados na Argentina ocorram a partir das eleições a serem realizadas em outubro de 2014.

Em 1996, o Paraguai adotou a lei que prevê uma mulher para cada quatro candidatos na lista fechada, sem obrigar que sejam colocadas em ordem específica<sup>279</sup>. Assim, seria possível que as candidatas ocupassem os últimos lugares nas listas dos partidos, o que reduziria a probabilidade da lei ser eficaz. Ainda assim, apesar de não tão eficaz quanto à legislação argentina, a adoção de cotas pelo Paraguai teve maior êxito relativo que no Brasil.

A Venezuela chegou a ter uma lei reservando 30 % dos assentos de deputados e senadores a mulheres. Entretanto, a lei foi considerada inconstitucional pela Suprema Corte do país. Recentemente, foram retomados esforços para a readoção de cotas, e, ao menos em âmbito regional e municipal, as cotas chegam a 50 % para as candidatas em listas fechadas<sup>280</sup>.

A Bolívia também prevê 30 % de candidatas mulheres. Entretanto, a lei boliviana vai além e prevê também que 30 % de mulheres devem compor todos os níveis de direção partidária<sup>281</sup>.

No Equador, onde também há a adoção de lista fechada, a cota é de 45 % para mulheres em quaisquer eleições legislativas, sendo implementada progressivamente. Dos países analisados, o Equador possui a mais alta participação de mulheres em seu parlamento, e seu modelo deve ser considerado como um bom exemplo<sup>282</sup>.

Apesar de haver uma tendência maior de incremento da participação de mulheres em parlamentos eleitos por voto proporcional e através de listas abertas, os exemplos acima

---

<sup>277</sup>TOWNSEND, 2010, págs.10-11.

<sup>278</sup> Lei Uruguia 18.476 de 24 de março de 2009, publicada em Diário Oficial da República Oriental do Uruguai de 21 de abril de 2009, art.2º.

<sup>279</sup> Lei Paraguia N° 834 de 17 de abril de 1996,

<sup>280</sup> Informações disponíveis em CEPAL/ONU, Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe, <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/oig/noticias/paginas/8/36598/P36598.xml>, último acesso em 14 de junho de 2014.

<sup>281</sup> Lei Boliviana No. 1983, de 25 de junho de 1999, arts.19-IV.

<sup>282</sup> Informações disponíveis em CEPAL/ONU, Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe, <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/oig/noticias/paginas/8/36598/P36598.xml>, último acesso em 14 de junho de 2014.

demonstram que as listas fechadas combinadas com cotas compulsórias a mulheres podem ser uma alternativa ainda melhor para um maior equilíbrio de gênero no parlamento do MERCOSUL. Os sistemas de listas fechadas, por outro lado, é criticado em países que o adotam no sentido de restringir a liberdade dos eleitores de escolherem seus representantes em prol de cúpulas partidárias “pouco democráticas”<sup>283</sup>.

### 5.2.3.1 Promoção da inclusão de minorias, incluindo de indígenas

Uma pesquisa realizada para a União Interparlamentar demonstrou que a maior parte de parlamentares (sejam governistas, sejam de oposição) defendia que medidas legislativas especiais deveriam ser adotadas para promover a maior participação de minorias nos respectivos parlamentos<sup>284</sup>.

Entretanto, as estratégias para garantir tal participação parecem difíceis de ser harmonizadas devido a diferentes realidades das várias minorias ao redor no mundo<sup>285</sup>. A diversidade racial e étnica não se distribui igualmente pelo território e por partidos. Neste aspecto, circunscrições eleitorais especiais parece ser um método adequado para a garantia de participação de minorias.

A Venezuela reserva 3 assentos em sua Câmara dos Deputados para indígenas eleitos pelo sistema majoritário em 3 circunscrições indígenas especiais. A Bolívia e o Equador também apresentam vários distritos especiais para a inclusão de minorias indígenas e camponesas. Na Bolívia, 12 circunscrições eleitorais puderam votar sobre a adoção ou não de métodos tradicionais indígenas para o procedimento eleitoral.

Assim, uma possibilidade para o Parlamento do MERCOSUL seria admitir a criação de distritos ou circunscrições eleitorais especiais para minorias indígenas, camponesas, quilombolas e outras que eventualmente se verifiquem nos respectivos países. Entretanto, tal alternativa tem o risco de fragmentar o número de distritos eleitorais por país, promovendo, de fato, uma eleição majoritária e não proporcional.

Uma alternativa, similar às cotas para mulheres, seria prever que as listas eleitorais garantam uma representatividade mínima para minorias étnicas e raciais. Esta alternativa

---

<sup>283</sup> PANGRAZIO CIANCIO, Miguel Angel, *Los Sistemas Electorales*, Editora Intercontinental, Assunção, 2007.

<sup>284</sup> PROTSYK, Oleh, *The representation of minorities and indigenous peoples in parliaments: A global review*, UIP/PNUD, México, 2010, pág.21.

<sup>285</sup> Para uma ampla pesquisa com entrevistas a parlamentares pertencentes a minorias étnicas ver POWELEY, Elizabeth, *La diversidad en los parlamentos: Escuchando las voces de las minorías y los pueblos indígenas – Entrevistas com Parlamentarios*, UIP/PNUD, França, 2010.

também apresenta um elemento complicador, pois dificilmente certos grupos políticos contemplariam tal diversidade sem comprometer sua plataforma política. Por exemplo, parece pouco razoável que um grupo político que tenha como representante brasileiro o Partido DEM, possa incluir um número de candidatos negros e indígenas, de acordo com as bandeiras pregadas pelo mesmo partido. Isto porque tal partido tem se apresentado contra interesses de negros, quilombolas e indígenas, inclusive por meio de demandas perante STF<sup>286</sup>.

Outras estratégias de inclusão de indígenas poderiam ser construídas com o tempo, através de estudos realizados pelo próprio Parlamento do MERCOSUL em parceria com a União Interparlamentar e o Parlamento Indígena da América<sup>287</sup>.

#### **5.2.4 Direitos de Cidadania (ao voto e a ser eleito)**

Podemos separar a análise quanto aos direitos de cidadania nos Estados do MERCOSUL, quanto a diferentes aspectos que deverão informar os critérios recomendados para as eleições do MERCOSUL: a idade permitida para eleitores e para candidatos, a participação de estrangeiros como eleitores e como candidatos, e as restrições ao direito de votar e de se candidatar a cargos elegíveis.

##### **5.2.4.1 Idade eleitoral**

A idade eleitoral varia entre os países integrantes e candidatos ao MERCOSUL. No Brasil, o voto é facultativo para os maiores de 18 anos e menores de 70 anos de idade. Na Argentina a previsão é idêntica à brasileira. No Equador a previsão é similar à brasileira, entretanto, a idade máxima do voto compulsório é de 65 anos de idade. Na Bolívia e no Uruguai a idade mínima para o voto é 18 anos e não há previsão para voto facultativo em outras idades. No Paraguai a idade mínima também é 18 anos, é previsto como facultativo a partir dos 75 anos de idade. No caso do Paraguai, na prática, como não há sanção à omissão no voto, o voto é, de fato, facultativo para todas as idades<sup>288</sup>.

Já a idade para se candidatar a cargos elegíveis possui grande variação mesmo no

<sup>286</sup> STF, ADI 3239, Petição Inicial apresentada pelo Partido da Frente Liberal (sucido pelo DEM) em 26 de junho de 2004, págs.02-24 dos autos.; STF, ADPF 186, Decisão de 25-26 de abril de 2012.

<sup>287</sup> IGUANZO, Isabel, El Parlamento Indígena de América, Universidade de Salamanca, Salamanca, 2008, disponível em <http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/El%20Parlamento%20Indigena%20de%20Am%C3%A9rica.pdf>, último acesso em 12 de junho de 2014.

<sup>288</sup> Uma compilação das idades votantes pode ser encontrada em CIA, World Fact Book – Field Listing: Suffrage, disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2123.html>, último acesso em 08 de junho de 2014.

Brasil<sup>289</sup>.

Em relação à idade permitida para o voto e para se votar, por serem critérios objetivos, uma harmonização compulsória para os diferentes países seria inadequada. A escolha do máximo e mínimo para o voto obrigatório tem aspectos relacionados à cultura política de cada povo. Como as diferenças são pequenas, a expectativa é de que as diferenças de idades votantes não gerem impacto em assimetrias significativas e medidas discriminatórias para prejudicar candidatos específicos. Uma solução para um processo eleitoral uniforme ao Parlamento do MERCOSUL seria designar que a idade para eleitores seria aquela prevista nas legislações internas dos Estados Partes. A idade mínima para os candidatos ao Parlasul seria a idade praticada por cada Estado para os candidatos aos órgãos legislativos nacionais, com composição dada por votação proporcional ou mista: câmara baixa nos casos do Brasil, Uruguai, Argentina, Venezuela, e quando acederem, Bolívia; câmara alta no caso do Paraguai; e câmara única no caso do Equador.

Entretanto, caso se admita o voto de estrangeiros no território de outro Estado Parte, a diferença de regras em relação à idade poderá gerar confusão. O Direito ao voto para residentes estrangeiros é, ao lado de outras restrições ao Direito ao voto, um dos critérios que podem ter maior impacto na percepção democrática dos países integrantes do MERCOSUL, e que passamos a analisar a seguir.

#### 5.2.4.2 Direitos políticos de estrangeiros

O direito a residentes estrangeiros a votar em eleições locais é a primeira divergência importante. No Brasil, estrangeiros não possuem o direito ao voto<sup>290</sup>, salvo em alguns casos Portugueses<sup>291</sup>. Em outros Estados Partes e em Estados associados candidatos à integração

<sup>289</sup>CF/1988, Art.14§ 3º, inc.VI:

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...]

VI - a idade mínima de:

- a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
- b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
- c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
- d) dezoito anos para Vereador.

<sup>290</sup>CF/1988, Art. 14. § 2.º:

Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos. [grifo nosso].

<sup>291</sup>CF/1988, Art.12. Ver também Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, celebrado em Porto Seguro em 22 de abril de 2000, promulgado no Brasil pelo Decreto Nº 3.927, de 19 de setembro de 2001. art.17:

Artigo

1. O gozo de direitos políticos por brasileiros em Portugal e por portugueses no Brasil só será reconhecido aos

plena ao MERCOSUL, estrangeiros possuem o direito ao voto em algumas condições. Assim, a Constituição Paraguaia de 1992 prevê que:

Artículo 120. –De los Electores  
[...] Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales.

De maneira semelhante, a Constituição Venezuelana de 1999 permite que:

Art.64. [...] El voto para las elecciones municipales y parroquiales y estadales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

Já na Argentina, o direito a votar em eleições locais depende da legislação de cada província ou municipalidade<sup>292</sup>.

Seguindo o modelo do Parlamento Europeu<sup>293</sup>, é necessário reconhecer ao menos o direito de todos os cidadãos de países do MERCOSUL a terem o direito a voto em seu respectivo país de residência para as eleições do Parlasul, consolidando assim uma cidadania do MERCOSUL.

#### 5.2.4.3 Restrições a direitos políticos

Os Direitos de cidadania de votar e se candidatar são restringidos nos países do MERCOSUL com diferentes bases.

Todos os países do bloco adotam legislações segundo as quais condenados à privação de liberdade, enquanto durarem seus efeitos, perdem o direito ao voto. Tal disposição ampla,

---

que tiverem três anos de residência habitual e depende de requerimento à autoridade competente.  
2. A igualdade quanto aos direitos políticos não abrange as pessoas que, no Estado da nacionalidade, houverem sido privadas de direitos equivalentes.  
3. O gozo de direitos políticos no Estado de residência importa na suspensão do exercício dos mesmos direitos no Estado da nacionalidade.

<sup>292</sup>Cartilha *About Argentina*, disponível no Sítio Eletrônico do Governo da Argentina, em <http://www.argentina.gob.ar/advf/documentos/4e7789c44cea9.pdf>, Acesso em: 20 jun. 2014.

<sup>293</sup>TFUE (versão consolidada), art.20, 1 e .2.b:

*Artigo 20.º (ex-artigo 17.º TCE)*

1. *É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui.*

2. *Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados. Assistem-lhes, nomeadamente: (...)*

*b) O direito de eleger e ser eleitos nas eleições para o Parlamento Europeu, bem como nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;*

sem a devida justificativa é incompatível com a normativa de Direitos Humanos, conforme já decidida pela Corte Europeia de Direitos Humanos em diversas ocasiões<sup>294</sup>. As decisões possuem fundamentos em normas<sup>295</sup> com conteúdo análogo em normas do Sistema Global<sup>296</sup> e do Interamericano de Direitos Humanos<sup>297</sup>.

Quanto ao direito de ser eleito, será necessário encontrar um equilíbrio entre as várias posições adotadas nas legislações internas dos Estados Partes, segundo as quais podemos citar como extremas as normas uruguaias para a suspensão da cidadania e as normas bolivianas.

A Constituição do Uruguai declara:

*Artículo 80.- La ciudadanía se suspende:*

*1º) Por ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente.*

*2º) Por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría.*

*3º) Por no haber cumplido dieciocho años de edad.*

*4º) Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena.*

*5º) Por el ejercicio habitual de actividades moralmente deshonrosas, que determinará la ley sancionada de acuerdo con el numeral 7º del artículo 77.*

<sup>294</sup> Ver, e.g., CEDH, *Söyler v. Turquía*, Decisão de 17 de setembro de 2013; CEDH, *Gladkov e Anchugov v. Rússia*, Decisão de 4 de julho de 2013; CEDH, *Greens e M.T. v. Reino Unido*, Decisão de 23 de novembro de 2013; CEDH, *Hirst (No.2) v. Reino Unido*, Decisão de 6 de outubro de 2005..

