

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE DOUTORADO EM DIREITO

Joséli Fiorin Gomes

**A aproximação normativa na integração regional: análise da adequação e
possibilidade de efetividade do Código Aduaneiro do MERCOSUL**

Porto Alegre
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE DOUTORADO EM DIREITO

Joséli Fiorin Gomes

A aproximação normativa na integração regional: análise da adequação e possibilidade de efetividade do Código Aduaneiro do MERCOSUL

Tese apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof.a. Dra. Véra Maria Jacob de Fradera

Porto Alegre

2015

Joséli Fiorin Gomes

A aproximação normativa na integração regional: análise da adequação e possibilidade de efetividade do Código Aduaneiro do MERCOSUL

Tese apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em 26 de fevereiro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Véra Maria Jacob de Fradera – Orientadora

Prof. Dr. Bruno Ricardo Viana Sadeck dos Santos

Prof. Dr. Eugênio Battesini

Prof. Dr. Frederico Eduardo Zenedin Glitz

Prof.a Dra. Martha Lucía Olivar Jimenez

Dedico este estudo à minha mãe, Noeli,
por seu apoio e amor sempre incondicionais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Profa. Dra. Véra Maria Jacob de Fradera pela paciente orientação e, principalmente, pela confiança depositada, pelas oportunidades oferecidas, pelos inúmeros ensinamentos e preciosos conselhos.

Aos professores membros da banca de qualificação e da banca examinadora final desta tese por suas importantes contribuições.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Direito desta Instituição, dos quais tive oportunidade de ser aluna, pelas reflexões provocadas durante a realização do curso de Doutorado.

Às sempre solícitas e simpáticas funcionárias da Secretaria do Programa de Pós-graduação em Direito desta Instituição, pelo incessante auxílio durante o curso;

Aos egressos e discentes do Curso de Relações Internacionais do UniRitter por resgataram-me, com seus sorrisos, sede de aprendizado e amizade, de um período difícil experimentado durante este curso de Doutorado.

Aos parceiros e amigos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e da Rede Mercocidades pelas excelentes oportunidades e enorme aprendizado proporcionados.

Aos colegas docentes de todas as Instituições de Ensino Superior nas quais já trabalhei e trabalho por suas palavras de conforto e pela inspiração cotidiana.

Aos colegas discentes do Curso de Doutorado pela amizade e parceria.

Aos amigos, familiares e ao namorado, os quais compreenderam as minhas ausências e fragilidades durante todo este período.

Por fim, ao Programa de Pós-graduação em Direito, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pelo apoio institucional a esta pesquisa.

“A la realidad le gustan las simetrías y los leves anacronismos”
(*El Sur* – Jorge Luis Borges)

“...cabe crer e esperar que a integração regional ainda pode dar frutos.”
(Paulo Borba Casella)

RESUMO

A reunião de países em organizações para a integração regional resulta em peculiar direito, o qual tende à construção de ordens jurídicas transcendentais aos dos Estados que as conformam. Em face disso, adquire relevância o estudo do marco normativo dos blocos regionais pelas transformações que provocam nos modelos jurídicos de seus países membros. Com isso, importa analisar, nesta seara, o modo pelo qual estas podem ocorrer, mediante adoção de instrumentos de aproximação jurídica, utilizados para materializar regras aptas a permitir a consecução dos objetivos integracionistas. Diante disso, é em tal conjuntura que se insere esta tese, a qual visa a compreender o papel e relevância da aproximação normativa para a integração regional, a partir do exemplo do Código Aduaneiro do MERCOSUL, perquirindo sobre seus âmbitos de abrangência e de possibilidade de efetividade. Nesse passo, questiona-se o ajuste do referido texto legislativo ao modelo de aproximação jurídica adotado pelo bloco, bem como a adequação de sua denominação como “Código” diante das finalidades às quais se propõe. Ademais, indaga-se sobre o seu impacto frente aos ordenamentos de seus países membros, com vistas a investigar a função exercida por esta ferramenta de aproximação jurídica para a consecução dos objetivos traçados pelo processo de integração, em termos de alcance da união aduaneira plena. Nesse sentido, objetiva-se, através do exame das categorias de aproximação jurídica, estabelecer quais destas compõem o modelo utilizado pelo MERCOSUL e em qual se insere o seu Código Aduaneiro, a fim de apurar a adequação de sua denominação, a sua abrangência no seio do bloco e os seus reflexos frente aos direitos aduaneiros dos Estados Partes. Pretende-se, com isso, analisar sua possibilidade de efetividade em face aos escopos aos quais deve atender, para determinar o seu papel na busca pela estabilização da união aduaneira mercosulina. Portanto, busca-se determinar se serve para ilustrar a relevância da aproximação jurídica à integração regional.

Palavras-chave: MERCOSUL; Código Aduaneiro; Aproximação normativa;

RESUMEN

La reunión de los países en las organizaciones de integración regional en resuelta en derecho peculiar, que tiende a construir ordenamientos jurídicos trascendentes a las órdenes de los Estados que conforman. En vista de ello, se vuelve relevante el estudio del marco normativo de los bloques regionales debido a los cambios que hacen en los modelos legales de sus países miembros. Por lo tanto, es importante considerar en esta área, la forma en la que puede ocurrir a través de la adopción de instrumentos jurídicos de aproximación, que se utilizan para materializar reglas capaces de permitir el logro de los objetivos integracionistas. Por lo tanto, es en este momento que presenta esta tesis doctoral, cuyo objetivo es entender el papel y la relevancia del enfoque normativo de la integración regional, a partir del ejemplo del Código Aduanero del MERCOSUR, indagando sobre su alcance y su eficacia potencial. En este paso, cuestionamos el ajuste del texto legislativo al modelo de aproximación jurídica adoptada por el bloque, y la adecuación de su nombre como "Código" de acuerdo con los fines para los que se propone. Por otra parte, miramos hacia su impacto en comparación con los sistemas de sus países miembros, con el fin de investigar la función ejercida por esta herramienta de aproximación para alcanzar los objetivos fijados por el proceso de integración, en términos de rango de la unión aduanera plena. En este sentido, el objetivo es, mediante el examen de las categorías de aproximación, establecer cuál de ellas conforman el modelo utilizado por el MERCOSUR y que consagra su Código aduanero a fin de determinar la conveniencia de su nombre, su alcance dentro bloque y su impacto en el derecho de los Estados Partes. Se pretende con ello, su capacidad para analizar la eficacia en relación con los ámbitos que debe cumplir para determinar su papel en la búsqueda de la estabilización de la unión aduanera del MERCOSUR. Por lo tanto, tratamos de determinar si sirve para ilustrar la relevancia de la aproximación normativa para la integración regional.

Palabras clave: MERCOSUR; Código Aduanero; Aproximación normativa;

ABSTRACT

The gathering of countries in organizations for regional integration results in peculiar law, which tends to build transcendent legal systems with respect to its member states. Given this, becomes relevant the study of normative framework of regional blocks for the transformations they cause in the legal models of its member countries. Thus, important to consider in this area, the way in which it can occur through adoption of legal instruments of approximation, used to materialize rules able to allow the achievement of integrationist goals. Therefore, it is at this juncture that this thesis is presented, which aims to understand the role and relevance of the normative approach to regional integration, from the example of the MERCOSUR Customs Code, inquiring about its areas of coverage and the possibility of effectiveness. In such, we question the fit of the legislative text to the legal approximation model adopted by the block, and the adequacy of its name as "Code" in relation to the purposes for which it is proposed. Furthermore, we look into its impact compared to the systems of its member countries, in order to investigate the function exerted by this legal approximation tool for achieving the goals set by the integration process, in terms of range of full customs union. In this sense, the objective is, by examining the categories of legal approximation, to establish which of these make up the model used by MERCOSUR and which embodies its Customs Code in order to determine the appropriateness of its name, its scope within block and its impact in relation to the customs laws of the States Parties. The intention with this is to analyze its ability to effectiveness related to scopes that should meet to determine its role in the search for stabilization of the MERCOSUR customs union. Therefore, we seek to determine whether it serves to illustrate the relevance of the legal rapprochement to regional integration.