<sup>295</sup> As decisões condenatórias se baseiam no Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, celebrado em Paris, em 20 de março de 1952,,: Protocolo Adicional:

*ARTIGO 3º Direito a eleições livres*

*As Altas Partes Contratantes obrigam - se a organizar, com intervalos razoáveis, eleições livres, por escrutínio secreto, em condições que assegurem a livre expressão da opinião do povo na eleição do órgão legislativo.*

<sup>296</sup> Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, aberto à assinaturas em Nova Iorque, aos 19 de dezembro de 1966, promulgado no Brasil pelo Decreto No 592, de 6 de julho de 1992, art.25:

*ARTIGO 25 - Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:*

*a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;*

*b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;*

*c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.*

<sup>297</sup> Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, promulgado no Brasil pelo Decreto No. 678, de 6 de novembro de 1992, art.23

*Artigo 23 - Direitos políticos*

*1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:*

*a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;*

*b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e*

*c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.*

*2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.*

Apesar da provisão correlata no Pacto de São José da Costa Rica admitir a restrição por condenação em processo penal, a fundamentação da arbitrariedade de uma proibição abrangente do direito ao voto de condenados se aplica também à hermenêutica da norma do Sistema Interamericano.

6º) *Por formar parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia, o de propaganda que incitase a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad. Se consideran tales, a los efectos de esta disposición, las contenidas en las Secciones I y II de la presente Constitución.*

7º) *Por la falta superviniente de buena conducta exigida en el artículo 75. Estas dos últimas causa les sólo regirán respecto de los ciudadanos legales. El ejercicio del derecho que otorga el artículo 78 se suspende por las causales enumeradas precedentemente.*

O termo utilizado pela Constituição Uruguaia é inadequado, ao tratar da mesma forma, como suspensão, a cidadania dos que ainda não completaram 18 anos e os que estão sendo processados. A Constituição Uruguaia também possui provisões de duvidosa compatibilidade com normas internacionais de Direitos Humanos: por exemplo, notadamente as causas de suspensão da cidadania dos itens 2º, 4º, 5º, e 6º. Nestes casos, a completa ausência de devido processo para suspender direitos de cidadania do indivíduo poderia comprometer o andamento democrático de eleições. Neste sentido, as *supra* mencionadas decisões da CEDH<sup>298</sup> ilustram bem como a restrição ampla a direitos políticos viola instrumentos internacionais de proteção aos Direitos Humanos.

A legislação Uruguaia, ao menos em tese, permitiria que candidatos idôneos fossem retirados do pleito com base em acusações caluniosas ou exageradas por motivos ideológicos. Exemplos recentes, mencionados como um lembrete sobre a importância do devido processo legal na exclusão de direitos de representação, são o golpe de Estado sofrido pelo presidente Paraguai, já discutido na seção 2.4.2 e as prisões “pre-emptivas” contra militantes que pretendiam se manifestar contra a Copa do Mundo, no Rio de Janeiro, às vésperas do final do evento<sup>299</sup>. Além disso, na América Latina é notório o histórico de perseguição a movimentos sociais camponeses dentre outros<sup>300</sup>, inclusive havendo condenação contra o Brasil perante a Corte IDH sobre o assunto<sup>301</sup>.

Portanto, o artigo 80.6º da Constituição Uruguaia, se adotado como modelo ou implementado por qualquer um dos países do MERCOSUL para as eleições do Parlasul, gera

<sup>298</sup> Ver nota 294 *supra*.

<sup>299</sup> AI, *NOTA PÚBLICA: Anistia Internacional manifesta preocupação com prisões às vésperas da final Copa do Mundo no Rio de Janeiro*, disponível no Sítio Eletrônico da AI Brasil, em <http://anistia.org.br/direitos-humanos/blog/nota-p%C3%BAblica-anistia-internacional-manifesta-preocupa%C3%A7%C3%A3o-com-pris%C3%B5es-%C3%A0s-v%C3%A9speras>, último acesso em 15 de julho de 2014; Justiça Global Brasil, *Justiça Global questiona Judiciário e Executivo Federal sobre prisões políticas no Rio*, disponível no Sítio Eletrônico da Justiça Global Brasil, em <http://global.org.br/programas/justica-global-questiona-judiciario-e-executivo-federal-sobre-prisoas-politicas-no-rio/>, último acesso em 20 de julho de 2014.

<sup>300</sup> CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y de los defensores de Derechos Humanos en las Américas*, de 31 de dezembro de 2011, OEA/Ser.L/V/II Doc.66., págs.30-51.

<sup>301</sup> Corte IDH, *Caso Escher e outros v. Brasil*, Sentença de 6 de julho de 2009 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas).

um risco de agravamento de tensões e redução da representatividade de movimentos, que legitimamente defendem causas aspiradas por segmentos marginalizados das populações dos países do MERCOSUL. Por estas razões, o padrão de restrição aos direitos de cidadania da Constituição Uruguaia é inadequado para a composição de um Parlamento do MERCOSUL efetivamente democrático.

Por outro lado, será pouco razoável permitir que não haja filtros para impedir a candidatura ao Parlamento do MERCOSUL de pessoas condenadas judicialmente e sem qualquer traço de reputação ilibada. A previsão constitucional boliviana sobre o tema parece excessivamente permissiva, ao prever a suspensão de direitos políticos apenas em três hipóteses<sup>302</sup>:

*Artículo 28 - El ejercicio de los derechos políticos se suspende en los siguientes casos, previa sentencia ejecutoriada mientras la pena no haya sido cumplida:*

*Por tomar armas y prestar servicio en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra.*

*Por defraudación de recursos públicos.*

*Por tración a la patria.*

Assim, se, em seu ingresso ao MERCOSUL, a Bolívia regulamentar eleições para o Parlasul com base na provisão de sua constituição, qualquer criminoso contumaz, contanto que não incida nas três restritas possibilidades acima, poderia se candidatar e ser eleito para integrar o Parlamento do MERCOSUL. E isso poderia minar a credibilidade do órgão para cidadãos bolivianos ou dos demais Estados do bloco.

Equilíbrio razoável poderá ser provavelmente contemplado através de modelo próximo ao adotado pelo Brasil, o da Lei Ficha Limpa<sup>303</sup>. Com sua aprovação, a legislação brasileira estabeleceu um amplo rol de inelegíveis, mas mantém, como regra geral, a necessidade de que o indivíduo seja condenado por sentença transitada em julgado ou emitida por órgão colegiado<sup>304</sup>.

### **5.3 Leis Projetos nacionais para eleições diretas no MERCOSUL**

A seguir, será apresentada a legislação Paraguai sobre as eleições para o Parlamento do MERCOSUL, para, em seguida, apresentar e discutir os projetos em tramitação nos legislativos da Argentina e do Brasil sobre a mesma matéria. Não foram localizados projetos

<sup>302</sup> Constituição Boliviana de 2007, art.28.

<sup>303</sup> Lei Ficha Limpa, Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010..

<sup>304</sup> Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, arts.1.I.(c)-(e), (h), (j), (l), (n), (p)

similares do Uruguai.

Em relação à Venezuela, também não foram encontradas informações sobre projetos para eleições diretas para o MERCOSUL. Entretanto, pode-se prever que sistema similar ao utilizado para eleições diretas ao Parlatino seja adotado. Para 11 dos 12 assentos a que tem direito no Parlamento Latino-americano, a Venezuela optou por lista em distrito único. Para o assento remanescente, o país optou por eleição majoritária nacional para um assento de representante indígena<sup>305</sup>.

Como Bolívia e Equador ainda não são partes do MERCOSUL, não há ainda projeto para eleições diretas para o Parlasul nestes países.

### 5.3.1 Legislação Paraguaia

O Paraguai foi o primeiro dos Estados do MERCOSUL a prever um procedimento para as eleições de deputados para o Parlasul. A legislação que alterou o Código Eleitoral<sup>306</sup> do país para contemplar as eleições para o Parlamento do MERCOSUL foi aprovada em 2007<sup>307</sup>.

O Código Eleitoral paraguaio prevê:

*Art. 106.- Cada distrito electoral de la República tendrá un Registro Cívico Permanente de electores para cargos de Presidente de la República, miembros de las Cámaras de Senadores y Diputados, Parlamentarios del Mercosur, Gobernador, Junta Departamental, Intendente Municipal, miembros de Juntas Municipales, Convencionales Constituyentes y Referéndum.*

Assim, o registro de eleitores para Parlamentares do MERCOSUL é idêntico ao registro de outros cargos eletivos no país. Possivelmente, se houver ampliação do direito a estrangeiros poderá ser necessário alterar a legislação para incluir eleitores que não constam do registro cívico permanente.

As eleições no Paraguai são ainda previstas através de método manual, conforme o Código Eleitoral Paraguaio:

<sup>305</sup> Ver Conselho Nacional Eleitoral Venezuelano, *Divulgación Elecciones Parlamentarias*, de 26 de setembro de 2010, disponível em <[http://www.cne.gob.ve/divulgacion\\_parlamentarias\\_2010/](http://www.cne.gob.ve/divulgacion_parlamentarias_2010/)>, Acesso em: 20 jun. 2014.

<sup>306</sup> Código Eleitoral Paraguaio, estabelecido pela Lei No. 835/1996, de 17 de abril de 1996, disponível no Sítio Eletrônico do Tribunal Superior da Justiça Eleitoral Paraguaio em: <[http://www.tsje.gov.py/legislacion/leyes/1996/5\\_834.pdf](http://www.tsje.gov.py/legislacion/leyes/1996/5_834.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2014.

<sup>307</sup> Lei Paraguaia 3.166 de 30 de março de 2007, que modifica certos artigos da Lei No. 835/1996, disponível no Sítio Eletrônico do Tribunal Superior da Justiça Eleitoral Paraguaio em [http://www.tsje.gov.py/legislacion/leyes/2007/5\\_3166.pdf](http://www.tsje.gov.py/legislacion/leyes/2007/5_3166.pdf), Acesso em: 10 jul. 2014.

*Art. 170.- La votación será hecha en boletines únicos divididos en espacios cuadriláteros de cuatro centímetros. Cada espacio tendrá un color y número diferenciado. El color será propuesto por los partidos, movimientos políticos y alianzas reconocidos con el número que le sea adjudicado por la Justicia Electoral, los cuales pasarán a ser propiedad exclusiva de los mismos mientras subsistan.*

*Habrá un solo boletín para el cargo de Presidente y de Vicepresidente de la República, uno para la Cámara de Senadores, otro para la Cámara de Diputados que se integrará conforme lo establece el Artículo 221 de la Constitución Nacional, uno para Parlamentarios del Mercosur, uno para Convencionales Constituyentes, uno para Gobernador, uno para Junta Departamental, uno para Intendente Municipal y uno para Junta Municipal, respectivamente, con mención de los cargos a llenarse y el período correspondiente.*

Seria importante que o país convertesse a eleição para o Parlasul em eleições por urnas eletrônicas, o que permitiria uma maior confiabilidade no sistema eleitoral, seguindo padrões internacionais para a confiabilidade da eleição eletrônica<sup>308</sup>. Eleições por meio de voto eletrônico têm consistentemente sido elogiadas no Brasil<sup>309</sup> e Venezuela<sup>310</sup>.

*Art.247 (...) Los parlamentarios del MERCOSUR serán electos por el sistema de listas desbloqueadas y representarán proporcionalmente al partido, movimiento político o alianza al cual pertenezcan, de acuerdo con los términos del Artículo 258 de este Código.*

O artigo 258 do Código Eleitoral Paraguaio estabelece um sistema de distribuição de assentos em lista fechada segundo o sistema D'Hont.

Até o presente momento, as eleições diretas para parlamentares do MERCOSUL, no Paraguai, se dão simultaneamente às eleições nacionais no país, entretanto, já há previsão de modificação de data, se o CMC assim decidir<sup>311</sup>.

Para uma harmonização melhor com um modelo eleitoral ideal para o Parlamento do MERCOSUL, a mudança mais importante na legislação, já em vigor no Paraguai, será a de tornar o voto efetivamente obrigatório para tais eleições.

<sup>308</sup> Comissão de Veneza (Conselho da Europa), *Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe*, adotada pela Comissão de Viena em sua 58a Sessão Plenária, Veneza, 12-13 de março de 2004, Estudo no. 260/2003), CDL-AD(2004) 012, Estrasburgo, 18 de março de 2004, disponível em <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282004%29012-e>, Acesso em: 20 jun. 2014.

<sup>309</sup> REZENDE, Pedro A. D., *Electronic Voting Systems—Is Brazil Ahead of its Time*. RSA CryptoBytes 7.2, 2004, disponível em <http://www.cic.unb.br/~rezende/trabs/cryptobytes3.pdf>, Acesso em: 28 jun. 2014.

<sup>310</sup> CORDERO et al, 2006, págs.6; 33-36. Ver ainda.

<sup>311</sup> Código Eleitoral Paraguaio:

*Art. 248.- La elección para senadores, diputados y parlamentarios del Mercosur, tendrá lugar simultáneamente con la que se realice para la elección del Presidente y Vicepresidente de la República, salvo las modificaciones que pudieran surgir como consecuencia de las disposiciones previstas al respecto por el Consejo del Mercosur, de conformidad con el Protocolo.*

### 5.3.2 *Projetos na Argentina*

Na Argentina dois projetos principais eram contrapostos, segundo notícia disponível no Sítio Eletrônico do Parlasul<sup>312</sup>. Um projeto é apresentado pelo ex-Senador José Pampuro, que considera o único formato que poderia contemplar a “representação cidadã” a eleição por lista em distrito único. Já o projeto apresentado por Rodríguez Sá propõe que as eleições para o Parlamento do MERCOSUL tenham como distritos as 23 províncias argentinas, aproximando-se, portanto, do modelo majoritário. Pelo discutido na seção 4, parece claro que o projeto de Pampuro, por contemplar modelo proporcional, parece mais adequado à cultura política dos países do MERCOSUL e à garantia de uma representatividade cidadã.

Mais recentemente, na Câmara dos Deputados da Argentina, adaptações à proposta de Pampuro têm avançado. Dentre elas, a proposta do Deputado Jorge Landau (Frente para la Victoria), que também prevê eleição em distrito único, mas com cotas para as províncias em cada lista para garantir a diversidade na representação<sup>313</sup>.

Em dezembro de 2013, outro deputado também da Frente para la Victoria apresentou proposta que mantém a lista única, mas acrescenta cotas para mulheres de 30% nas listas, conforme o Código Eleitoral Argentino, além disso, as eleições se realizariam junto com as demais eleições argentinas até que o CMC decida por eleições simultâneas nos Estados Partes do MERCOSUL<sup>314</sup>.

Assim, a Argentina tende a adotar um modelo de lista única com lista fechada visando à garantia de um equilíbrio territorial da representação eleita e de gênero – modelo que parece adequado para ser adotado como um modelo único para o Parlasul.

### 5.3.3 *Projetos no Brasil*

Três projetos foram apresentados até hoje, no Brasil, para o sistema eleitoral do Parlamento do MERCOSUL. Um na Câmara dos Deputados e dois no Senado Federal.

---

<sup>312</sup> PARLASUL: *Argentina comienza a tratar proyectos de ley para la elección de Parlamentarios del MERCOSUR*, notícia disponível no Sítio Eletrônico do Parlamento do MERCOSUL em [http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4213/2/parlasur/argentina\\_comienza\\_a\\_tratar\\_proyectos\\_de\\_ley\\_para\\_la\\_eleccion\\_de\\_parlamentarios\\_del\\_mercosur.html](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4213/2/parlasur/argentina_comienza_a_tratar_proyectos_de_ley_para_la_eleccion_de_parlamentarios_del_mercosur.html), Acesso em: 10 jul. 2014.

<sup>313</sup> Portal Télam (Agência Nacional de Notícias), *Diputados avanza con proyectos para la elección de parlamentarios del Mercosur*, notícia de 29 de março de 2014, disponível em <http://www.telam.com.ar/notas/201403/57247-diputados-avanza-con-proyectos-para-la-eleccion-de-parlamentarios-del-mercosur.html>, Acesso em: 20 mai. 2014.

<sup>314</sup> Portal Télam, 2014.

Projeto de Lei em tramitação na Câmara.

Em 2009, o Deputado Federal Dr. Carlos Zarattini propôs o primeiro Projeto de Lei, no Brasil, para as eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL<sup>315</sup>. O projeto se inspirava em vários aspectos das leis existentes nos demais Estados.

À época, o projeto pretendia incluir nas eleições de 3 de outubro de 2010 para presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal, senador, deputado federal, deputado estadual e deputado distrital, eleições também para o Parlamento do MERCOSUL<sup>316</sup>.

O projeto apresentado pelo Deputado Carlos Zarattini prevê que as eleições para o Parlamento do MERCOSUL sejam feitas pelo sistema proporcional, similar aos procedimentos de distribuição de lugares vigentes para as eleições de deputados federais, entretanto, com duas distinções importantes em relação ao sistema brasileiro. A primeira é o recurso à lista fechada e não aberta como atualmente funciona no Brasil<sup>317</sup>. A segunda é que o país não estaria dividido em circunscrições correspondentes aos Estados federados. A circunscrição nas eleições proposta era o país<sup>318</sup>. Na justificativa do projeto, o Deputado Zarattini destacava que a adoção de circunscrições similares às demais eleições legislativas, no Brasil, resultariam no abandono do sistema proporcional para tais eleições<sup>319</sup>.

O Projeto previa que as normas para a definição de lista de candidaturas seriam estabelecidas por cada partido<sup>320</sup>. No entanto, tal liberdade era condicionada a certos parâmetros gerais. A escolha da lista fechada no projeto permitia que o mesmo previsse uma distribuição geográfica equitativa dos eleitos e ações afirmativas para sexo e etnia:

*Art.4º. (...)*

*§ 1º A composição da lista de candidaturas de cada partido ou coligação obedecerá às seguintes regras:*

*I – candidatos com domicílio eleitoral nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul ocuparão, em cada lista, vagas na proporção dos lugares que o conjunto de estados que compõe a região ocupa na Câmara dos Deputados;*

*II – o mínimo de trinta % e o máximo de setenta % das vagas, em cada lista, será ocupado por candidaturas de cada sexo e etnia.*

<sup>315</sup> Projeto de Lei da Câmara PLC 5.279/2009 de 2009, do Sr. Carlos Zarattini.

<sup>316</sup> PLC 5.279/2009, art.1º.

<sup>317</sup> PLC 5.279/2009, art.2º.

<sup>318</sup> PLC 5.279/2009, art.2º, parágrafo único.

<sup>319</sup> PLC 5.279/2009, Justificativa, pág.3.

<sup>320</sup> PLC 5.279/2009, art.3º.

O conciso projeto previa que, em sua omissão, seriam aplicadas as normas destinadas a regulamentar as eleições de deputado federal<sup>321</sup>.

A explicação das vagas para diferentes sexos na lista visa refletir regra já existente no sistema eleitoral brasileiro. A proposta de expandir para regiões tem o propósito de amenizar eventuais distorções da designação de uma circunscrição eleitoral única. Já quanto às vagas para etnias, o relator admite serem complexas. A redação proposta poderia causar estranheza, uma vez que etnias indígenas, aplicando-se o texto literal, seriam ultra-representadas. Entretanto, o autor justifica que sua proposta visa evitar que a ‘etnia branca’ não tivesse representação avassaladora em relação aos demais grupos<sup>322</sup>.

O Relator do Projeto na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara (CREDN), Deputado Dr. Rosinha, apresentou, inicialmente parecer no qual corrobora a maior parte do Projeto, com a importante alteração de garantir que os cinco primeiros nomes de cada lista partidária ou de coligação deveriam ser atribuídos a representantes de cada uma das 5 regiões do país e ter no mínimo 40% de representantes do mesmo sexo<sup>323</sup>.

O Projeto é similar ao sistema adotado no Paraguai, aos principais projetos Argentinos e para o Parlasul, e ao modelo Venezuelano para o Parlatino, parecendo apresentar fórmula adequada para um Parlamento do MERCOSUL com uma representação cidadã.

Entretanto, o projeto, que chegou a ser aprovado na CREDN, nunca foi aprovado em plenário, e perdeu os prazos das eleições de 2010 e de 2012. Sua última tramitação, em março de 2012, foi o adiamento de sua votação por duas sessões por solicitação de deputado<sup>324</sup>. Ao contrário do Projeto da Câmara, os projetos em tramitação no Senado abandonam se desviam em grande medida do adotado ou pelo que parece será adotado nos demais Estados Partes do MERCOSUL.

### 5.3.2.1 Projetos de Lei em tramitação no Senado

Em 2012, um primeiro Projeto de Lei do Senado foi apresentado visando regulamentar as eleições diretas ao MERCOSUL, pelo Senador Lindbergh Faria<sup>325</sup>. O projeto visava regulamentar as eleições ao Parlamento do MERCOSUL junto às eleições municipais de

<sup>321</sup> PLC 5.279/2009, art.5º.

<sup>322</sup> PLC 5.279/2009, Justificativa, pág.4.

<sup>323</sup>Dr. Rosinha, Relatório CREDN PL 5.279/2009, de 11 de agosto de 2009, Substitutivo ao PL 5.279/2009, art.,5º, § 4º,

<sup>324</sup>Informação disponível no Sítio Eletrônico da Câmara dos Deputados, em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=435878>>, Acesso em: 22 jul. 2014.

<sup>325</sup> Projeto de Lei do Senado 126 de 2011, do Sr. Lindbergh Faria, de 29 de março de 2011, art.1º. §1º.

2012, e traz como principal mudança o rompimento com o sistema proporcional. Além disso, prevê a eleição de 75 representantes brasileiros no Parlamento do MERCOSUL, 48 seriam eleitos pelo que é designado sistema proporcional<sup>326</sup>. Os demais 27 representantes seriam eleitos pelo voto majoritário em cada Estado e no Distrito Federal<sup>327</sup>. O PLS 126/2011 apresenta ainda uma tabela como anexo, apontando quantos candidatos cada Estado poderá eleger através do designado ‘sistema proporcional’ (sic)<sup>328</sup>.

Acontece que a mencionada tabela apresenta apenas um candidato para 15 Estados e para o Distrito Federal. Ora, eleição “proporcional” que elege apenas um candidato não é proporcional, e sim majoritária. Assim, o sistema “misto” proposto pelo PLS 126/2011 é, na verdade, primordialmente majoritário, e tende, conforme já vimos, a criar fortes distorções de representatividade<sup>329</sup>. Isto se mantém também na minoria dos Estados que apresentem dois ou mais eleitos pelo suposto voto proporcional, conforme o PLS 126/2011. Dos 11 Estados restantes, 7 contariam com apenas dois representantes eleitos. Tratar-se-ia, no caso, não de voto proporcional, mas de voto majoritário com dois eleitos por circunscrição, método eleitoral que tende a produzir ainda mais distorções, conforme vimos no exemplo comparado de Barbados na seção 4.1.3 *supra*. O país caribenho abandonou o sistema de dois eleitos por distrito devido às distorções mais intensas causadas pelo sistema. Apenas quatro Estados apresentariam um número maior de eleitos, mas ainda assim com tendência a causar fortes distorções de representação. O PLS 126/2011 não se conforma nem com o Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, que previa que as eleições diretas para o Parlasul seriam realizadas através do método de representação cidadã<sup>330</sup>, nem com o Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL, que previa a proporcionalidade atenuada<sup>331</sup>. O projeto trata-se, portanto, de um retrocesso quando comparado à proposta da Câmara.

O PLS 126//2011 é um retrocesso em relação ao PLC 5.279/2009 e, também, em relação a outro aspecto. O projeto do Senado não apresenta qualquer alternativa para ações afirmativas para etnias. Além disso, reduz a inscrição obrigatória de cada sexo de 40% para 30%, não havendo obrigação de pré-ordenação que garanta a representação de mulheres entre os primeiros elencados da lista de cada partido ou coalizão. Recorre, assim, à regra já prevista na legislação brasileira e que vem se mostrando ineficaz na inclusão de um maior equilíbrio

---

<sup>326</sup> PLS 126/2011, art.2o.

<sup>327</sup> PLS 126/2011, art.3o.

<sup>328</sup> PLS 126/2011, Anexo.

<sup>329</sup> Ver seção 4 *supra*.

<sup>330</sup> Protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, art.5º.

<sup>331</sup> PARLASUL, Acordo Político de 2009, B.II, Art.1.

entre os sexos nos órgãos legislativos nacionais<sup>332</sup>.

O PLS 126/2011 teve como relator o Senador Antônio Carlos Valadares, que não apresentou mudanças capazes de sanar os vícios apontados, e segue, portanto, indicando direções equivocadas na regulamentação das eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL<sup>333</sup>.

Projeto de Lei do Senado Federal n. 358/ 2013, de autoria do Senador Rubens Requião foi apresentado em 4 de setembro de 2013. O Projeto não corrige os equívocos de escolha do sistema majoritário. Apenas elimina os 27 assentos, com base no sistema majoritário simples e os redistribui entre os Estados. Assim, no PLS do Senador Requião, 08 Estados seguem elegendo apenas um candidato, 08 Estados elegem dois candidatos por Estado, 06 Estados elegem três candidatos, 02 Estados elegem quatro candidatos cada, a Bahia elege 05 representantes, Minas e Rio de Janeiro elegem 06 representantes cada, e São Paulo elege 09 deputados<sup>334</sup>.

O PLS 358/2013 apresenta retrocesso ainda maior que o PLS 126/2011 no que se refere a ações afirmativas. O Projeto de Requião não apresenta qualquer dispositivo, nem mesmo para um maior equilíbrio de gênero. Portanto, ele não agrega para uma eleição democrática no MERCOSUL.

Dentre os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, o PLC 5.279/2009, o único que tramita na Câmara dos Deputados, é também o mais antigo e que está há mais tempo com a tramitação parada, é o mais atual e adequado à normativa do MERCOSUL vigente e à constituição de um Parlamento do MERCOSUL com maior viés democrático. Isto se justifica por duas principais razões: por apresentar sistemas de ações afirmativas que vêm se demonstrando eficazes e por ter como proposta um sistema proporcional para as eleições do Parlasul. O Projeto da Câmara também melhor se conforma à legislação adotada ou em tramitação nos demais Estados Partes do MERCOSUL, facilitando a harmonização ou mesmo unificação dos procedimentos para eleições dos integrantes do Parlamento do MERCOSUL.

A necessidade de uma representação proporcional é ainda mais urgente, pelo fato de a maior parte dos órgãos do MERCOSUL serem nomeados pelos respectivos executivos dos Estados Partes. Como os executivos são eleitos por voto majoritário, em uma evolução ideal do bloco, o CMC, o GMC, e/ou outro órgão eventualmente acordado pelas partes faz o papel de Câmara Alta. Conforme vimos no estudo sobre o modelo consensual, para que o mesmo

---

<sup>332</sup> Ver seção 5.2.3.1 acima.

<sup>333</sup> VALADARES, Antônio Carlos, Relatório CREDN-S PLS126/2011, de 24 de novembro de 2011, Substitutivo ao PLS126/2011.

<sup>334</sup> PLS 358/2013, art.3º.

tenha credenciais democráticas fortes, é importante que haja um bicameralismo, e que uma das câmaras seja eleita pelo voto proporcional. Assim, tal câmara há de ser o Parlamento do MERCOSUL, que, idealmente, será eleito pelo voto direto e proporcional.

## **6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA ELEIÇÕES DIRETAS PARA UM PARLAMENTO DO MERCOSUL**

A presente tese buscou desvelar critérios para a adoção de procedimentos para as eleições do Parlasul. A pesquisa se iniciou buscando entender o processo de integração do MERCOSUL, incluindo, seus antecedentes, tratados e protocolos que lhe deram o atual formato, além da presente estrutura institucional (Seção 2). Ao longo desta pesquisa, procurou-se extrair dos instrumentos que estruturam o MERCOSUL e seus órgãos aspectos que lhe impõem o dever de ter, por coerência, forte teor democrático na composição e funcionamento de suas instituições, especialmente do Parlamento do MERCOSUL.