Key Words: MERCOSUR; Customs Code; legal rapprochement;

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Correspondência entre etapas da integração regional e categorias de aproximação normativa.....	23-24
Quadro 2 – Normas europeias: destinatários e efeitos.....	39
Quadro 3 – Normas MERCOSUL: destinatários e efeitos.....	71
Quadro 4 – Normas UE x Normas MERCOSUL.....	73
Quadro 5 – Estrutura e Conteúdo do Código Aduaneiro Argentino.....	123-125
Quadro 6 – Estrutura e Conteúdo do Código Aduaneiro Uruguaio (CAU) anterior.....	136-137
Quadro 7 – Estrutura e Conteúdo do CAROU atual.....	143-144
Quadro 8 – Estrutura e Conteúdo do atual Código Aduaneiro Paraguaio.....	148-149
Quadro 9 – Estrutura e Conteúdo do Regulamento Aduaneiro Brasileiro.....	161-163
Quadro 10 – Estrutura e Conteúdo da Lei Orgânica de Aduanas Venezuelana.....	183-184
Quadro 11 – Estrutura e Conteúdo da Lei Orgânica de Aduanas Venezuelana Reformada.....	187-188

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD – Ato Declaratório

AFIP – Administração Federal de Ingressos Públicos

ALADI – Associação Latino-americana de Integração

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAM – Código Aduaneiro do MERCOSUL

CAN – Comunidade Andina

CAROU – Código Aduaneiro da República Oriental do Uruguai

CAU – Código Aduaneiro Uruguaio

CCM – Comissão de Comércio do MERCOSUL

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE – Comunidades Econômicas Europeias

CMC – Conselho Mercado Comum

COMALEP/COMUCAN – Convênio Multilateral sobre Cooperação e Assistência entre as Direções Nacionais de Aduanas da América Latina, Espanha e Portugal

CPC – Comissão Parlamentar Conjunta

CTN – Código Tributário Nacional

DEC – Decreto

DEC-L – Decreto-Lei

DNA – Direção Nacional das Aduanas

FCES – Foro Consultivo Econômico-Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAHCAM – Grupo *Ad Hoc* do Código Aduaneiro do MERCOSUL

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GMC – Grupo Mercado Comum

GT – Grupo de Trabalho

IMEF – Instituto MERCOSUL de Formação

IN – Instrução Normativa

INDIRA - Sistema de Intercâmbio de Informação dos Registros Aduaneiros

L – Lei

LETEC – Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MP – Medida Provisória
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NCM – Nomenclatura Comum do MERCOSUL
OMA – Organização Mundial das Aduanas
OMC – Organização Mundial do Comércio
P – Portaria
PARLASUL – Parlamento do MERCOSUL
PB – Protocolo de Brasília
PGFN – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica
PO – Protocolo de Olivos
POP – Protocolo de Ouro Preto
SA – Secretaria Administrativa (MERCOSUL)
SAFE - *Framework of Standards to Secure and Facilitate Trade*
SENIAT – Serviço Nacional Integrado de Administração Aduaneira e Tributária
SGT – Subgrupo de Trabalho
SISCOMEX – Sistema Integrado de Comércio Exterior
SM – Secretaria do MERCOSUL
SRF – Secretaria da Receita Federal
TA – Tratado de Assunção
TEC – Tarifa Externa Comum
UE – União Europeia
UNASUL – União de Nações Sul-americanas
ZFM – Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
I A APROXIMAÇÃO DOS DIREITOS COMO INSTRUMENTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: A INSERÇÃO DO CÓDIGO ADUANEIRO DO MERCOSUL NO MODELO DE HARMONIZAÇÃO JURÍDICA DO BLOCO.....	22
1.1 A integração regional e sua expressão jurídica: o papel da aproximação normativa para o alcance dos objetivos integracionistas.....	23
1.1.1 A aproximação normativa e suas diferentes espécies: conceitos essenciais para a compreensão do direito da integração.....	27
1.1.2 O direito da integração regional em suas diferentes manifestações: o exemplo europeu a demonstrar a contribuição da aproximação normativa para consolidar juridicamente a integração.....	39
1.2 O alcance da harmonização jurídica em organização intergovernamental para a integração regional: apreciação da abrangência do Código Aduaneiro do MERCOSUL e de sua adaptação ao modelo de harmonização jurídica adotado pelo bloco.....	55
1.2.1. A produção normativa no âmbito do MERCOSUL: a harmonização legislativa como aproximação possível frente à natureza intergovernamental do bloco.....	57
1.2.1.1. A instituição do MERCOSUL.....	58
1.2.1.2. A opção intergovernamental para a estrutura institucional do MERCOSUL.....	62
1.2.1.3. O processo legislativo de direito derivado e a aproximação normativa no âmbito do MERCOSUL.....	69
1.2.2. Um código "marco" ou "central" para o MERCOSUL: exame da abrangência e adequação do Código Aduaneiro do MERCOSUL em face do modelo de harmonização jurídica do bloco.....	88
1.2.2.1. A reformulação do conceito de código e a sua aplicação ao Código mercosulino.....	89
1.2.2.2. A formação e abrangência do Código Aduaneiro do MERCOSUL e sua adequação ao modelo de harmonização legislativa do bloco.....	101
CONCLUSÕES DA PARTE I.....	115
II O CÓDIGO ADUANEIRO DO MERCOSUL COMO INSTRUMENTO PARA O APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: SUA RECEPÇÃO NOS	

ORDENAMENTOS DOS PAÍSES MEMBROS E SUA POSSÍVEL EFETIVIDADE.....	129
2.1 Análise do Código Aduaneiro do MERCOSUL em face das regulações aduaneiras dos Países Membros: definição e relevância do direito aduaneiro para a integração regional.....	130
2.1.1. Os Códigos Aduaneiros de Argentina, Paraguai e Uruguai em face do Código Aduaneiro do MERCOSUL: possibilidade de maior abertura ao fortalecimento da integração regional por instrumentos mais profundos.....	135
2.1.1.1. O Código Aduaneiro Argentino em face do Código Aduaneiro do MERCOSUL: a recepção da norma mercosulina a partir de uma profunda regulação aduaneira interna.....	136
2.1.1.2. A reforma aduaneira no Uruguai diante do Código Aduaneiro do MERCOSUL: a recepção peculiar da normativa mercosulina pelo país.....	150
2.1.1.3. O Código Aduaneiro Paraguaio e a possível recepção do Código Aduaneiro do MERCOSUL: empecilhos iniciais devido à suspensão do país do bloco em 2012/2013.....	161
2.1.2. As Legislações Aduaneiras do Brasil e Venezuela: possíveis dificuldades ao fortalecimento da integração regional por instrumentos díspares.....	171
2.1.2.1. O complexo direito aduaneiro brasileiro em face do Código Aduaneiro do MERCOSUL: uma adaptação difícil?.....	174
2.1.2.2. As normas aduaneiras da Venezuela diante do Código Aduaneiro do MERCOSUL: a peculiar legislação interna e sua recente reforma...191	
2.2 O potencial da harmonização normativa para o desenvolvimento da integração mercosulina a partir de mecanismos viáveis para a efetividade do Código Aduaneiro do MERCOSUL.....	205
2.2.1. A viabilidade de aplicação do Código Aduaneiro do MERCOSUL: a efetividade possível a partir de mecanismos inseridos na própria norma.....	207
2.2.2. Avanços possíveis ao MERCOSUL mediante e a partir do Código Aduaneiro: a harmonização normativa como passo fundamental para aprofundar a integração.....	224
CONCLUSÕES DA PARTE II.....	240
CONCLUSÕES GERAIS.....	255
REFERÊNCIAS.....	265
ANEXOS.....	309

INTRODUÇÃO

O cenário contemporâneo, no referente às relações humanas e às ciências, é marcado por movimento direcionado ao repensar dos modelos legados pela modernidade. Este movimento decorre de mudanças ocorridas em diversas searas, nas últimas décadas, pelos reflexos da expansão do capitalismo e avanços da tecnologia. Com isso, as fronteiras, antes estabelecidas para afirmar certo *locus* de poder³⁶⁶, perdem força, estreitando os limites onde se travam relações jurídicas, trazendo uma maior internacionalização à regulação da vida em sociedade.³⁶⁷

Essa conjuntura afetou aos Estados, os quais, ainda desenhados sob as linhas da modernidade, tiveram seu conceito e estrutura colocados em xeque, especialmente quanto à sua soberania e às suas relações no plano internacional³⁶⁸. Nesse sentido, em termos político-econômicos, os Estados enfrentam desafios. Precisam de fortalecimento frente à lógica imperante no desenrolar da globalização, tornando-se insustentável a manutenção de uma postura isolada. Assim, passaram a agrupar-se em blocos regionais, inicialmente de cunho econômico, buscando a integração, a partir do estabelecimento de interesses e objetivos comuns.