Em seguida, a tese realiza um primeiro afastamento do MERCOSUL, para visitar a evolução do Parlamento Europeu – subsequentemente comparada à evolução do Parlamento do MERCOSUL (Seção 3).

Um segundo afastamento do MERCOSUL é realizado para buscar, no direito comparado, os padrões e critérios para eleições democráticas dentro dos modelos de democracia, utilizando como marco teórico orientações do professor neerlandês Arendt Lijphart. Neste momento, buscou-se compreender que padrão de democracia (majoritário ou consensual) melhor garantiria uma representatividade democrática e qual seria mais adequado à realidade dos países da América do Sul. A conclusão de que o modelo consensual é o mais adequado salta aos olhos (Seção 4).

Passou-se então a uma análise dos sistemas eleitorais no MERCOSUL, visitando com especial atenção as legislações internas dos Estados Partes e dos Estados Associados que se candidatam a serem Estados Partes do MERCOSUL como membros plenos. (Seção 5). Com base nesta sucessão de análises, chega-se às conclusões que serão expostas a seguir.

O sufrágio universal, secreto e direto para o Parlasul deverá ainda ser obrigatório em todos os Estados Partes. Isto é particularmente importante pelo fato de que o voto facultativo favorece a sub-representação de grupos historicamente vulnerabilizados, incrementando desigualdades no poder político.

Para ser efetivamente democrático, o MERCOSUL deve adotar o máximo de aspectos do modelo consensual de democracia. Em especial, a eleição para seus representantes deve ser realizada através do método proporcional, de preferência, proporcional puro. É recomendável ainda que cada país utilize apenas uma circunscrição eleitoral, podendo equilibrar a distribuição geográfica dos representados através de listas fechadas que contemplem candidatos equitativamente distribuídos por Estados, províncias, departamentos, etc. A lista

fechada também poderá contribuir com o estabelecimento de ações afirmativas eficazes para a promoção da igualdade de gênero. Aspectos étnicos/raciais deverão ser encorajados, mas terão como óbice a orientação política dos grupos políticos participantes – e mais estudos serão necessários para apontar o modelo ideal de inserção de grupos minoritários no Parlasul. Critério único ou geral poderá ser adotado após as primeiras eleições previstas para 2020.

Baseando-se no exemplo Europeu, é necessário que as eleições ao Parlamento do MERCOSUL contem com a participação de grupos políticos transnacionais. Uma forma de fazer isto seria exigir que cada grupo político estivesse registrado em mais de um Estado Parte para que possa cadastrar candidatos ao Parlasul.

As restrições aos direitos políticos em relação à idade não deverão ser necessariamente uniformizados, podendo-se respeitar as tradições de participação política de cada um dos Estados. Entretanto, outros aspectos relacionados aos direitos políticos deverão ser harmonizados, em particular, o direito de cidadãos do MERCOSUL de votarem e serem votados quando residentes em qualquer dos Estados Partes. Além disso, os critérios de restrição a direitos políticos com base em violações da legislação penal ou eleitoral deverão ter como um parâmetro de equilíbrio a proporcionalidade e a aplicação apenas quando for proferida sentença condenatória por órgão colegiado.

Finalmente, de nada adiantará para a consolidação de uma cidadania do MERCOSUL a adoção de leis nacionais isoladas, sem lastro em regras comuns para todos os países do bloco. Dos projetos apresentados no Congresso Nacional do Brasil, o que mais tem a contribuir com o debate nacional é certamente o PLC 5.297/2011. Este deverá ter precedência sobre as propostas em tramitação no Senado Federal, para o incremento dos debates no âmbito do Parlamento do MERCOSUL e adoção de parâmetros comuns para uma eleição única a ser realizada no dia do MERCOSUL Cidadão, cuja data ainda não foi definida. Apenas a título de ilustração sugerimos, anexo, o dia do MERCOSUL Cidadão com o dia 26 de março, data de aniversário de celebração do Tratado de Assunção.

Com a suspensão do Paraguai do MERCOSUL, o Parlasul ficou cerca de dois anos e meio sem se reunir. Desde então, a Venezuela passou a integrar o bloco, e Bolívia e Equador demonstraram crescente interesse em aceder ao mesmo. Evoluções legislativas em cada um dos países também mudaram a situação que prevalecia há alguns anos. É necessária uma nova rodada de debates para uma nova proposta do Parlasul para o CMC que atualize o Acordo Político de 2009. A nova proposta deverá ser mais sólida e com padrões bem definidos para a harmonização de eleições para o Parlamento do MERCOSUL.

Visando contribuir com esta possível nova rodada de negociações para a harmonização ou até uniformização da legislação eleitoral no MERCOSUL, apresentaremos, anexa, uma proposta de norma a ser aprovada pelo Parlasul e encaminhada para adoção pelo CMC. Esperamos que as propostas aqui contidas possam contribuir para os debates sobre a integração mais efetiva e democrática do MERCOSUL, principalmente através de eleições que reflitam os desejos democráticos dos novos cidadãos MERCOSULinos.

## REFERÊNCIAS

### Tratados Internacionais

**ACORDO DE COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA Nº 14**, entre o Brasil e a Argentina (ACE-14), promulgado no Brasil pelo Decreto No 60, de 15 de Março De 1991.

**ACORDO DE COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA EM MATÉRIA CIVIL, COMERCIAL, TRABALHISTA E ADMINISTRATIVA, ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA ARGENTINA**, de 20 de agosto de 1991, promulgado no Brasil pelo Decreto No. 1.560, de 18 de junho de 1995.

**ACORDO PARA A FACILITAÇÃO DE ATIVIDADES EMPRESARIAIS NO MERCOSUL**, adotado na XXVII Reunião de Cúpula do MERCOSUL, realizada em Belo Horizonte, em 16 de dezembro de 2004., Dec. MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 32/04, promulgado no Brasil pelo Decreto Nº 6.418, de 31 de março de 2008.

**ATO ÚNICO EUROPEU**, feito no Luxemburgo em 17 de fevereiro de 1986, Disponível em: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, No. L169/1, de 29 de junho de 1987.

**CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA**, Disponível em: Jornal Oficial da União Europeia, No. C 364, de 18 de dezembro de 2000, págs.0001 - 0022

**CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS (PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA)**, de 22 de novembro de 1969, promulgado no Brasil pelo Decreto No. 678, de 6 de novembro de 1992

**CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS**, adotada em Viena, em 23 de maio de 1969, Promulgada no Brasil pelo Decreto 7.030, de 14 de dezembro de 2009.

**CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM**, celebrada em Roma, em 04 de novembro de 1950,

**CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO ECONÔMICA ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA ARGENTINA E O GOVERNO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI**, celebrado em Montevideu, em 20 de agosto de 1974, publicado no Sítio Eletrônico do Centro de Documentação INTAL do BID, Disponível em [http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/Derecho\\_Integracion/documentos/018-019-Documentacion\\_02.pdf](http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/Derecho_Integracion/documentos/018-019-Documentacion_02.pdf), Acesso em: 14 jun.2014.

**MINUTA DE TRATADO INCORPORANDO O ESTATUTO DA COMUNIDADE EUROPEIA**, Assembleia Ad Hoc, outubro a de 1952 a abril de 1953. Arquivo da Integração Europeia. 1953. Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/991/1/political\\_union\\_draft\\_treaty\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/991/1/political_union_draft_treaty_1.pdf)>. Acesso em: 20 de maio de 2014.

**MINUTA DE TRATADO QUE INSTITUI A UNIÃO EUROPEIA**, Jornal Oficial das

Comunidades Europeias, No. C 77/33, terça-feira, 14 de fevereiro de 1984

**PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS**, aberto à assinaturas em Nova Iorque, aos 19 de dezembro de 1966, promulgado no Brasil pelo Decreto No 592, de 6 de julho de 1992

**PROTOCOLO ADICIONAL À CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM**, celebrado em Paris, em 20 de março de 1952

**PROTOCOLO ADICIONAL AO TRATADO DE ASSUNÇÃO SOBRE A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL** (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994, promulgado no Brasil pelo Decreto no.1.901, de 09 de maio de 1996

**PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL**, aprovado pelo CMC na Decisão 23 de 08 de dezembro de 2005, Doc.MERCOSUL/CMC /DEC. N° 23/05, promulgado no Brasil pelo Decreto 6.105, de 30 de abril de 2007.

**PROTOCOLO DE ADESÃO DO ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA AO MERCOSUL**, adotado em Brasília em 7 de dezembro de 2012. – ainda não em vigor

**PROTOCOLO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA MÚTUA EM ASSUNTOS PENAIIS**, assinado em San Luis, República Argentina, em 25 de junho de 1996, entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, promulgado no Brasil Decreto No. 3.468, de 17 de maio de 2000

**PROTOCOLO DE ASSUNÇÃO SOBRE COMPROMISSO COM A PROMOÇÃO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL**, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005, promulgado no Brasil pelo Decreto N° 7.225, de 1° de julho de 2010.

**PROTOCOLO DE COLÔNIA PARA A PROMOÇÃO E A PROTEÇÃO RECÍPROCA DE INVESTIMENTOS NO MERCOSUL**, firmado em Colônia do Sacramento, em 17 de janeiro de 1994, Dec. MERCOSUL/CMC/DEC. N° 11/93

**PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO E ASSISTÊNCIA JURISDICIONAL EM MATÉRIA CIVIL, COMERCIAL, TRABALHISTA E ADMINISTRATIVA**, assinado em Las Lenãs, em 27 de junho de 1992, promulgado no Brasil pelo Decreto N° 2.067, de 12 de novembro de 1996.

**PROTOCOLO DE EXPANSÃO COMERCIAL BRASIL – URUGUAI**, firmado em Rivera, em 12 de junho de 1975, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 80.369, de 21 de setembro de 1977, (PEC Brasil/Uruguai)

**PROTOCOLO DE INTEGRAÇÃO CULTURAL DO MERCOSUL, CONCLUÍDO EM FORTALEZA, EM 16 DE DEZEMBRO DE 1996**, Dec. MERCOSUL/CMC/DEC. N° 11/96, promulgado no Brasil pelo Decreto No 3.193, de 05 de outubro de 1999.

**PROTOCOLO DE INTEGRAÇÃO EDUCACIONAL PARA A FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS NO NÍVEL DE PÓS-GRADUAÇÃO ENTRE OS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL**, concluído em Fortaleza, em 16 de dezembro de 1996, Dec.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 09/96, promulgado no Brasil pelo Decreto No 3.194, de 5 de outubro de 1999.

**PROTOCOLO DE INTEGRAÇÃO EDUCATIVA E DE RECONHECIMENTO DE CERTIFICADOS, TÍTULOS E ESTUDOS DE NÍVEL PRIMÁRIO E MÉDIO NÃO TÉCNICO.** Firmado em Buenos Aires, em 5 de agosto de 1994. Dec.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 04/94, promulgado no Brasil pelo Decreto Nº 2.726, de 10 de agosto de 1998

**PROTOCOLO DE INTEGRAÇÃO EDUCATIVA E DE REVALIDA DE DIPLOMAS, CERTIFICADOS, TÍTULOS E RECONHECIMENTOS DE ESTUDOS DE NÍVEL MÉDIO TÉCNICO.** Firmado em Assunção, em 28 de julho de 1995 Dec.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 07/95, promulgado no Brasil pelo Decreto N º 2.689, de 28 de julho de 1998

**PROTOCOLO DE MEDIDAS CAUTELARES.** Firmado: Ouro Preto, 16 de dezembro de 1994, promulgado no Brasil pelo Decreto o 2.626, de 15 de junho de 1998

**PROTOCOLO DE MONTEVIDÉU SOBRE O COMPROMISSO COM A DEMOCRACIA NO MERCOSUL (PROTOCOLO MONTEVIDÉU-USHUAIA II),** feito em Montevideú em 19 de dezembro de 2011, Dec. MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 27/11 (ainda não em vigor).

**PROTOCOLO DE SÃO LUIZ SOBRE MATÉRIA DE RESPONSABILIDADE CIVIL EMERGENTE DE ACIDENTES DE TRÂNSITO ENTRE OS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL,** concluído em São Luiz, República Argentina, em 25 de junho de 1996, e a respectiva Errata, feita em Assunção, em 19 de junho de 1997, promulgado no Brasil pelo Decreto Nº 3.856, de 3 de julho de 2001.

**PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISSO DEMOCRÁTICO NO MERCOSUR,** Bolívia e Chile, feito em Ushuaia em 24 de julho de 1998, promulgado no Brasil pelo Decreto Nº 4.210, de 24 de abril de 2002.

**PROTOCOLO PARA A PROMOÇÃO E A PROTEÇÃO RECÍPROCA DE INVESTIMENTOS PROVENIENTES DE ESTADOS NÃO-MEMBROS DO MERCOSUL,** firmado em Buenos Aires, em 5 de agosto de 1994, Dec. MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 11/94

**PROTOCOLO PARA A SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO ÂMBITO DO MERCOSUL,** assinado em Brasília em 17 de dezembro de 1991, promulgado no Brasil através do Decreto No. 922, de 10 de setembro de 1993.

**PROTOCOLO PARA A SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL,** assinado em Olivos, em 18 de fevereiro de 2002, promulgado no Brasil através do Decreto No. 4.982, de 09 de fevereiro de 2004.

**PROTOCOLO SOBRE JURISDIÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA CONTRATUAL,** concluído em Buenos Aires, em 5 de agosto de 1994, promulgado no Brasil pelo Decreto Nº 2.095, de 17 de dezembro de 1996.

**TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA**, adotado em Maastricht em 07 de fevereiro de 1992 (versão consolidada), Disponível em:Jornal Oficial da União Europeia, No. C 326, de 26 de outubro de 2012, págs.0001 -0390

**TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA**, celebrado em Maastricht, em 07 de fevereiro de 1992, publicado no Jornal Oficial da Comunidade Europeia JO C 191, de 29 de julho de 1992.

**TRATADO DE AMIZADE, COOPERAÇÃO E CONSULTA**, entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, celebrado em Porto Seguro em 22 de abril de 2000, promulgado no Brasil pelo Decreto Nº 3.927, de 19 de setembro de 2001.

**TRATADO DE INTEGRAÇÃO, COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ENTRE O BRASIL E A ARGENTINA**, de 29 de novembro de 1988, promulgado no Brasil pelo Decreto no. 98.177, de setembro de 1989.

**TRATADO DE NICE QUE ALTERA O TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA**, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses tratados, de 26 de fevereiro de 2001, Disponível em:Jornal Oficial das Comunidades Europeias, No. C 80/1 de 10 de março de 2001.

**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, promulgado no Brasil pelo Decreto no.350, de 21 de novembro de 1991. (Tratado de Assunção)

**TRATADO QUE ALTERA O TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA**, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a este tratado, feito em Amsterdã em 2 de outubro de 1992, Disponível em:Jornal Oficial das Comunidades Europeias, No. C 340/1-144, de 10 de novembro de 1997.

**TRATADO QUE ESTABELECE UM CONSTITUIÇÃO PARA A EUROPA**, de 29 de outubro de 2004, Disponível em:Jornal Oficial da União Europeia, No. C.310 de 16 de dezembro de 2004; Protocolo Relativo aos Atos e Tratados que completaram ou alteraram o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia e o Tratado da União Europeia

**TRATADO QUE INSTITUI A ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO (ALADI)**, celebrado em Montevideu, em 12 de agosto de 1980, promulgado no Brasil pelo Decreto No. 87.054, de 23 de março de 1982. (Tratado de Montevideu - 1980).

**TRATADO QUE INSTITUI A ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE LIVRE COMÉRCIO (ALALC)**, celebrado em Montevideu, em 18 de fevereiro de 1960, promulgado no Brasil pelo Decreto No. 50.656, de 24 de maio de 1961 (Tratado de Montevideu – 1960).

**TRATADO QUE INSTITUI A COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA (TRATADO QUE INSTITUI A CEE)**, Roma, 25 de março de 1957, disponível em: Disponível em [http://www.cvce.eu/obj/traite\\_instituant\\_la\\_communaute\\_economique\\_europeenne\\_rome\\_25\\_mars\\_1957-fr-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html](http://www.cvce.eu/obj/traite_instituant_la_communaute_economique_europeenne_rome_25_mars_1957-fr-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html), Acesso em: 21 de maio de 2014.

**TRATADO QUE INSTITUI A COMUNIDADE EUROPEIA DO CARVÃO E DO AÇO**

(Tratado que institui a CECA), Paris, 18 de abril de 1951, Serviço de Publicação das Comunidades Europeias, Luxemburgo, Disponível em [http://www.cvce.eu/obj/traite\\_instituant\\_la\\_communaute\\_europeenne\\_du\\_charbon\\_et\\_de\\_lacier\\_paris\\_18\\_avril\\_1951-fr-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html](http://www.cvce.eu/obj/traite_instituant_la_communaute_europeenne_du_charbon_et_de_lacier_paris_18_avril_1951-fr-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html), Acesso em: 15 mai. 2014

**TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA**, feito em Roma em 25 de março de 1957 (versão consolidada após o Tratado de Lisboa), Disponível em: Jornal Oficial da União Europeia, No. C 326, de 26 de dezembro de 2012, págs.0001 -0390

### **Decisões de Organizações Internacionais e outros instrumentos**

**ALTO REPRESENTANTE GERAL DO MERCOSUL**, decisão emitida em Foz do Iguaçu, em 16 de dezembro de 2010, documento MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 63/10

**CMC**, Decisão 26 de 15 de dezembro de 2003, Doc.MERCOSUL/CMC/DEC.Nº 26/03,

**CMC**, Decisão 49, de 16 de dezembro de 2004, Doc.MERCOSUL/CMC /DEC. Nº 49/04.

**COMUNICADO CONJUNTO DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL SOBRE A SITUAÇÃO NA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA**, de fevereiro de 2014, disponível no Sítio Eletrônico do MERCOSUL, Disponível em [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/comunicado\\_conjunto\\_situacion\\_en\\_venezuela\\_16.02.13\\_v15h00.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/comunicado_conjunto_situacion_en_venezuela_16.02.13_v15h00.pdf), Acesso em: 10 abr. 2014.

**COMUNICADO DOS PRESIDENTES DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL**, Anexo II à Ata da II Reunião do Conselho do Mercado Comum, MERCOSUL/CMC/ACTA No. 01/92, em Las Leñas, de 26-27 de junho de 1992.

**CPC**, Agenda para a institucionalização do Parlamento do MERCOSUL, Doc. MERCOSUL/CPC/DIS. Nº 35/2000, Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/reunioes/noMERCOSUL/resultadodereuniaio/2000-nov-portoalegre-anIII.html>, Acesso em: 10 jan. 2014.

**CPC**, Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, de 3 de agosto de 1995, Disponível em: espanhol em ÁLVARES GARCIA JÚNIOR, Armando, MERCOSUL: Legislação Fundamental Específica – Edição em Português e Espanhol, Jurídica Brasileira, São Paulo, 1997

**CRIAÇÃO DA REUNIÃO DE ALTAS AUTORIDADES SOBRE DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL**, decisão emitida em Belo Horizonte, em 16 de dezembro de 2004, MERCOSUL/CMC/DEC. No. 40/04

**CRIAÇÃO DO CENTRO MERCOSUL DE PROMOÇÃO DO ESTADO DE DIREITO**, decisão emitida em Puerto Iguazú, 07 de julho de 2004, documento MERCOSUR/CMC/DEC. 24/04.

**CUE**, Decisão 2002/772/CE, Euratom, de 25 de Junho de 2002 e de 23 de setembro de 2002, que altera o acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio

universal directo, anexo à Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom, Disponível em: Jornal Oficial da União Europeia nº L 283 de 21/10/2002 págs. 0001 – 0004.

**DECISÃO SOBRE A SUSPENSÃO DO PARAGUAI DO MERCOSUL**, aplicando o Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático, emitida em Mendoza, em 29 de junho de 2012.

**DECISÃO SOBRE O FIM DA SUSPENSÃO DO PARAGUAI NO MERCOSUL** em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático, decidida em Montevideu em 12 de julho de 2013.

**INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS**, emitida em Assunção em 24 de julho de 2009, Dec. MERCOSUL/CMC/DEC. No. 14/09.

**INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL**, emitida no Rio de Janeiro em 18 de janeiro de 2007, Documento MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 03/07

**O FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL E FORTALECIMENTO DO MERCOSUL (FOCEM)** foi criado em 2004, criado pelo CMC pela decisão Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL, emitida em Belo Horizonte em 16 de dezembro de 2004, Documento MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 45/04

**PARLAMENTO EUROPEU**, Resolução sobre a adoção de uma minuta de convenção introduzindo eleições por sufrágio universal direto para o Parlamento Europeu, Doc.368/74, de 14 de janeiro de 1975.

**PARLASUL**, Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL e Proposições Correspondentes, Decisão de 28 de abril de 2009.

**PARLASUL**, Projeto de Norma de Protocolo Constitutivo da Corte de Justiça do MERCOSUL, Documento MERCOSUL/PM/PN 02/2010

**UIP**, Plano de ação para remediar os desequilíbrios atuais na participação de homens e de mulheres na vida política. Adotada pelo Conselho Interparlamentar durante sua 154ª sessão (Paris, 26 maio 1994)

**UNIDADE DE APOIO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL**, decisão emitida em Foz do Iguaçu em 16 de dezembro de 2010, documento MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 65/10

### **Constituições Nacionais**

**CONSTITUIÇÃO BELGA**, de 17 de fevereiro de 1994, disponível no Sítio Eletrônico do Senado Belga, Disponível em [http://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](http://www.senate.be/doc/const_fr.html), Acesso em: 09 de junho de 2014.

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA DE 1999**

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DO EQUADOR DE 2008**

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DO PARAGUAI DE 1992**

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**, de 05 de outubro de 1988, Ed. Senado Federal, Brasília, 2013.

### **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI DE 1967**

**CONSTITUIÇÃO DE 1946 DA IV REPÚBLICA FRANCESA**, Disponível em <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html>, Acesso em: 5 jun. 2014.

**CONSTITUIÇÃO DE BARBADOS DE 1966**, disponível no sítio eletrônico da Organização dos Estados Americanos Disponível em Disponível em [http://www.oas.org/dil/The\\_Constitution\\_of\\_Barbados.pdf](http://www.oas.org/dil/The_Constitution_of_Barbados.pdf). Acesso em: 09 jun. 2014

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA CONFEDERAÇÃO SUÍÇA**, de 18 de abril de 1999, disponível no Sítio Eletrônico das Autoridades Federais da Confederação Suíça Disponível em Disponível em <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>, Acesso em: 09 jun.e 2014

### **CONSTITUIÇÃO PARAGUAIA DE 1992**

### **CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO ESTADO DA BOLÍVIA DE 2007**

**CONSTITUICIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA DE 1994**: publicación del Bicentenario - 1a ed. - Buenos Aires : Corte Suprema de Justicia de la Nación / Biblioteca del Congreso de la Nación / Biblioteca Nacional, 2010

Leis, Regulamentos e outros instrumentos nacionais

Código Eleitoral Paraguaio, estabelecido pela Lei No. 835/1996, de 17 de abril de 1996, disponível no Sítio Eletrônico do Tribunal Superior da Justiça Eleitoral Paraguaio Disponível em Disponível em [http://www.tsje.gov.py/legislacion/leyes/1996/5\\_834.pdf](http://www.tsje.gov.py/legislacion/leyes/1996/5_834.pdf), Acesso em: 10 de julho de 2014.

Decreto Regulamentar Argentino 1246, de 28 de dezembro de 2000, publicado em Boletín Oficial de la República de Argentina, de 04 de janeiro de 2001

Lei ‘Aprobatoria’ publicada em Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 40.217 de 30 de julho de 2013

Lei Argentina N° 24.012 – “Ley del Cupo femenino”, de 3 de dezembro de 1991, publicada no Boletín Oficial República Argentina, de 3 de dezembro de 1991

Lei Boliviana No. 1983, de 25 de junho de 1999

Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990

Lei Ficha Limpa, Lei Complementar n° 135, de 4 de junho de 2010.

Lei Orgânica de Processos Eleitorais, Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela, 5928E de 12 de agosto de 2009

Lei Orgânica Eleitoral do Equador, Código da Democracia, publicada em Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de abril de 2009

Lei Paraguaia N° 834 de 17 de abril de 1996

Lei Paraguaia No. 635 que regulamenta a Justiça Eleitoral, de 20 de julho de 1995

Lei Uruguia 18.476 de 24 de março de 2009, publicada em Diário Oficial da República Oriental do Uruguai de 21 de abril de 2009

Lei Venezuelana Aprobatoria do Protocolo de Montevideo sobre o compromisso com a Democracia no MERCOSUL, publicada em Gaceta Oficial N° 39.989 de 20 de agosto de 2012.

Projeto de Lei da Câmara PLC 5.279/2009 de 2009, do Sr. Carlos Zarattini.

Projeto de Lei do Senado 126 de 2011, do Sr. Lindbergh Faria, de 29 de março de 2011.

Projeto de Lei do Senado Federal no.358, de 04 de setembro de 2013

### **Decisões Judiciais**

**CEDH**, Gladkov e Anchugov v. Russia, Decisão de 4 de julho de 2013

**CEDH**, Greens e M.T. v. Reino Unido, Decisão de 23 de novembro de 2013

**CEDH**, Hirst (No.2) v. Reino Unido, Decisão de 6 de outubro de 2005.

**CEDH**, Söyler v. Turquia, Decisão de 17 de setembro de 2013

**CIJ**, Caso sobre o Projeto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungria/Eslováquia) (Decisão de 25 de setembro de 1997), CIJ Rep.1997

**CORTE IDH**, Caso Escher e outros v. Brasil, Sentença de 6 de julho de 2009 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas).

**CORTE IDH**, Caso Gelman vs. Uruguai, Resolução de Supervisão de Sentença de 20 de março de 2013

**STF**, ADI 3239, Petição Inicial apresentada pelo Partido da Frente Liberal (sucedido pelo DEM) em 26 de junho de 2004, págs.02-24 dos autos.

**STF**, ADPF 101, decisão de 26 de junho de 2009

**STF**, ADPF 186, Decisão de 25-26 de abril de 2012

**TPR**, Opinião Consultiva N° 01/2007: "Norte S.A. Imp. Exp. c/ Laboratórios Northia

Sociedade Anônima, Comercial, Industrial, Financeira, Imobiliária e Agropecuária s/ Indenização de Danos e Prejuízos e Lucro Cessante", petição encaminhada pela Corte Suprema de Justiça da República do Paraguai, a respeito dos autos do processo do Juizado de Primeira Instância no Cível e Comercial da Primeira Vara da jurisdição de Assunção.

**TPR**, Opinião Consultiva N° 01/2008: "Sucessão Carlos Schnek e outros com o Ministério de Economia e Finanças e outros. Cobrança de pesos", petição encaminhada pela Suprema Corte de Justiça da República Oriental do Uruguai a respeito dos autos do processo do Juizado de Direito no Cível da 1ª vara IUE 2-32247/07.

**TPR**, Opinião Consultiva N° 01/2009: "Frigorífico Centenário S.A. c/ Ministério de Economia e Finanças e outros. Cobrança de pesos. IUE: 2-43923/2007". Petição encaminhada pela Suprema Corte de Justiça da República Oriental do Uruguai a respeito dos autos do processo do Juizado de Primeira Instância da 2ª Vara Cível.