A integração regional refere-se à dinâmica do regionalismo, movimento identificado, atualmente, como um traço ou predicado bem estabelecido da política internacional³⁶⁹. Logo, o regionalismo é tido como uma consciente tentativa de Estados para gerenciar as oportunidades e limitações decorrentes

³⁶⁶ O contexto contemporâneo traz questionamento das bases político-jurídicas ocidentais, verificando-se uma pulverização dos *loci* de poder. Com isso, a ciência política demonstra haver relações ou práticas de poder exercidas em diversos níveis e em pontos diferentes do tecido social, referindo-se ou não ao Estado. Ver: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 17. ed. Org. e trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2002, p. 75, 221.

³⁶⁷ Sobre a conexão entre o Direito e globalização, ver: ARNAUD, André-Jean. **O Direito entre Modernidade e Globalização** – Lições de Filosofia do Direito e do Estado. Rio de Janeiro: Renovar, 1999; MICHAELS, Ralf. Welche Globalisierung für das Recht? Welches Recht für die Globalisierung? **Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht**, v. 69, 2005, p. 525-544.

³⁶⁸ Entende-se que “Estado” apenas define a forma política surgida na modernidade ocidental, representativa de inovação em termos de organização do poder. O conceito é histórico concreto, atrelado à ideia e à prática da soberania. Ver: SCHMITT, Carl. El Estado como concepto concreto vinculado a una época histórica. Trad. Francisco de A. Caballero y Austerlitz. **Veintiuno**: Revista de Pensamiento y Cultura, n. 39, Outono/1998, p. 67-82; GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político**. Madrid: Editorial Revista de Occidente, 1968, p. 141-142.

³⁶⁹ FAWCETT, Louise. Regionalism in World Politics: Past and Present. In: KOESLER, Ariane; ZIMMEK, Martin (Eds.). **Elements of Regional Integration: A Multidimensional Approach**. Baden: Nomos, 2008, p. 1 (1-14).

do aumento dos laços econômicos comerciais a partir da segunda metade do século XX, identificada com programas de políticas e estratégias tendentes à incrementar a eficiência econômica, resultando na formação de organizações para a integração.³⁷⁰

A reunião de países em organizações para a integração regional promove a emergência de um peculiar direito, o direito da integração, o qual tende à construção de ordens jurídicas transcendentais às dos Estados que as conformam. Em face disso, adquire relevância o estudo do marco normativo dos blocos regionais pelas transformações que provocam nos modelos jurídicos de seus países membros. Com isso, importa analisar, nesta seara, o modo pelo qual estas podem ocorrer, mediante adoção de instrumentos de aproximação jurídica, utilizados para materializar regras aptas a permitir a consecução dos objetivos integracionistas.

Diante disso, é em tal conjuntura que se insere esta tese, a qual visa a compreender o papel e relevância da aproximação normativa para a integração regional, a partir do exemplo do Código Aduaneiro do MERCOSUL, perquirindo sobre seus âmbitos de abrangência e de possibilidade de efetividade. Nesse passo, questiona-se o ajuste do referido texto legislativo ao modelo de aproximação jurídica adotado pelo bloco, bem como a adequação de sua denominação como “Código” diante das finalidades às quais se propõe. Ademais, indaga-se sobre o seu impacto frente aos ordenamentos de seus países membros, com vistas a investigar a função exercida por esta ferramenta de aproximação jurídica para a consecução dos objetivos traçados pelo processo de integração, em termos de alcance da união aduaneira plena.

Com efeito, escolheu-se tratar de norma mercosulina relativamente recente, por ser dotada de caráter diferenciado em face das demais produzidas pelo bloco, oferecendo potencial de implicar alteração de paradigmas quanto a seu acervo normativo. A aprovação desta norma fora cercada de grandes entusiasmos e expectativa por materializar um elemento considerado importante à consolidação da união aduaneira formada pelo bloco, ao aproximar as

³⁷⁰ YI, Chunyao. Emergence of Regionalism: About State Preference Formation. **POLIS Working Paper No. 23**, School of Politics and International Studies, University of Leeds, 2007, p. 5-6 (1-36); MOON, Chung-in. Economic Regionalism. **Encyclopaedia Britannica**. Disponível em: <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/766752/economic-regionalism>. Acesso em: 20 jan. 2012.

regulações de seus membros no tocante à matéria aduaneira. Mas, a despeito de toda a esperança depositada sobre o referido Código quando de sua edição, este ainda não entrou em vigor, não tendo sido recepcionada em todos os Estados Partes do bloco, o que demanda investigar o porquê desta situação por meio do exame de sua relação com os direitos internos daqueles.

Ademais, o estudo de normativa do MERCOSUL, em se tratando de processo de integração regional em funcionamento, é relevante, pois é aquele no qual o Brasil está inserido e que se refere à região na qual este parece pretender projetar-se como liderança, sendo seus efeitos experimentados de modo direto no ordenamento jurídico pátrio e nas relações internacionais sul-americanas. Para a sua compreensão, então, é necessária a abordagem da caracterização do aspecto jurídico da integração regional, mediante o modo pelo qual este é estabelecido, via aproximação normativa.

Nesse sentido, objetiva-se, através do exame das categorias de aproximação jurídica, estabelecer quais destas compõem o modelo utilizado pelo MERCOSUL e em qual se insere o seu Código Aduaneiro, a fim de apurar a adequação de sua denominação, a sua abrangência no seio do bloco e os seus reflexos frente aos direitos aduaneiros dos Estados Partes. Pretende-se, com isso, analisar sua possibilidade de efetividade em face aos escopos aos quais deve atender, para determinar o seu papel na busca pela estabilização da união aduaneira mercosulina. Quer-se, portanto, determinar se serve para ilustrar a relevância da aproximação jurídica à integração regional.

Parte-se, por conseguinte, da hipótese de que o MERCOSUL, pela sua dinâmica intergovernamental, apresenta um modelo de aproximação normativa baseado na harmonização, modalidade destinada à redução de divergências entre as legislações internas, nele enquadrando-se plenamente o referido Código, ao propor o nivelamento entre os Estados Partes na matéria aduaneira. Neste norte, supôs-se ter a norma abrangência equivalente à categoria de aproximação a qual representa, destinando-se a estabelecer diretrizes ou guias gerais para observação pelos países, o que não permite identificá-lo com noção fechada e tradicional de “código”, sendo preciso entendê-lo sob uma concepção contemporânea, marcada por cláusulas abertas, passíveis de adaptação frente a situações novas.

Em face disso, presume-se ter o Código mercosulino impactos relevantes sobre os direitos internos, promovendo a coexistência de regras no mesmo sentido relativas à matéria aduaneira. Porém, sabe-se que, no caso da lógica intergovernamental mercosulina, estes impactos somente poderão ser concretizados se e quando a norma iniciar sua vigência, a qual é dependente da sua internalização pelos Estados Partes, encontrando-se nesta exigência, pela discricionariedade atribuída a estes, um empecilho. Nesse sentido, há que se investigar o que o determina e como pode ser superado.

E, caso venha a ser, de algum modo, esta superação possível, deve-se perquirir sobre a possibilidade do Código de produzir efeitos, e, com estes, de estabelecer resultados concretos, alcançando efetividade. Conjectura-se, nesse diapasão, trazer o Código elementos suficientes para garantir esta efetividade, pois do breve exame de seu texto pode-se identificar mecanismos claros a isto destinados. Assim, pressupõe-se apresentar esta norma grande potencial para contribuir ao avanço da união aduaneira mercosulina, exercendo papel essencial para inicia-lo, o que o torna um bom exemplo para corroborar a importância da aproximação normativa para a integração regional.

A fim de, ao responder às questões centrais as quais informam este trabalho, atingir os objetivos propostos e comprovar as hipóteses aventadas, empregou-se, inicialmente, a abordagem dedutivo-indutiva. Isto se justifica porque o estudo partiu da compreensão geral das modalidades de aproximação normativa, baseada em conceitos e instrumentos europeus, para verificar sua influência para a formação do direito da integração regional, buscando, em seguida, aplicar estes conceitos ao MERCOSUL. Sobre estas premissas, então, passou-se ao exame da abrangência e possibilidade de efetividade de um diploma específico, o Código mercosulino, para determinar sua adequação ao modelo de aproximação do bloco e seus impactos diante dos direitos dos Estados Partes, com vistas a definir sua função para o progresso da integração, apontando a relevância de instrumentos como estes para este processo.

Além disso, utilizou-se o procedimento monográfico, em razão de a pesquisa centrar-se em texto legislativo particular com vistas a obter generalizações sobre a aproximação normativa no cenário da integração regional. E, aplicaram-se os procedimentos histórico, para examinar a

conjuntura a qual delineou a produção normativa do bloco e seu modelo de aproximação jurídica, e comparativo, ao se buscar parâmetros, no âmbito da “teoria geral” do direito da integração, da experiência europeia, para traçar noções básicas para a análise da situação e do Código mercosulinos.

Nessa esteira, o estudo pautou-se por um referencial teórico de direito comparado, para estabelecer os conceitos essenciais relativos à aproximação normativa, a fim de definir sua relação com a integração regional. Guiou-se, também, por referenciais de direito internacional geral, de direito da integração regional e da teoria da integração econômica para compreender o MERCOSUL e a elaboração de seu Código Aduaneiro. E, adotaram-se técnicas de pesquisa documental e bibliográfica a fim de examinar o objeto da tese.

Frente a isso, a pesquisa apresenta relevância científica, já que se destina a perquirir sobre o modelo de harmonização jurídica empregado na região, a fim de expor e apurar a extensão e efetividade dos reflexos decorrentes de instrumento nele elaborado, tendo em vista os propósitos perseguidos pela iniciativa de integração ali existente. Igualmente, a pesquisa apresenta importância prática e social, pois se pretende, pela divulgação de seus resultados, contribuir ao aprofundamento do processo de integração, mediante o estudo e reflexão sobre os mecanismos aptos ao alcance de maior efetividade de seu acervo normativo.

Para contemplar os propósitos acima apresentados, por conseguinte, a tese foi dividida em duas partes. A primeira parte destina-se a examinar o arcabouço teórico sobre a aproximação normativa e sua relação com o direito da integração regional, buscando aplica-las ao exame do direito do MERCOSUL. Nesse passo, esta parte secciona-se em dois capítulos. No primeiro destes, são estudadas as categorias da aproximação normativa, examinando-se sua influência na determinação do direito da integração regional, mediante estudo comparado face ao exemplo europeu, majoritária fonte inspiradora do bloco mercosulino e experiência mais avançada em termos jurídicos, a fim de estabelecer o padrão para entendimento das normas integracionistas, visando aplica-lo, depois, ao exame da iniciativa sul-americana. Diante disso, estabelecidas as premissas necessárias, passa-se ao segundo capítulo desta primeira parte, o qual objetiva verificar como a aproximação legislativa e a formação do direito da integração se dão no âmbito

do MERCOSUL, para proporcionar o exame do seu Código Aduaneiro, investigando a pertinência de sua denominação como tal, bem como a sua inserção no modelo definido pelo bloco e sua abrangência. Ao final destes dois capítulos, seguem-se conclusões parciais referentes à primeira parte.

Na sequência, a segunda parte da tese dedica-se a perquirir sobre a relação do referido Código com os direitos aduaneiros nacionais dos Estados Partes, para avaliar seu impacto em face destes, visando a determinar sua possibilidade de efetividade e seu papel para contribuir à evolução da integração mercosulina. Nesse aspecto, também esta parte foi dividida em dois capítulos. O primeiro abordou a recepção do Código e sua compatibilidade com as legislações aduaneiras internas de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, os cinco membros plenos do bloco, compreendendo-se a relevância do direito aduaneiro para a integração regional.

Importante destacar que não se analisará a legislação da Bolívia, tendo em vista o seu Protocolo de adesão ainda não estar em vigor, por depender da ratificação de todos os demais Estados Partes, o que foi feito, até o momento, apenas pela Venezuela³⁷¹. Assim, aquele país é considerado apenas como “Estado em processo de adesão” e não como membro pleno, não havendo ainda cronograma para a incorporação a seu direito interno do acervo normativo do bloco, no qual está contido o mencionado Código, não havendo ainda condições de verificar sua recepção em tal Estado. Ainda, deve-se apontar que não serão anexados a este trabalho os textos integrais dos Códigos e legislações aduaneiras dos Estados Partes do bloco, pela sua grande extensão, o que tornaria insustentável o tamanho do trabalho. Assim, disponibiliza-se, tanto em notas de rodapé, quanto na lista final de referências as fontes nas quais estes foram consultados.

Ademais, o segundo capítulo da segunda parte da tese objetiva a investigar se o Código apresenta condições de ter eficácia e, a partir desta, alcançar efetividade, com vistas a definir sua função na busca mercosulina pela completude da sua união aduaneira, para comprovar se tal instrumento

³⁷¹ MERCOSUL; SECRETARIA DO MERCOSUL. **Estado de Ratificações e Vigência de Tratados, Protocolos e Acordos depositados na Secretaria do MERCOSUL desde junho de 2012.** Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao MERCOSUL, assinado em Brasília, em 07 de dezembro de 2012. Disponível em: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=4827&site=1&channel=secretaria. Acesso em: 04 mar. 2015.

apresenta aptidão para comprovar a importância da aproximação normativa para o desenvolvimento da integração regional. Aos dois capítulos desta segunda parte, seguem-se as conclusões parciais a ela referentes. Então, ao final, são expostas as conclusões gerais, a fim de demonstrar o cumprimento dos escopos e objetivos traçados para esta tese.

I A APROXIMAÇÃO DOS DIREITOS COMO INSTRUMENTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: A INSERÇÃO DO CÓDIGO ADUANEIRO DO MERCOSUL NO MODELO DE HARMONIZAÇÃO JURÍDICA DO BLOCO

A dinâmica contemporânea impôs o estabelecimento de relações mais estreitas entre diversos países. Assim, ensejou-se um movimento geral de regionalização ou regionalismo³⁷². No âmbito deste movimento, inúmeras iniciativas surgiram, devendo-se destacar aquela que alcançou maior desenvolvimento institucional e jurídico, qual seja a União Europeia (UE), e aquela que, na região sul-americana, contempla um importante papel de representatividade, qual seja o MERCOSUL. Nestas iniciativas algo que se pode identificar é o surgimento de um direito próprio, diverso dos direitos nacionais dos Estados que as compõem, e, em alguns aspectos, e em certa medida, adquiriu características que podem distingui-los também dos delineamentos clássicos das normas internacionais.

Este novo direito, surgido na seara da integração regional, aparenta trazer modificações importantes aos direitos internos dos países participantes destas iniciativas. E, estas modificações parecem poder ser atribuídas à metodologia mediante a qual se constrói este direito, ao se lançar mão de ferramentas de aproximação normativa, como a harmonização jurídica. Assim, para a tese proposta é relevante procurar o significado dessa ferramenta, com o intento de identificar se o Código Aduaneiro do MERCOSUL é resultado de sua utilização ou se corresponde à outra categoria de aproximação normativa.

³⁷² Termos, normalmente, utilizados como sinônimos na literatura internacionalista especializada, a qual o utiliza para identificar os acordos comerciais entre países geograficamente próximos. Estes acordos, no âmbito do GATT (1994), seriam permitidos pelo art. XXIV. Porém, há autores, como Hurrell, que o analisam sob diferentes perspectivas, tratando acerca de questões atinentes variados aspectos, dentre os quais, para o autor, destacam-se cinco: a) a “integração social” ou “informal”; b) a “identidade ou consciência regional”; c) a “cooperação regional interestatal”; d) a “integração regional de promoção estatal”; e) “coesão regional”. Ver: CARPENTER, Theresa. A historical perspective on regionalism. In: BALDWIN, Richard; LOW, Patrick. **Multilateralizing Regionalism**. Digital Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 13-14; HURRELL, Andrew. Regionalism in Theoretical Perspective. In: _____; FAWCETT, Louise; (Eds). **Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order**. Oxford/Nova York: Oxford University Press, 1995, p. 38-39, 39-44.

Para tanto, é necessário realizar um estudo de Direito Comparado³⁷³, a fim de compreender qual o significado da aproximação jurídica, suas categorias, modalidades e instrumentos, bem como abarcar o espectro que alcança nos processos de integração regional, especialmente no referente ao MERCOSUL. Tal esforço, nessa trilha, contempla examinar o Direito da Integração, sobretudo no bloco mercosulino, sob o viés das categorias de aproximação jurídica com o intento de estabelecer em que medida estas podem contribuir para o desenvolvimento da integração e do direito decorrente deste processo. Com isso, serão estabelecidas as bases teóricas aptas a identificar qual o modelo de aproximação jurídica adotado pelo MERCOSUL e como nele se insere o Código Aduaneiro aprovado pelos países membros do bloco. Sobre isto versarão os dois capítulos desta primeira parte do trabalho.