### **Livros e artigos acadêmicos**

AGUIRRE, Oreja, **La révision institutionnelle del'Union européenne**, RCADI, No.267, Haia, 1997

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **MERCOSUL: fundamentos e perspectivas**. 2. ed. LTr, São Paulo, 1998

ÁLVARES GARCIA JÚNIOR, Armando, **MERCOSUL: Legislação Fundamental Específica** – Edição em Português e Espanhol, Jurídica Brasileira, São Paulo, 1997

ARROSA SOARES, Maria Susana, **A diplomacia cultural no MERCOSUL**, RBPI, Vol.51, No.1, 2008, págs.53-69.

BAPTISTA, Luiz Olavo. **O MERCOSUL e suas Instituições de Ordenamento Jurídico**. LTr: São Paulo, 1998

BARRAL, Welber. O novo sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL. Caderno de Temas Jurídicos - **Revista da OAB/SC** n° 107, Dezembro/2002.

BOISSIER, Léopold, L'Union Interparlementaire et sa contribution au développement du droit international et la paix, RCADI, No.88, Haia 1955

CORDERO ARIAS, Luis Alberto, DÍAZ-SANTANA, Héctor, MONTERO, José Pedro, SAFADI MÁRQUEZ, Carlos Alberto, **Reflexiones y aportes para la Reforma de la Legislación Electoral Venezolana**, Centro Carter, Julho de 2006, Disponível em <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/EstudioElectoralVenezuela1%20CarterCenter.pdf>, Acesso em: 10 de maio de 2014

DE BOISGROLLIER, Nicolas, **The European Disunion**, em Survival, Vol.47, No.3 (outono de 2005)

DE SOTO, M J, **Les relations internationales de la Communauté européenne Du charbon**

**et de l'acier**, RCADI, No.90, Haia 1956.

DICEY, Albert Venn, **Introduction to the Study of the Law of the Constitution**, 8. ed. Macmillan: Londres, 1915.

DOKOS, Thanos & POLI, Eleonora, et al, **Eurocriticism: The Eurozone Crisis and Anti-establishment Groups in Southern Europe**, em Instituto Affari Internazionali Working Papers 13, No.33 (dezembro de 2013)

DRUMMOND, Maria Cláudia, A Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL: Bases jurídicas e seu papel no processo de integração do Cone Sul, **Revista de Informação Legislativa**, V.33, no.132, pág.253-258, Brasília: Senado Federal, out/nov 1996.

FALKNER, Gerda, Corporatism, **Pluralism and European integration: The impact on national interest intermediation**, Artigo apresentado para a 6a Conferência Bienal da European Community Studies Association, EUA, Disponível em [http://aei.pitt.edu/2265/1/002349\\_1.PDF](http://aei.pitt.edu/2265/1/002349_1.PDF), Pittsburgh, 25 jun. 1999.

FARRELL, David M, HIX, Simon, JOHNSON, Mark & SCULLY, Roger, A Survey of MEPs in the 2004-2009 **European Parliament**, Artigo apresentado na Conferência Anual da American Political Science Association (APSA), Filadélfia, 31 de agosto a 3 de setembro de 2006, Disponível em: Disponível em <http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/EPRG/pdf/farell.pdf>, Acesso em: 15 mai.2014.

FITZMAURICE, John. **The Politics of Belgium: A unique Federalism**, Boulder: Westview, 1996

FLORENCIO, Sérgio Abreu e Lima & ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **MERCOSUL Hoje**. 3. ed. Alfa Omega: São Paulo, 1998

GASPAR, Renata Alvares, Reflexiones acerca del Protocolo de Buenos Aires sobre jurisdicción contractual: una perspectiva desde Brasil, **Revista de Derecho Privado y Comunitario**, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2009, págs.757-782.

GREBLER, Eduardo. **A solução de controvérsias no tratado do MERCOSUL**, em CASELLA, Paulo Borba (coord.). Contratos internacionais e direito econômico do MERCOSUL. LTr, São Paulo, 1996

HAHN, Hugo J, **Constitutional Limitations in the Law of the European Organisations**, RCADI, No.108, Haia 1963.

HAMILTON, Alexander, JAY, John & MADISON, James Russell, **The Federalist**, Liberty Fund, Indianapolis, 2001.

IGUANZO, Isabel, **El Parlamento Indígena de América**, Universidade de Salamanca, Salamanca, 2008, Disponível em <http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/El%20Parlamento%20Indigena%20de%20Am%C3%A9rica.pdf>, Acesso em: 12 jun. 2014.

JARÁBIK, Balázs, **The only way to save Ukraine: Federalization**, em **The National Interest**, março de 2014, Disponível em <http://nationalinterest.org/feature/the-only-way-save-ukraine-federlization-10452>, Acesso em: 10 jun. 2014

JESSUP, Philip Caryl, **Parliamentary Diplomacy An Examination of the Legal Quality of the Rules of Procedure of Organs of the UN**, RCADI, No.89, Haia 1956

JOMINI, André, **Présentation Du Tribunal federal suisse comme autorité de juridiction constitutionnelle, publicado em les Cahiers Du Conseil constitutionnel français**, Lausane, 2005, disponível no Sítio Eletrônico do Tribunal Federal Suíço, Disponível em Disponível em [http://www.bger.ch/cahiers\\_conseil\\_constitutionnel\\_def\\_2005.pdf](http://www.bger.ch/cahiers_conseil_constitutionnel_def_2005.pdf), Acesso em: 10 jun. 2014.

KLÖTI, Ulrich, **Consensual government in a heterogeneous polity**, em *West European Politics*, Volume 24, Issue 2, dezembro de 2001

KOHNSTAMM, M, **The European Coal and Steel Community**, RCADI, No 90, Haia 1956

LAMBERT, John & HOSKYNS, Catherine, **How Democratic is the European Parliament? Em HOSKYNS, Catheryn & NEWMAN, Michael (eds) Democratizing the European Union: Issues for the twenty-first century**, Manchester University Press, 2000.

LEVINE, Stephen. **The New Zealand Political System: Politics in a Small Society**. George Allen and Unwin, Sidnei, 1979.

LEWIS, Arthur, **Politics in West Africa**, George Allen & Unwin: Londres, 1965

LEWIS, Paul, NEWBURN, Tim, et al, **Reading the Riots: Investigating England's summer of disorder**, The Guardian/LSE, Londres, 2011

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia, Desempenho e padrões de governos em 36 países**. Tradução de FRANCO, Roberto, 2. ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2008

LIJPHART, Arend, **Patterns of Democracy: Government forms and performances in thirty six countries**, Yale University Press, 1999

LIJPHART, Arend, **Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma**, em *APSR*, Vol.91, No.1, 1997

LINDER, Wolf, **Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies**, St. Martin's: Nova Iorque, 1994

LLANOS, Mariana, NOLTE, Detlef, WEBER, Cordula Tibi, Paraguai: Golpe ou voto de desconfiança, **Revista Conjuntura Austral**, Vol.3, No.14, outubro/novembro de 2012, págs.4-27, nas págs.13-14.

MACHADO, João Bosco M. **MERCOSUL: processo de integração: origem, evolução e crise**. Aduaneiras: São Paulo, 2000

MAGALHÃES, José Carlos de, **O protocolo de Las Leñas e a eficácia extraterritorial das**

sentenças e laudos arbitrais proferidos nos países do MERCOSUL, **Revista de Informação Legislativa**, v. 36, no. 144, out./dez. de 1999, págs.281-291.

MALKOPOULOU, Anthoula, **Lost Voters: Participation in EU elections and the case for compulsory voting**, em CEPS Working Document No.317 de julho de 2009.

MARTÍNEZ MEUCCI, Miguel Ángel, Conflictividad y Gestión Multilateral de Crisis em América Latina: casos Venezuela (2002) y Honduras (2009), em **Revista Paz y Conflictos**, No.6, Ano 2013

MATLAND, Richard E., **Estrategias para ampliar la participación femenina en el parlamento** – El proceso de selección de candidatas legislativos y los sistemas electorales, em *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*, MÉNDEZ-MONTALVO, Myrian & BALLNGTON, Julie, (eds), International IDEA, Estocolmo, 2002,

MCRAE, Kenneth Douglas, **Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Belgium**, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, 1986.

MCRAE, Kenneth Douglas, **Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland**. Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, 1983.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, **De L'esprit des lois**, Sorbonne. Paris: Éditions Gallimard, 1995.

MOYA, María Teresa, **La Comisión Parlamentaria Conjunta: un órgano del MERCOSUR que contribuye al proceso de integración.Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta – Módulo 2, CEFIR, 1998**, Disponível em [http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/DT\\_28.pdf](http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/DT_28.pdf), Acesso em: 12 agos. 201

NOHLEN, Dieter (editor), **Elections in the Americas: A data handbook**, Vol. I, Oxford University Press, 2005

PABST, Haroldo. **MERCOSUL: direito da integração**. Forense, Rio de Janeiro, 1998, p. 97

PANGRAZIO CIANCIO, Miguel Angel, **Los Sistemas Electorales**, Editora Intercontinental, Assunção, 2007.

PETERS, B. Guy, The Separation of Powers in Parliamentary Systems. Em VON METTENHEIM, Kurt, (editor), **Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997

PINTO DA LUZ, Rodolfo Joaquim, MELO, Pedro Antônio de, VIEIRA ÂNGELO, Gilberto, Educação Superior na América Latina: A Convergência Necessária, **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, vol.7, no.13, janeiro/julho 2005, págs.31-47.

POWELEY, Elizabeth, **La diversidad en los parlamentos: Escuchando las voces de las minorías y los pueblos indígenas – Entrevistas com Parlamentarios**, UIP/PNUD, França, 2010.

PROTSYK, Oleh, **The representation of minorities and indigenous peoples in parliaments: A global review**, UIP/PNUD, México, 2010

QUINTÃO SOARES, Mário Lúcio. **MERCOSUL – direitos humanos, globalização e soberania**. Belo Horizonte: Inédita, 1997

RAE, Douglas W. **The Political Consequences of Electoral Laws**, Yale University Press, New Haven, 1967

RAMÍREZ, L. **Principales instrumentos jurídicos que resguardan la democracia en las Américas**, Américas (publicação oficial da OEA), 63, no. 4, 2011, págs.37-39.

REYNOLDS, Andrew, REILLY, Ben, ELLIS, Andrew (Organizadores), **Electoral System Design: The New International IDEA Handbook**, International IDEA, Estocolmo, 2005.

REZENDE, Pedro A. D., **Electronic Voting Systems–Is Brazil Ahead of its Time**. RSA CryptoBytes 7.2, 2004, Disponível em <http://www.cic.unb.br/~rezende/trabs/cryptobytes3.pdf>, Acesso em: 28 de junho de 2014.

ROCHA D'ANGELIS, Wagner, **MERCOSUL – da intragovernabilidade à supranacionalidade? Perspectivas jurídicas para a efetivação do mercado comum**. Juruá Editora, Curitiba, 2000.

SCOTT, Kenneth. John, **The New Zealand Constitution**, Clarendon Press, Oxford, 1962.

SENELLE, Robert, **The Reform of the Belgian State**, em HESSE, Joachim Jens Hesse & WRIGHT, Vincent (editores), **Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems**, págs.266-324, Oxford University Press: Oxford, 1996.

SHACKLETON, Michael, **The European Parliament's New Committees of Inquiry: Tiger or Paper Tiger?** Artigo apresentado na 5a Conferência Bienal da European Community Study ASSOCIATION (ECSA), Seattle, de 29 de maio a 01 de junho de 1997, Disponível em <http://aei.pitt.edu/2725/1/002548.PDF>, Acesso em: 03 jun. 2014.

**Sítio Eletrônico oficial da UIP** . Disponível em <http://www.ipu.org/>

SLOMP, Hans, **Europe – A Political Profile: An American Comparison to European Politics**, ABC-CLIO, Santa Barbara, 2011

SMITH, Julie, **Democracy and Legitimacy in the European Union**, em **Federal Trust Policy Brief**, No.16 (outubro de 2005)

STEINER, Jürg, **Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland**. University of North California Press: Chapel Hill, 1974.

STREECK, Wolfgang, **From National Corporatism to Transnational Pluralism: European interests politics and the single market**, The Helen Kellog Institute for International Studies, Working Paper no.164, Disponível

em:<https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/164.pdf>, Acesso em: agos. 1991

STREET, Amy, *Judicial Review and the Rule of Law: Who is in Control?, The Constitution Society*, London, 2013.

TELES GALVÃO, Patrícia, **O fim do projeto constitucional e a “pausa para reflexão”**, em **JANUS Anuário, Observare Universidade Autônoma de Lisboa**. 2008, Disponível em [http://janusonline.pt/2008/2008\\_2\\_16.html](http://janusonline.pt/2008/2008_2_16.html), Acesso em: 20 mai. 2014.

TORREBLANCA, Jose Ignacio & LEONARD, Mark, *The Continent-wide rise of Euroscepticism*, Policy Memo – European Council on Foreign Relations, Disponível em [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR79\\_EUROSCEPTICISM\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR79_EUROSCEPTICISM_BRIEF_AW.pdf), Acesso em: 05 de junho de 2014

TORRICO, Mario, *Bolivia: Um nuevo sistema electoral presidencial y coordinación política de los partidos*, Perfiles Latinoamericanos, No.43, Janeiro a junho de 2014

TOWNSEND, Ana Elena *Leyes de cuota: Estado del arte, buenas prácticas y desafíos pendientes en la región Andina*, Comissão Interamericana de Mulheres/OEA, Washington, D.C., 2010

VAN KESSEL, Stijnand PIRRO, Andrea L.P., *Discontent on the Move: Prospects for Populist Radical Right Parties in the 2014 European Parliament Elections*, em *Intereconomics*, Vol. 49, No. 1. Janeiro/fevereiro 2014, Disponível em <http://www.ceps.eu/content/intereconomics-vol-49-no-1%20B7-januaryfebruary-2014>, Acesso em: 03 mai. 2014.

VÁZQUEZ, Mariana, BRICEÑO RUIZ, José, *O MERCOSUL na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois*, Revista de la CEPAL, No.98, pág.33-48, Agosto de 2009.