1.1. A integração regional e sua expressão jurídica: o papel da aproximação normativa para o alcance dos objetivos integracionistas

Para que se possa abordar os impactos jurídicos da integração regional e sua relação com a aproximação normativa, em primeiro lugar, há que se entender o movimento do regionalismo. Trata-se de construção social e política³⁷⁴ resultante de relações entre Estados, inicialmente reunidos em

³⁷³ Adota-se, para fins desta pesquisa, o posicionamento estabelecido por Rodolfo Sacco, entendendo-se o Direito Comparado como ciência, como ramo do Direito que se concentra sobre o conhecimento (e reconhecimento) de uma pluralidade de modelos jurídicos, para estabelecer em que medida são idênticos e diferentes, por uma visão fática, diacrônica e sincrônica do Direito, de modo pluridisciplinar. No entanto, há doutrina que o entende apenas como método. Sobre o Direito Comparado, ver: SACCO, Rodolfo. **Introdução ao Direito Comparado**. Trad. Véra Maria Jacob de Fradera. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 33-42; ANCEL, Marc. **Utilidade e Métodos do Direito Comparado** – Elementos de introdução geral ao estudo comparado dos direitos. Trad. Sérgio José Porto. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1980, p. 15-51; CONSTANTINESCO, Leontin Jean. **Tratado de Direito Comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998; DAVID, René. **Traité élémentaire de droit civil compare**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1950; GUTTERIDGE, H. C. **Le Droit Comparé** – Introduction à la méthode comparative dans la recherche juridique et l'étude du droit. Paris: R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1953, p. 17-64; ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. **Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts**. Tübingen: Mohr Siebeck, 1996, p. 177-201.

³⁷⁴ De acordo com Mace e Bélanger, o regionalismo é uma construção social, uma resposta às condições econômicas e geográficas, determinada pelo comportamento dos múltiplos atores envolvidos no processo e pela forma como converge seus diferentes interesses e estratégias, tornando-se uma característica significativa do sistema internacional. Ver: MACE, Gordon; BÉLANGER, Louis. **The Americas in Transition: The Contours of Regionalism**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999, p. 1-2.

regiões geográficas, consolidada nos séculos XX e XXI³⁷⁵. Manifestou-se, e tem se manifestado, pela integração entre Estados. Frente a isso, no plano internacional, diversos foram os conceitos originalmente cunhados para determinar o fenômeno da integração regional.

Nesse passo, Deutsch definiu integração como a consecução, dentro de um território, de um sentido de comunidade e de instituições e práticas suficientemente fortes e generalizadas para garantir, por um longo tempo, expectativas confiáveis de mudança pacífica na sua população.³⁷⁶ Ainda, Haas, estabeleceu que é “...um processo para a criação de comunidades políticas definido em termos institucionais e atitudinais”³⁷⁷. E, segundo Dabène, trata-se de processo histórico de interação entre unidades políticas, em que os atores compartilham ideias comuns, estabelecendo objetivos e métodos para atingi-los, e, com isso, contribuindo para a construção de uma região.³⁷⁸

Em face do que foi abordado, integração significa a junção de partes para a criação de um todo novo e coerente³⁷⁹. Este conceito é frequente no âmbito das relações internacionais, bem como da economia e do direito internacionais, servindo para ilustrar, portanto, o fenômeno do regionalismo, distinguindo-se da simples cooperação internacional entre Estados³⁸⁰.

³⁷⁵ De acordo com Mattli, pode-se apontar que, já no século XIX, existiam, de modo generalizado, diferentes uniões, ligas e associações, que mostram como a ideia de integração regional não é um novo fenômeno. Contudo, o seu maior desenvolvimento ocorre na segunda metade do século XX e continua a ocorrer durante o atual século XXI. Ver: MATTLI, Walter. **The logic of regional integration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

³⁷⁶ DEUTSCH, Karl; et. al. **Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957, p. 5-6.

³⁷⁷ No original: “...a process for the creation of political communities defined in institutional and attitudinal terms”. Ainda que não se concorde totalmente neste trabalho com a abordagem que desliga a integração regional do movimento do regionalismo, o conceito trazido por Haas é importante, pois foi um dos pioneiros na teoria da integração regional e se coaduna com os demais conceitos utilizados para definir o termo. Ver: HAAS, Ernst B. *The Study of Regional Integration – Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*. **International Organization**, Vol. 24, n. 04, Set. 1970, p. 611.

³⁷⁸ DABÈNE, Olivier. **The politics of regional integration in Latin America: Theoretical and comparative explorations**. New York: Plagrave Macmillan, 2009, p. 10.

³⁷⁹ CARDOSO, Oscar Valente. **Integração na Atualidade: OMC e Blocos Regionais**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007, p. 30.

³⁸⁰ Em âmbito teórico tem-se procurado estabelecer distinções entre o que seja integração regional e o que seja cooperação internacional, em termos econômicos. Segundo Jacqué, esta diferença estabelece-se porque, enquanto a cooperação, mediante procedimentos clássicos de direito internacional, visa a organizar o trabalho comum dos Estados envolvidos, preservando suas estruturas nacionais pré-existentes, a integração avança a um passo suplementar e, por isso, decisivo, por se basear na transferência de competências dos Estados a uma nova organização concebida conjuntamente, com poder decisório. Ver: JACQUÉ, Jean Paul. *Instituciones y derecho de la integración europea*. **Integración Latinoamericana**, Buenos

Diante desse contexto, o exemplo mais desenvolvido de integração regional é o da União Europeia (UE). Surgida inicialmente com a Comunidade do Carvão e do Aço (CECA), passando pelas Comunidades Econômicas Europeias (CEE)³⁸¹, cujas criações identificam os marcos históricos do início da primeira onda do regionalismo, firma-se, na atualidade, como o mais profundo processo de integração regional, principalmente sob o ponto de vista jurídico-institucional. Em função disso, gerou uma nova forma de direito, qual seja o direito da UE, antes chamado direito comunitário. Este, um direito diverso daquele das ordens nacionais de seus Estados Membros, conforma-se a partir e pela aproximação destas, gerando normas próprias.

No mesmo cenário de aproximação jurídica em prol da integração regional, ainda que em conjuntura diferente, insere-se a criação, no âmbito sul-americano, do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Este, ao aparecer na cena regional, em meio ao movimento da “segunda onda” do regionalismo, produziu mudanças substanciais aos Estados partes, pois modificou o quadro de fontes jurídicas³⁸² relativas ao Direito Internacional Público³⁸³ e ao Direito Internacional Privado³⁸⁴. Isso se justifica na medida em que o art. 1º, *in fine*, do

Aires, n. 193, p. 21-28, set. 1993; Ver também: CELLI JUNIOR, Umberto. Teoria Geral da Integração: em busca de um modelo alternativo. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CELLI JUNIOR, Umberto; ARAÚJO, Leandro Rocha de. (coord.). **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. 2ª. Reimpressão. Curitiba: Juruá, 2012, p. 22-23.

³⁸¹ BAGELLA, Michele. A experiência da CEE na integração econômica e jurídica. In: CENTRO DE DIREITO ROMANO E SISTEMAS JURÍDICOS; LANDIN, José Francisco (coord.). **Direito e Integração: experiência latino-americana e Europeia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 99-117.

³⁸² DREYZIN DE KLOR, Adriana; SARACHO CORNET, Teresita. **Derecho Internacional Privado** – una visión actualizada de las fuentes. Córdoba: Advocatus, 2003, p.31; PESCATORE, Pierre. La importancia del derecho en un proceso de integración económica. **Revista Derecho de la Integración**, v. VII, n. 15, março/ 1974, Buenos Aires, p. 15; _____. **Derecho de la integración** – nuevo fenómeno en las relaciones internacionales. Buenos Aires, 1989; PEROTTI, Alejandro Daniel. **Habilitación constitucional para la integración comunitaria** – estudio sobre los Estados del Mercosur. Tomo II. Curitiba: Juruá, 2007, p. 19. Sobre as fontes originárias e derivadas do direito do MERCOSUL, ver: SEITENFUS; VENTURA, Op. Cit., p. 197; FRADERA, Op. Cit., p. 69-76; PEROTTI, Alejandro Daniel. Estructura Institucional y Derecho en el Mercosur. **Revista de Direito do MERCOSUL**, n. 1, fevereiro/2000, p. 63-137; BASSO, Maristela. Harmonização dos direitos dos países do MERCOSUL. **Revista de Direito do MERCOSUL**, n. 6, dezembro/2000, p. 119-128;

³⁸³ O Direito Internacional Público é o ramo do direito destinado à regulação da sociedade internacional, composta, mormente, de relações entre Estados, de cunho público. Ver: QUOC DINH, Nguyen; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. Trad. Vitor Marques Coelho. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2003, p. 37-39.

³⁸⁴ O Direito Internacional Privado é o ramo do direito destinado à regulação, direta ou indireta, das relações privadas internacionais. Tem por objeto estabelecer os direitos dos estrangeiros, a resolução de conflitos de leis e de conflitos de jurisdição, bem como o reconhecimento internacional dos direitos adquiridos e julgamentos. Ver: BATTIFFOL, Henri; LAGARDE, Paul.

Tratado de Assunção³⁸⁵ (TA) determina que os Estados partes se comprometam, para alcançar a integração, a harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes.³⁸⁶ Assim, é possível dizer que o bloco a tem por meta³⁸⁷. Esta é a razão pela qual é importante examinar a construção do direito da integração, a fim de entender o direito decorrente do MERCOSUL. Isto permitirá, então, qualificar o Código Aduaneiro do bloco em seu âmbito, perquirindo a que categoria de aproximação normativa pertence e qual sua abrangência e impacto diante dos direitos dos países membros.

Nesse sentido, ao se considerar a integração regional como geradora de novas relações jurídicas, faz-se necessário o estabelecimento de um direito próprio para sua regulação³⁸⁸. Frente a isso, conforme Barra, “a integração é um grande fenômeno jurídico. [...] [pois,]...encontra no direito, no sistema jurídico, seu principal modo de expressão, de fundamentação e de consolidação”³⁸⁹.

Com isso, a aproximação das ordens jurídicas dos Estados envolvidos em blocos de integração regional aparenta ser instrumento indispensável na construção deste novo direito, para atender à consolidação dos objetivos integracionistas.³⁹⁰ É necessária para buscar convergências ou mesmo identidade de tratamento sobre as questões atinentes ao intento de integrar

Traité de Droit International Privé. Paris : LGDJ, 1993; WIACKER, Franz. **História do Direito Privado Moderno.** 3. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004; GUTZWILLER, Max. Le Développement Historique du Droit International Privé. **Recueil des Cours**, tomo 29, Académie de Droit International de La Haye, 1929, p. 287 e ss.

³⁸⁵ MERCOSUL. Tratado de Assunção – 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 (Decreto Legislativo n. 197, de 25 de dezembro de 1991) e Anexos I a V. In: ARAÚJO, Nádia de; MARQUES, Frederico V. Magalhães; REIS, Márcio Monteiro. **Código do MERCOSUL – Tratados e Legislação.** Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 17-43.

³⁸⁶ Id. Ibid., p. 1.

³⁸⁷ BAPTISTA, O MERCOSUL..., Op. Cit., p. 189-190.

³⁸⁸ De acordo com Vanconcellos, “como a integração, para alcançar efeitos mais avançados, implica uma organização cada vez mais profunda dos Estados envolvidos, não pode, é claro, conviver com a descentralização que caracteriza, normalmente, o cenário internacional e que tanto dificulta a plena consagração do primado do Direito Internacional no comportamento dos Estados, prejudicando, assim, uma maior segurança quanto à aplicação das normas institucionais”. Ver: VASCONCELLOS, Ricardo Rocha de. **Ordens jurídicas e integração regional:** com especial referência a União Europeia e ao Mercosul. Dissertação (mestrado). Orientadora Prof.a Dra. Martha Lucía Olivar Jimenez. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito. Curso de Pós-graduação em Direito. Porto Alegre, 1998, p. 29.

³⁸⁹ No original: “*La integración es un gran fenómeno jurídico. [...] Pero encuentra en el derecho, en el sistema jurídico, su principal modo de expresión, de fundamentación y de consolidación.*” Ver: BARRA, Rodolfo Carlos. **Fuentes del ordenamiento de la integración.** Buenos Aires: Depalma, 1998, p. 41.

³⁹⁰ Id. Ibid., p. 24.

Estados em prol de objetivos compartilhados. Contudo, para tratar dessa questão, é imperioso precisar o significado dos conceitos abordados, a fim de entender o papel assumido pela aproximação normativa na elaboração do direito da integração. Há certa confusão, no uso doutrinário, no âmbito do direito comparado, dos termos “aproximação”, “coordenação”, “harmonização”, “uniformização” e “unificação” de legislações, sendo importante defini-los para compreender como são utilizados para formar a regulação da integração regional. É o que se objetiva a examinar na sequência.

1.1.1 A aproximação normativa e suas diferentes espécies: conceitos essenciais para a compreensão do direito da integração

A aproximação normativa significa compatibilizar ordens jurídicas em prol de escopos compartilhados, pela vocação internacional das relações humanas, balizadas pelo direito³⁹¹. Segundo Glitz, a aproximação pode se dar de diversas formas, como, por exemplo, nas sociedades colonizadas, pelo “transplante” ou importação de normas e institutos, ou, em outros âmbitos, por meios cooperativos, como a harmonização³⁹².

Nesse viés, trata-se de conceito bastante amplo, conformando-se em gênero, do qual são espécies a coordenação e a harmonização.³⁹³ Quanto a estas, segundo Monaco,

A ideia mais simples parece ser aquela da coordenação, porque coordenar entre si normas diferentes significa simplesmente querer eliminar os contrastes, sejam substanciais sejam lógicos, que existem entre elas. Claro que a coordenação não deva comportar mudanças no conteúdo das normas. Em comparação à coordenação, a harmonização representa, por assim dizer, um sistema mais evoluído, porque, ao harmonizar duas normas, se busca eliminar tudo

³⁹¹ DAVID, Op. Cit., p. III.

³⁹² GLITZ, Frederico Eduardo Zenedin. **Contrato, globalização e lex mercatória**: Convenção de Viena 1980 (CISG), Princípios Contratuais Unidroit (2010) e Incoterms (2010). Rio de Janeiro: Clássica, 2012, p. 58.

³⁹³ SIMIONATO, Frederico Augusto Monte. Métodos de harmonização legislativa na União Europeia e no MERCOSUL: uma análise comparativa. In: BASSO, Maristela (coord.). **MERCOSUL**, seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p.123. Ver também: CASELLA, Paulo Borba. Modalidades de Harmonização, Unificação e Uniformização do Direito. In: _____; ARAÚJO, Nádia de. (coord.). **Integração Jurídica Interamericana, as Convenções Interamericanas de Direito Internacional Privado (CIDIPs) e o Direito Brasileiro**, São Paulo: LTR, 1998, p. 77-105; _____. **Comunidade Europeia e seu ordenamento jurídico**. São Paulo: LTr, 1994, p. 449-450.

o que se opõe a que estas normas produzam os efeitos similares na sua aplicação.³⁹⁴

Nessa esteira, conforme Catalano, a coordenação difere da harmonização em termos de amplitude, consistindo esta em processo mais abrangente do que aquela³⁹⁵. Ou seja, no âmbito de processos, a coordenação implicaria, conforme Viegas, assegurar a coerência do conjunto formado pelo bloco de países, com o mínimo de ingerência nos ordenamentos nacionais.³⁹⁶

Por outro lado, na harmonização há maior ingerência nestes, porque, segundo Schmutzer, "... consiste em aproximar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados membros"³⁹⁷ de um processo de integração regional. Tem como objeto suprimir ou atenuar as assimetrias entre as disposições legislativas internas na medida em que o exija o funcionamento do bloco econômico.³⁹⁸ Nesse viés, segundo Almeida e Carvalho, caracteriza-se por ser o meio pelo qual "...se eliminam contrastes mantendo algumas diferenças".³⁹⁹ Assim, busca, segundo Glitz, a "...adequação da legislação interna dos diferentes países"⁴⁰⁰.

Ou seja, mediante a harmonização são estabelecidas diretrizes ou princípios gerais a serem observados por todos os Estados envolvidos, não havendo exigência de adoção integral do texto elaborado

³⁹⁴ No original: « *L'idée la plus simple semble être celle de la coordination, parce que coordonner entre elles des normes différentes signifie tout simplement vouloir éliminer les contrastes, soit substantiels soit logiques, qui existent entre elles. Bien entendu sans que la coordination doive comporter des changements du contenu des normes. Par rapport à la coordination, l'harmonisation représente pour ainsi dire un système plus évolué parce que, en harmonisant deux normes, on cherche à éliminer tout ce qui s'oppose à ce que les normes produisent des effets similaires dans leur application.* » Ver: MONACO, Riccardo. Comparaison et rapprochement des législations dans le marché commun européen. **Revue Internationale de Droit Comparé**, v. 12, n. 1, janvier-mars/1960, p. 64-65.