VAZQUEZ, Mariana. **La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR: Reflexiones sobre su trayectoria político-institucional**, Artigo preparado para apresentação na Reunião de 2001 da Latin American Studies Association, Washington, D.C., 6 a 8 de setembro de 2001, Disponível em: Disponível em <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/VazquezMariana.pdf>, Acesso em: 22 set. 2013.

### **Teses e Dissertações**

CASTELLANI FAJARDO, J. M., *Acordo Tripartite Itaipu – Corpus: Ponto de Inflexão entre a Disputa Geopolítica e a Política de Cooperação*, 2004, 173 f. **Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciências Políticas**, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

DRUMMOND, Maria Cláudia, *A Democracia Desconstruída: O déficit democrático nas relações internacionais*, **Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal**, Senado Federal, 2010.

DRUMMOND, Maria Cláudia, *Parlamento do MERCOSUL : Criação e implementação de suas funções*, em COELHO, Maria Helena da Cruz, ed. lit. ; RIBEIRO, Maria Manuela Tavares, ed. lit. - **Parlamentos: a lei, a prática e as representações da Idade Média à Actualidade = Parliaments : the law, the practice and the representations from the Middle**

Ages to the present day. Lisboa : Assembleia da República, 2010

DUARTE DE TASSIS, T., Processo de Integração do MERCOSUL: Necessidade de um Parlamento Comunitário. 2004. 98 f., **Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito**, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2004.

GOBBI, Hugo Javier, Démocratie et Intégration dans Le Mercosud: Le rôle de la Commission Parlementaire Conjointe, **Tese de Doutorado apresentada com vistas à obtenção do título de Doutor em Ciências Políticas**. Université Catholique de Louvain. Louvain-la-Neuve, 2001.

WOBIG, Jacob P., Regional Regimes for the Defense of Democracy and Coups d’Etat (2013), University of Nebraska – Lincoln, **Departamento de Ciências Políticas**, Lincoln, 2013

### **Notícias e Sítios Eletrônicos**

CEPAL/ONU, Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe, Disponível em <http://www.cepal.org/oig/>, Acesso em: 14 jun. 2014

**CONSELHO NACIONAL ELEITORAL VENEZUELANO**, Divulgación Elecciones Parlamentarias, de 26 de setembro de 2010, Disponível em: [http://www.cne.gob.ve/divulgacion\\_parlamentarias\\_2010/](http://www.cne.gob.ve/divulgacion_parlamentarias_2010/), Acesso em: 20 jun. 2014.

EFE: Unasul condena rebelião no Equador, 01 de outubro de 2010, do Sítio Eletrônico Portal G1 Disponível em Disponível em <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/10/unasul-condena-rebeliao-no-equador.html>, Acesso em: 10 jul. 2010.

**EL PAÍS**, El Parlamento del Mercosur se reúne tras dos años y medio y suma a Venezuela, 1º de dezembro de 2013, Disponível em [http://economia.elpais.com/economia/2013/12/01/agencias/1385913849\\_475246.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/12/01/agencias/1385913849_475246.html), Acesso em: 10 jun. 2014.

**HENLEY**, Jon, Special Report: The enemy invasion: Brussels braced for influx of Eurosceptics in EU polls, em The Guardian, 28 de abril de 2014, Disponível em <http://www.theguardian.com/world/2014/apr/28/brussels-braced-influx-eurosceptics-parties-european-union-polls>, Acesso em: 02 jun. 2014.

**PARLAMENTO EUROPEU**, 50 years of the European Parliament - evolution, powers, policies, presidents and elections, Notícia Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT%2BIM-PRESS%2B20080226BKG22350%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0//EN>, Acesso em: 23 mai. 2014.

**PARLAMENTO EUROPEU**, Resultados das Eleições Europeias de 2014, Disponível em: <http://www.resultados-eleicoes2014.eu/pt/election-results-2014.html>, Acesso em: 05 jun. 2014.

**PARLASUL**, Prorrogação do Período de Transição estabelecido na Dec.18/11, Documento

MERCOSUR/PM/REC.03/2013

**PARLASUL:** Argentina comienza a tratar proyectos de ley para la elección de Parlamentarios del MERCOSUR, notícia disponível no Sítio Eletrônico do Parlamento do MERCOSUL Disponível em Disponível em [http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4213/2/parlasur/argentina\\_comienza\\_a\\_tratar\\_proyectos\\_de\\_ley\\_para\\_la\\_eleccion\\_de\\_parlamentarios\\_del\\_mercosur.html](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4213/2/parlasur/argentina_comienza_a_tratar_proyectos_de_ley_para_la_eleccion_de_parlamentarios_del_mercosur.html), Acesso em: 10 jul. 2014.

Portal da DAI/MRE Disponível em Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/>

Portal Statistique Suisse do Escritório Federal da Estatística Suíço, Disponível em <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index.html>, Acesso em: 09 de junho de 2014

**PORTAL TÉLAM** (Agência Nacional de Notícias), Diputados avanza con proyectos para la elección de parlamentarios del Mercosur, notícia de 29 de março de 2014, Disponível em <http://www.telam.com.ar/notas/201403/57247-diputados-avanza-con-proyectos-para-la-eleccion-de-parlamentarios-del-mercosur.html>, Acesso em: 20 mai. 2014.

**PORTAL UOL**, Lula propõe aprofundamento urgente do MERCOSUL, 02 de dezembro de 2002, Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/inter/afp/2002/12/02/ult34u54542.jhtm>, Acesso em: 02 dez. 2013.

Sítio Eletrônico da AI Brasil, Disponível em Disponível em <http://anistia.org.br/>

Sítio Eletrônico da Câmara dos Deputados, Disponível em Disponível em <http://www.camara.gov.br/>

Sítio Eletrônico da Comissão Eleitoral da Nova Zelândia, Disponível em <http://www.electionresults.govt.nz/>

Sítio Eletrônico da Comissão Europeia Disponível em Disponível em <http://ec.europa.eu/>

Sítio Eletrônico da Justiça Global Brasil, Disponível em Disponível em <http://global.org.br/>  
Sítio Eletrônico da OMC Disponível em Disponível em <http://www.wto.org/>

Sítio Eletrônico da Presidência da República do Equador Disponível em <http://www.presidencia.gob.ec/>

Sítio Eletrônico da União Inter-Parlamentar, Disponível em <http://www.ipu.org/>

Sítio Eletrônico das Autoridades Federais da Confederação Suíça Disponível em Disponível em <http://www.admin.ch/>

Sítio Eletrônico do das Eleições ao Parlamento Europeu de 2014 Disponível em Disponível em <http://www.resultados-eleicoes2014.eu/>

Sítio Eletrônico do FCES do MERCOSUL Disponível em Disponível em <http://fcesmercosur.com.ar/>

Sítio Eletrônico do Governo da Argentina, Disponível em Disponível em <http://www.argentina.gob.ar/>

Sítio Eletrônico do MERCOSUL, Disponível em Disponível em <http://www.mercosur.int/>

Sítio Eletrônico do Parlamento do MERCOSUL

Sítio Eletrônico do Parlamento Europeu Disponível em Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/>

Sítio Eletrônico do Parlamento Neozelandês Disponível em <http://www.parliament.nz/en-nz/>

Sítio Eletrônico do Senado Belga, Disponível em <http://www.senate.be/>

Sítio Eletrônico do Tribunal Federal Suíço, Disponível em <http://www.bger.ch>

Sítio Eletrônico do Tribunal Superior da Justiça Eleitoral Paraguai Disponível em Disponível em <http://www.tsje.gov.py/>

Sítio Eletrônico Oficial do Parlamento do Reino Unido, Disponível em <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/current-state-of-the-parties/>, Acesso em: 10 mai. 2014

## Outros

**AI**, NOTA PÚBLICA: Anistia Internacional manifesta preocupação com prisões às vésperas da final Copa do Mundo no Rio de Janeiro, disponível no Sítio Eletrônico da AI, Disponível em Disponível em <http://anistia.org.br/direitos-humanos/blog/nota-p%C3%BAblica-anistia-internacional-manifesta-preocupa%C3%A7%C3%A3o-com-pris%C3%B5es-%C3%A0s-v%C3%AAsper>, Acesso em: 15 jul. 2014.

**ATO DE ADESÃO AO “PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISSO DEMOCRÁTICO NO MERCOSUR, Bolívia e Chile”** da República Bolivariana da Venezuela, , de 20 de junho de 2005, disponível no Sítio Eletrônico do Ministério das Relações Exteriores do Paraguai (então depositário de instrumentos do MERCOSUL), Disponível em: Disponível em <http://www.mmre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuerdos/ActadeAdhesionP-Ushuaia/portugues/adhesionvenezuelaalprotocolodeushuaia.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2014

**ATO DE ADESÃO AO “PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISSO DEMOCRÁTICO NO MERCOSUR, BOLÍVIA E CHILE” DA REPÚBLICA DO EQUADOR**, de 29 de junho de 2007, disponível no Sítio Eletrônico do Ministério das Relações Exteriores do Paraguai (então depositário de instrumentos do MERCOSUL), Disponível em: Disponível em <http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuerdos/ActadeAdhesionP-Ushuaia/portugues/actadeadhesionalprotocolodeushuaiaecuador-.pdf>, Acesso em: 30 jun. 2014

**ATO DE ADESÃO AO “PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISSO DEMOCRÁTICO NO MERCOSUR, Bolívia e Chile”** da República do Peru, de 20 de

junho de 2005, disponível no Sítio Eletrônico do Ministério das Relações Exteriores do Paraguai (então depositário de instrumentos do MERCOSUL), Disponível em: Disponível em <http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuerdos/ActadeAdhesionP-shuaia/portugues/actadeadhemsiondelperualprotocolodeu shuaia.pdf>, Acesso em: 30 jun. 2014

**CAI-UE**, Report on a Proposal for an electoral procedure incorporating common principles for the election of Member of the European Parliament, Relator: Georgios ANASTASSOPOULOS, Doc. da União Europeia A4-0212/98, de 2 jun. 1998.

**CARTILHA ABOUT ARGENTINA**, disponível no Sítio Eletrônico do Governo da Argentina, Disponível em Disponível em <http://www.argentina.gob.ar/advf/documentos/4e7789c44cea9.pdf>, Acesso em: 20 jun. 2014.

**CIA**, World Fact Book – Barbados, Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bb.html>, Acesso em: 08 jun. 2014.

**CIA**, World Fact Book – Field Listing: Suffrage, Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2123.html>, Acesso em: 08 jun. 2014.

**CIDH**, Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y de los defensores de Derechos Humanos en las Américas, de 31 de dezembro de 2011, OEA/Ser.L/V/II Doc.66.

**COMISSÃO DE VENEZA (CONSELHO DA EUROPA)**, Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe, adotada pela Comissão de Viena em sua 58a Sessão Plenária, Veneza, 12-13 de março de 2004, Estudo no. 260/2003), CDL-AD(2004) 012, Estrasburgo, 18 de março de 2004, Disponível em: Disponível em <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282004%29012-e>, Acesso em: 20 jun. 2014.

**COMISSÃO EUROPEIA**, Os pais fundadores da União Europeia, Coleção Compreender a Política da União Europeia, União Europeia, Bruxelas 2013

**CONSTITUTIONAL ADVISORY PANEL**, New Zealand's constitution: The conversation so far, Governo da Nova Zelândia, Wellington, Setembro de 2012.

**CORTE NACIONAL ELECTORAL DE BOLIVIA**, Acta de Cómputo Nacional – Elecciones Generales y Referendos 2009, Decisão 367/09 de 22 de dezembro de 2009.

Dr. Rosinha, **Relatório CREDN PL 5.279/2009**, de 11 de agosto de 2009

**FCES**, Solicitação de Opinião Consultiva sobre Crianças e Adolescentes Migrantes perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, Recomendação, Doc. MERCOSUR/LII FCES/REC. N°01/11, de 17 de novembro de 2011, disponível no Sítio Eletrônico do FCES do MERCOSUL Disponível em: Disponível em <http://fcesmercosur.com.ar/pdf/RECOMENDACION1-11.pdf>, Acesso em: 18 jun. 2014.

**I Reunião de Altas Autoridades Competentes em Direitos Humanos e Chancelarias do**

**MERCOSUL e Estados Associados**, de 04 a 06 de maio, Doc. MERCOSUL/RADDH/ACTA No.2

III Reunião do Comitê de Direção do Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito, realizada em Assunção, em 09 de junho de 2011, Documento CMPED/MERCOSUL/ACTA No.01/11.

**INTEGRAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES**, de 07 de abril de 2014, Documento MERCOSUR/PM/SO/DISP, 03/2014

**JUSTIÇA GLOBAL BRASIL**, Justiça Global questiona Judiciário e Executivo Federal sobre prisões políticas no Rio, disponível no Sítio Eletrônico da Justiça Global Brasil, Disponível em Disponível em <http://global.org.br/programas/justica-global-questiona-judiciario-e-executivo-federal-sobre-prisoos-politicas-no-rio/>, Acesso em: 20 jul. 2014.

**OMC, OCDE, UNCTAD**, Eleventh Report on G-20 Investment Measures, Relatório de 16 de junho de 2014, Disponível no Sítio Eletrônico da OMC Disponível em Disponível em [http://www.wto.org/english/news\\_e/news14\\_e/g20\\_oecd\\_unctad\\_report\\_jun14\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/g20_oecd_unctad_report_jun14_e.pdf), Acesso em: 30 jun. 2014.

**Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL**, Texto aprovado por Disp. 06/2007 de 6 de agosto de 2007 com a modificação feita por Disp. 07/2007

REZEK, Francisco; CAVALLO, Felipe Domingo. **Relatório da Comissão de Execução do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina de 06 de julho de 1990**. Disponível no Portal da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponível em: Disponível em [http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b\\_25\\_2011-10-17-15-48-37/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_25_2011-10-17-15-48-37/), Acesso em: 10 mai.2014.

SCHUMAN, Robert, **Declaração de 09 de maio de 1950**, Paris, Disponível em [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm), Acesso em: 15 mai. 2014.