³⁹⁵ CATALANO, Nicola. La Communauté économique européenne et l'unification, le rapprochement et l'harmonisation des droits des états membres. **Revue Internationale de Droit Comparé**, vol. 13, n. 1, janvier-mars/1961, p. 6.

³⁹⁶ VIEGAS, Vera Lucia. Teoria da Harmonização jurídica: alguns esclarecimentos. **Novos Estudos jurídicos**, V. 9, n. 3, set./dez. 2004, p. 629 (617-654).

³⁹⁷ No original: « *l'harmonisation des législations nationales consiste à rapprocher les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres* » Ver: SCHMUTZER, A. K. M. Débats du Parlement européen de juin 1965 (Primauté du droit communautaire et harmonisation des législations nationales). **Revue Internationale de Droit Comparé**, v. 18, n. 1, janvier-mars/1966, p. 109.

³⁹⁸ FARIA, Werter R. Métodos de harmonização aplicáveis no MERCOSUL e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas. In: BASSO, Maristela (coord.). **MERCOSUL**, seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p.143-153.

³⁹⁹ ALMEIDA, Carlos Ferreira de; CARVALHO, Jorge Morais. **Introdução ao Direito Comparado**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2013, p. 18.

⁴⁰⁰ GLITZ, Op. Cit., p. 39 (nota n. 79).

internacionalmente⁴⁰¹. Com isso, permite-se uma “margem de apreciação” aos destinatários da norma no que se refere ao modo pelo qual irão se adequar à política comum por ela prescrita, reconhecendo-se certo “direito à diferença”.⁴⁰²

Contudo, mantém-se a obrigação, entre os países envolvidos, de compatibilidade entre estes modos de adequação, com base na necessária proximidade a existir entre a norma nacional e os objetivos acordados e efeitos jurídicos esperados a partir da elaboração da norma harmonizadora.⁴⁰³ Nesse sentido, não se trata de substituir normas internacionais pela diversidade de direitos nacionais, mas de “ordenar o pluralismo”⁴⁰⁴ para evitar fragmentação, garantindo convergência entre as diversas ordens jurídicas.⁴⁰⁵

Ademais, pode-se compreender a harmonização jurídica em sentido amplo e em sentido estrito. Em sentido amplo, diz respeito à adoção de medidas voltadas para a redução ou eliminação de divergências entre normas de direito interno, resultando na coexistência afinada de sistemas autônomos e independentes. Em sentido estrito, compreende as medidas voltadas para eliminação de conflitos entre regras de sistemas nacionais distintos, para promover a coexistência de regras de mesmo sentido, como, por exemplo, o que ocorre no direito europeu, mediante diretivas.⁴⁰⁶

Contudo, não há, na doutrina, pleno consenso acerca do conceito de harmonização.⁴⁰⁷ De fato, ainda que neste estudo se tenham envidado esforços para esclarecer esta terminologia, as ideias de aproximação, coordenação e harmonização normativas não apresentam diferenciação

⁴⁰¹ MENEZES DE CARVALHO, Evandro. Integração normativa e a tradução das tradições jurídicas: compreender o mundo para regulá-lo, traduzir o mundo para compreendê-lo. In: _____; GREENSTEIN, Rosalind. (Ed.). **Integração normativa** – o direito em um contexto multicultural e multilíngue. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 76 (nota n. 4) (75-122).

⁴⁰² Id. Ibid., loc. Cit.; MIALOT, Camille; DIMA EHONGO, Paul. De l'intégration normative à géométrie e à géographie variables. In: DELMAS-MARTY, Mireille. (Dir.). **Critique de l'intégration normative** : l'apport du droit comparé à l'hamonisation des droits. Paris, PUF, 2004, p. 27.

⁴⁰³ CARVALHO, Ibid., loc. Cit.

⁴⁰⁴ DELMAS-MARTY, Mireille. **Ordering Pluralism** – a conceptual framework for understanding the transnational legal world. Trad. Naomi Norberg. Oxford: Hart Publishing, 2009, p. 13-16.

⁴⁰⁵ MIALOT; DIMA EHONGO, Op. Cit., p. 34.

⁴⁰⁶ OLIVEIRA, Op. Cit., p. 40-41.

⁴⁰⁷ Sobre o tema ver: OLIVEIRA, Op. Cit., p. 23-41; CASELLA, Modalidades..., Op. Cit., p. 78; BASSO, Op. Cit., p. 78; PABST, Haroldo. **Direito da Integração**. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 1; BAPTISTA, Luiz Olavo. O projeto de princípio para contratos comerciais internacionais da Unidroit, aspectos de Direito Internacional Privado. **Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados**, São Paulo, v. 131, dezembro/1994, p. 15-27; GLENN, Patrick. Harmony of Laws in the Americas. **Inter-American Law Review**, v. 34, 2003, p. 223-226.

intensa no concernente à literatura especializada. Isso porque, de acordo com Balthazar,

...uma distinção rígida entre as expressões é difícil de fazer. Não podemos considerar estas expressões como sendo noções estanques, divididas por barreiras semânticas. Por que a aproximação constitui um princípio e um método de ação, dos quais fazem parte a coordenação e a harmonização das legislações. É possível desta forma justificar a dificuldade [...] para definir a aproximação de legislações, pois esta ideia é bem próxima da de harmonização ou de coordenação. Pode-se igualmente compreender a opinião da doutrina que as torna sinônimas (paradoxalmente, pelos mesmos motivos).

Para harmonizar, ou coordenar as legislações, é preciso aproximá-las, torná-las semelhantes ou similares quanto a seu conteúdo. A aproximação é o meio de realizar a coordenação e a harmonização das legislações. [...] Em nossa opinião, somente com este raciocínio é que poderemos entender a utilização aparentemente confusa das três expressões...⁴⁰⁸

Além da coordenação e harmonização, também são espécies de aproximação normativa a uniformização e a unificação. Então, é preciso também compreender estas espécies.

Quanto à uniformização, esta é, conforme Mateucci, o conjunto de disposições legislativas adotadas pelos Estados para submissão de certas relações jurídicas a uma mesma regulamentação⁴⁰⁹. Com isso, segundo Sacco, trata-se do “procedimento pelo qual diversos legisladores adotam uma norma formulada do mesmo modo, ou um único legislador introduz em vários ordenamentos normas formuladas de modo idêntico”⁴¹⁰. Ou seja, como um estado intermediário entre harmonização e unificação, não substitui uma ordem jurídica por outra, mas inserem em cada um dos ordenamentos considerados regras idênticas⁴¹¹. Além disso, pode também ser abordada em sentido estrito e em sentido amplo. Em sentido estrito, seria referente à identidade material das normas uniformizadas, e, em sentido amplo, abrangeria tanto a uniformidade material quanto relativa a regras de conflito ou processuais.⁴¹²

Nesse sentido, de acordo com Glitz, a uniformização “...visa à identidade normativa pela criação de instrumentos internacionais únicos que congreguem

⁴⁰⁸ BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Análise dos conceitos de base preliminares à ideia de um Mercado Comum no Cone Sul. **Seqüência**, v. 15, n. 29, 1994, p. 19.

⁴⁰⁹ MATEUCCI, Mario. Introduction a l'étude systématique du droit uniforme. **Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye**, T. 91, 1957-I, p. 383-443.

⁴¹⁰ SACCO, Op. Cit., p. 30 (nota n. 8).

⁴¹¹ MIALOT; DIMA EHONGO, Op. Cit., p.27.

⁴¹² GÓMEZ-URRUTIA, M. V. **Contratación internacional em el sistema interamericano**. México: Oxford, 2000, p. 8; VIEGAS, Op. Cit., p. 625.

o maior número possível de Estados partes⁴¹³. Segundo Almeida e Carvalho, a uniformização do direito ou direito uniforme

...significa a existência de normas jurídicas iguais em ordens jurídicas diferentes por efeito de um ato de direito internacional.

Em sentido amplo, o direito uniforme abrange também a chamada uniformização interna em Estados dotados de ordenamentos jurídicos complexos (v. g. *Uniform Commercial Code*, nos Estados Unidos).