THE WESTMINSTER CONSORTIUM, Human Rights and Parliaments: Handbook for Members and Staff, UKAID, Londres, mar. 2011

**UNIÃO INTERPARLAMENTAR (UIP)**, Electoral Systems - A Worldwide Comparative Study, Reports and Documents Series, No. 20, 1993

**UPS**, Plano de Apoio à Participação no MERCOSUL, disponível no Sítio Eletrônico do MERCOSUL, Disponível em: Disponível em [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5817/1/ups\\_-\\_plan\\_de\\_trabajo\\_2014.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5817/1/ups_-_plan_de_trabajo_2014.pdf), Acesso em: 10 jun. 2014.

VALADARES, Antônio Carlos, **Relatório CREDN-S PLS 126/2011**, de 24 de novembro de 2011, Substitutivo ao PLS 126/2011

## **ANEXO I – PROPOSTA DE NORMA PARA ELEIÇÕES HARMONIZADAS PARA O PARLAMENTO DO MERCOSUL**

### **ELEIÇÕES DIRETAS PARA O PARLAMENTO DO MERCOSUL**

#### **O PARLAMENTO DO MERCOSUL**

Encaminha ao Conselho do Mercado Comum, o presente

#### **PROJETO DE NORMA**

### **PROTOCOLO SOBRE PROCEDIMENTOS COMUNS PARA ELEIÇÕES DIRETAS PARA O PARLAMENTO DO MERCOSUL**

#### ***EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS***

O presente projeto de Protocolo é o instrumento que dá origem aos procedimentos harmonizados para eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL, garantindo e consolidando uma cidadania transnacional do MERCOSUL.

Esta proposta se baseia no Protocolo para a Constituição do Parlamento do MERCOSUL, no Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL de 2009, como também nos sistemas eleitorais que pode encontrar-se no Direito comunitário comparado (especialmente no Direito da União Europeia) e no Direito eleitoral comparado dos Estados Partes do MERCOSUL e de terceiros Estados.

Convém ressaltar que as este

#### ***OPORTUNIDADE***

O momento atual é propício para a criação de procedimentos comuns para a eleição direta para o Parlamento do MERCOSUL, principalmente devido ao avanço da integração do bloco em outras áreas, as quais devem ser acompanhadas de maior legitimidade democrática das decisões do bloco.

Com o ingresso da Venezuela e com outros Estados se candidatando, fica demonstrado o

potencial do MERCOSUL de ser o mais estreito foro de congregação dos povos sul-americanos.

Entretanto, ameaças de rupturas democráticas ainda estão presentes no continente. A consolidação de um Parlamento de representação Direta dos povos do MERCOSUL poderá ser um importante fator para a inibição de rupturas democráticas no espírito dos Protocolos de Ushuaia I e de Montevideu-Ushuaia II. A representação direta também poderá ter o efeito de inibir violações sistemáticas e/ou graves dos Direitos Humanos, no espírito do Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL.

Linhas gerais, o projeto tem o seguinte conteúdo:

### ***NATUREZA DO SUFRÁGIO PARA A ELEIÇÃO DOS DEPUTADOS DO PARLAMENTO DO MERCOSUL: UNIVERSAL, SECRETO, DIRETO E OBRIGATÓRIO***

Todos os Estados Partes adotam o sistema de sufrágio universal, secreto e direto para o Parlasul. O sufrágio para o Parlamento do MERCOSUL deverá ainda ser obrigatório em todos os Estados Partes. Isto é importante pelo fato de que o voto facultativo favorece à sub-representação de grupos historicamente vulnerabilizados, incrementando desigualdades no poder político. Assim, apenas tornando o voto compulsório é possível esperar uma ampla participação e envolvimento popular com os temas da integração e outros temas transnacionais de interesse dos povos sul-americanos.

### ***SISTEMA ELEITORAL***

Para ser efetivamente democrático, o MERCOSUL deve adotar o máximo de aspectos do modelo consensual de democracia. Em especial, a eleição para seus representantes deve ser realizada através do método proporcional, de preferência, proporcional puro. É recomendável ainda que cada país utilize apenas uma circunscrição eleitoral, podendo equilibrar a distribuição geográfica dos representados através de listas fechadas que contemplem candidatos equitativamente distribuídos por Estados, províncias, departamentos, etc. A lista fechada também poderá contribuir com o estabelecimento de ações afirmativas eficazes para a promoção da igualdade de gênero. Aspectos étnicos/raciais deverão ser encorajados mas terão como óbice a orientação política dos grupos políticos participantes – e mais estudos serão necessários para apontar o modelo ideal de inserção de grupos minoritários no Parlasul.

Critério único ou geral poderá ser adotado após as primeiras eleições previstas para 2020.

### ***GRUPOS POLÍTICOS TRANSNACIONAIS***

Baseando-se no exemplo Europeu, é necessário que as eleições ao Parlamento do MERCOSUL contem com a participação de grupos políticos transnacionais. Uma forma de fazer isto seria exigir que cada grupo político estivesse registrado em mais de um Estado Parte para que possa cadastrar candidatos ao Parlasul.

### ***RESTRICÇÕES A DIREITOS POLÍTICOS***

As restrições aos direitos políticos em relação à idade não deverão ser necessariamente uniformizados, podendo-se respeitar as tradições de participação política de cada um dos Estados. Entretanto, outros aspectos relacionados aos direitos políticos deverão ser harmonizados, em particular, o direito de cidadãos do MERCOSUL de votarem e serem votados quando residentes em qualquer dos Estados Partes. Além disso, os critérios de restrição a direitos políticos com base em violações da legislação penal ou eleitoral deverão ter como um parâmetro de equilíbrio a proporcionalidade e a aplicação apenas quando for proferida sentença condenatória por órgão colegiado.

### ***ADOÇÃO DE LEGISLAÇÃO DOMÉSTICA***

Os Estados Partes deverão adotar legislações domésticas incorporando os padrões estabelecidos no Protocolo, garantindo assim, uma uniformidade no processo eleitoral para o Parlamento do MERCOSUL. Os Estados Partes poderão adotar margem de apreciação sobre aspectos como a idade dos eleitores aptos a votar.

### ***CONCLUSÃO***

O estudo comparado ratifica que a adoção de procedimentos contemplando os parâmetros acima garantirá uma maior legitimidade do Parlamento do MERCOSUL, conferindo-lhe impulso importante para a percepção dos povos dos Estados Partes da importância da integração regional.

### **PROTOCOLO SOBRE PROCEDIMENTOS COMUNS PARA ELEIÇÕES DIRETAS**

## **PARA O PARLAMENTO DO MERCOSUL**

A REPÚBLICA ARGENTINA, A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, A REPÚBLICA DO PARAGUAY, A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI, E A REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA, doravante Estados Partes,

**PERSUADIDOS** de que o contínuo avance do processo de integração requer a adoção de procedimentos comuns, que garantem a harmonização de procedimentos eleitorais para as eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL;

**CONSCIENTES** de que a consolidação democrática das instituições do MERCOSUL depende de normas que garantam que os deputados do Parlamento do MERCOSUL sejam eleitos através de critério de representatividade cidadã;

**CONVENCIDOS** de que os procedimentos aqui aprovados serão cruciais para a consolidação de uma identidade e cidadania do MERCOSUL, refletindo os anseios dos povos sulamericanos integrados no bloco;

**RECONHECENDO** que outras dificuldades para a consolidação democrática das instituições do MERCOSUL permanecem, especialmente a ausência de poderes legislativos do Parlamento do MERCOSUL e a ausência de uma Corte de Justiça do MERCOSUL;

**SEGUROS** de que a consolidação e o aprofundamento do MERCOSUL, bem como de seu ordenamento jurídico, devem em breve emanar de procedimentos compartilhados nos quais o Parlamento do MERCOSUL terá participação decisiva e independente dos Governos dos Estados Partes;

**ACORDAM** celebrar, portanto, o seguinte Protocolo que cria:

### **PROCEDIMENTOS COMUNS PARA ELEIÇÕES DIRETAS PARA O PARLAMENTO DO MERCOSUL**

#### **Capítulo I – Da Composição do Parlamento do MERCOSUL**

Artigo 1º. Fica estabelecido o procedimento comum para eleições diretas para deputados do Parlamento do MERCOSUL.

§ 1º As eleições para deputados do Parlamento do MERCOSUL realizar-se-ão simultaneamente em todos os Estados Partes.

§ 2º A data das referidas eleições será feriado nos Estados Partes, designado “Dia do MERCOSUL Cidadão”, a ser celebrado no dia 26 de março dos anos múltiplos de 5.

Artigo 2º. O sufrágio para o Parlamento do MERCOSUL será universal, secreto, direto e obrigatório.

Artigo 3º. Os Parlamentares do MERCOSUL serão eleitos pelo sistema proporcional, com utilização de listas preordenadas de candidatos, registradas por partidos ou coligações de partidos.

Parágrafo único. A circunscrição será única em cada Estado Parte.

Artigo 4º. A composição do Parlamento do MERCOSUL segue o sistema proporcional atenuado de acordo com as seguintes especificações:

- I) Os Estados Partes com população de até 15 milhões de habitantes contarão com, no mínimo 18 assentos;
- II) Os Estados Partes com população superior a 15 milhões de habitantes até 40 milhões de habitantes contarão com, no mínimo, 18 assentos, adicionando-se 1 assento para cada 1 milhão de habitantes que supere os 15 milhões;
- III) Os Estados Partes que tenham população superior a 40 milhões de habitantes até 80 milhões de habitantes contarão com no mínimo 18 assentos, com o acréscimo previsto no inciso anterior e adicionando-se 1 assento a cada 2,5 milhões de habitantes que supere 40 milhões;
- IV) Os Estados Partes que tenham a população superior a 80 milhões de habitantes e até 120 milhões de habitantes contarão, como mínimo de 18 assentos, procedendo-se aos acréscimos previstos no inciso anterior, acrescentando-se 1 assento para cada 5 milhões de habitantes que superem os 80 milhões;
- V) Os Estados Partes que tenham população superior a 120 milhões de habitantes

contarão com, no mínimo 18 assentos, procedendo-se aos acréscimos previstos no inciso anterior e adicionando-se 1 assento para cada 10 milhões de habitantes que supere os 120 milhões.

## **Capítulo II – Listas fechadas e ações afirmativas**

Artigo 5º. As listas preordenadas deverão ser apresentadas por partidos políticos nacionais organizados em Grupos Políticos Transnacionais, representados em ao menos dois Estados Partes.

Parágrafo único: Os Grupos Políticos Transnacionais poderão regulamentar as eleições internas e outros procedimentos para a inclusão e colocação de candidatos em cada lista fechada.

Artigo 6º. As listas preordenadas deverão respeitar um mínimo de dois candidatos de cada um dos sexos entre os cinco primeiros candidatos.

Parágrafo único: A mesma proporção deverá ser seguida para cada 5 candidatos sucessivos da lista.

Artigo 7º. Os Estados Partes poderão regulamentar que as listas preordenadas devem ser elencadas de maneira a garantir uma distribuição equitativa de assentos segundo a distribuição geográfica no respectivo Estado Parte.

Artigo 8º. Os Estados Partes são encorajados a adotar ações afirmativas para a inclusão de minorias étnicas e raciais a fim de refletir a diversidade do respectivo Estado no Parlamento do MERCOSUL

Parágrafo único: Tais medidas poderão incluir a adoção de distritos eleitorais especiais para minorias.

## ***Capítulo III - Da garantia de direitos políticos de cidadãos do MERCOSUL***

Artigo 9º. Os cidadãos de qualquer dos Estados Partes que tenham residência em outro Estado Parte terá direito a votar para o Parlamento do MERCOSUL em seu país de residência.

Artigo 10º. Cidadãos aptos a votarem em eleições domésticas estarão automaticamente aptos

a votarem nas eleições para deputados do Parlamento do MERCOSUL.

Artigo 11. O direito a votar nas eleições deputados do Parlamento do MERCOSUL não poderão ser restritas por mera condenação criminal.

Artigo 12. O direito a se eleger como candidato nas eleições para deputados do Parlamento do MERCOSUL só poderão ser restritos através de medida proporcional prevista em condenação em procedimento criminal ou eleitoral decidido por órgão colegiado.

#### **Capítulo IV – Da adoção de medidas domésticas**

Artigo 13. Os Estados Partes deverão tomar as medidas necessárias para a execução das obrigações previstas no presente Protocolo antes de 2018.

§ 1º. As medidas deverão incluir legislação pertinente bem como campanhas de conscientização e fomento à participação nas eleições do MERCOSUL.

§ 2º. As medidas promocionais da cidadania no MERCOSUL serão intensificadas no dia do MERCOSUL Cidadão, independente de ser o ano eleitoral para o Parlamento do MERCOSUL.

#### **Capítulo V – Disposições gerais**

Artigo 14. O Presente Protocolo é parte integrante do Tratado de Assunção.

§ 1º. O Protocolo entra em vigor no trigésimo dia contado a partir da data em que tenha sido depositado o quinto instrumento de ratificação;

§ 2º. A Secretaria do MERCOSUL será a depositária do presente Protocolo e dos instrumentos de ratificação e notificará os demais Estados Partes da data de depósito destes instrumentos, enviando cópia devidamente autenticada deste Protocolo aos Estados Partes.

Artigo 15. A adesão ao Tratado de Assunção significa, *ipso jure*, a adesão ao presente Protocolo.

Parágrafo Único A denúncia do presente Protocolo significará , *ipso jure*, a denúncia ao Tratado de Assunção.

Feito na cidade de Belo Horizonte, aos \_\_\_ dias do mês de \_\_\_\_\_ de dois mil e catorze, em um original, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

Pelo Governo da República Argentina:

---

Pelo Governo da República Federativa do Brasil:

---

Pelo Governo da República do Paraguai:

---

Pelo Governo da República Oriental do Uruguai:

---

Pelo Governo da República Bolivariana da Venezuela:

---