A uniformização pode ser de âmbito regional (por exemplo, na União Europeia, através de Tratados ou Regulamentos, ou nos Estados nórdicos) ou de vocação universal.

[...]

O direito uniforme pressupõe estudos de direito comparado (micro comparação) relativos ao instituto cuja unificação [sic] se pretende. A partir dos resultados obtidos, os Estados intervenientes procuram soluções de compromisso que eliminem as diferenças verificadas.

O direito comparado mostra-se também útil como elemento de interpretação das convenções de direito uniforme, na medida em que ajuda a compreender a origem e o alcance das concretas soluções adotadas, assim como o modo como são aplicadas em diferentes jurisdições.⁴¹⁴

Desse modo, de acordo com Menezes de Carvalho, mediante a uniformização são mantidos os ordenamentos jurídicos distintos entre os países envolvidos, mas estes passam a prescrever normas semelhantes na matéria uniformizada. Isto é, segundo o autor, a uniformização faz surgir um direito comum no que se refere ao conteúdo, não ao plano da validade.⁴¹⁵

Já relativamente à unificação, esta constitui processo mais intenso que a uniformização, por representar a adoção de legislação única. Implica na total substituição dos diversos ordenamentos jurídicos por uma só ordem, encerrando o pluralismo formal e material que a harmonização e a uniformização mantinham⁴¹⁶. Isto é, conforme Sacco,

consiste na criação de uma norma única, aplicada sob os cuidados de autoridades pertencentes a uma única pirâmide, ou por operadores que agem com uma unidade de objetivos, representada por um corpo unitário de juristas, e destinada a substituir uma pluralidade de normas divergentes e autônomas.⁴¹⁷

Nesse passo, a norma comum decorrente da unificação traria vantagens aos Estados participantes deste processo. A norma unificada suprimiria as

⁴¹³ GLITZ, Op. Cit., p. 39 (nota n. 79).

⁴¹⁴ ALMEIDA; CARVALHO, Op. Cit., p. 17-18.

⁴¹⁵ MENEZES DE CARVALHO, Op. Cit., p. 77 (nota n. 4).

⁴¹⁶ Id. Ibid., loc. Cit. ; Ver também: MIALOT; DIMA EHONGO, Op. Cit., p. 27.

⁴¹⁷ Ver: SACCO, Op. Cit., p. 30 (nota de rodapé n. 8); Ver também : CASELLA, Op. Cit., p. 78; PABST, Op. Cit., p. 1; ANCEL, Op. Cit., p.89-106; _____. From the unification of Law to its harmonization. **Tulane Law Review**, v. 108, p. 108-117; GUTTERIDGE, Op. Cit., p. 186-232; JAYME, Erik. Identité culturelle et Intégration: le Droit International Privé Postmoderne. **Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de La Haye**, vol. 251, 1995, p. 56, 128.

dificuldades e incertezas que produz a aplicação de normas estrangeiras, facilitando o comércio internacional, ao permitir que aqueles os quais a este se dediquem possam estabelecer previsões, ficando imunes a surpresas nas transações estrangeiras e evitando conflitos de leis de difíceis soluções.⁴¹⁸

Ainda, se poderia entender que a comunidade de direito proporcionada pela unificação prepararia o estabelecimento de uma comunidade política entre os Estados envolvidos, por ser elemento de aproximação e concordância entre estes. Mas, para ser bem sucedida nesta tarefa, a unificação implicaria a elaboração de uma legislação o mais perfeita possível, capaz de atender às necessidades e exigências dos países que a adotaram. Para tanto, a lei única deveria resultar de escolha a qual abrangesse todos os sistemas jurídicos participantes, considerando-se o que cada um ofereceria de bom e eliminando-se ou consertando-se aquilo que apresentassem em caráter defeituoso.⁴¹⁹

Diante disso, de acordo com Sacco, a unificação seria mais apropriada para processos de integração regional cujos sistemas fossem dotados de supranacionalidade, enquanto as organizações multilaterais poderiam se restringir a uniformizar o direito.⁴²⁰ Isso porque a unificação parece atender à busca por evitar

...as perigosas contradições criadas pelo conflito de normas no espaço. [...] Quando o direito internacional privado é impotente, e, além do mais, a autonomia dos sujeitos não se mostra útil, é natural desejar a unicidade de soluções.

Além disso, o direito unificado quer evitar que tal relação seja guiada de modo contraditório [...]. Assim, ela evita a disparidade de tratamento devida ao deslocamento da pessoa, do bem ou do fato.⁴²¹

Esta ideia é compartilhada por Pabst, para quem a verdadeira unificação implica a adoção de um texto comum supranacional, com aplicação direta nas ordens internas dos Estados envolvidos⁴²². No entanto, esta posição é contraposta por Oliveira e por Bariatti, segundo as quais não apenas as normas supranacionais teriam condão de unificar o direito, podendo a unificação

⁴¹⁸ ARMINJON, Pierre; NOLDE, Baron Boris ; Wolff, Martin. **Traité de Droit Comparé**. Tomo I. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1950, p.93.

⁴¹⁹ Id. Ibid., p. 94.

⁴²⁰ SACCO, Op. Cit., p. 191. Co

⁴²¹ Id. Ibid., p. 192-193.

⁴²² PABST, Op. Cit., p. 1.

resultar também de outras normas internacionais de cunho intergovernamental, como convenções ou leis-tipo⁴²³.

Frente a isso, de acordo com Sacco, “objeções têm sido levantadas à ideologia da unificação”⁴²⁴. Estas objeções referem-se à possibilidade de perda da identidade nacional, de supressão do mais fraco pelos conceitos adotados pelo mais forte, implicando destruição de algo dotado de certo valor. Isso se justificaria na medida em que, por ser a unificação obtida, normalmente, de modo democrático, por meio de leis ou convenções, ela implica o consenso da maioria, vinculando os Estados geralmente sem limite de tempo, sacrificando os dissidentes de um modo muito abrangente. Ainda, tais objeções dizem respeito às possibilidades de evolução do modelo jurídico unificado, pois a falta de variedade comporta um quadro também único de alternativas de modificação. E, aludem, também, ao contrassenso entre unificação e um controle reduzido da norma sobre a sociedade, já que um sistema unificado não dá margem à escolha dos indivíduos, tão cara em tempos de globalização, havendo quem sustente, como Sacco, subsistir ainda hoje o risco de excesso.⁴²⁵

Além disso, as objeções contra a unificação se referem ao objetivo de alcance de uma “perfeita” aproximação normativa. Isso porque, segundo Delmas-Marty, ao não reconhecer a margem nacional de apreciação e eliminar diferenças, poderia resultar num modelo que, apesar de coerente, não seria garantido empiricamente, pelas dificuldades de implementação. E, seria também difícil do ponto de vista axiológico, pois, ao negar o pluralismo, isto permitiria questionar sua legitimidade.⁴²⁶

Estes problemas seriam identificáveis na forma de unificação a qual a autora supracitada denomina de “transplante”, referente à simples transferência ou transporte de institutos jurídicos de um ordenamento a outros. Esta forma

⁴²³ OLIVEIRA, Renata Fialho de. **Harmonização Jurídica no Direito Internacional**. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 42-43; BARIATTI, Stefania. **L'interpretazione delle convenzioni internazionali di diritto uniforme**. Pádua : CEDAM, 1986, p. 4.

⁴²⁴ SACCO, Op. Cit., p. 194.

⁴²⁵ Id. Ibid., p. 194-197. Ver também sobre tais objeções: AMORIM ARAÚJO, Luiz Ivani de. A ideia unificadora do direito. **Revista dos Tribunais**, Ano 80, Vol. 667, Mai. 1991, p. 30-33.

⁴²⁶ DELMAS-MARTY, Op. Cit., p. 59.

implicaria na dominação hegemônica de um sistema por outro, eliminando a diversidade e, com esta, a história e criatividade dos povos.⁴²⁷

Contudo, a autora afirma que, atualmente, uma nova forma de unificação tem aparecido nas cortes europeias, a qual chama de “hibridização”. Esta forma combinaria elementos de vários sistemas jurídicos, podendo ser qualificada como “pluralista”, pois criaria uma “gramática comum” entre os países envolvidos. Isto implicaria, então, relações supra-estatais entre eles, para dar consistência e suporte a objetivos comuns.⁴²⁸

Esclarecidos os conceitos do gênero de aproximação normativa, e de suas espécies (coordenação, harmonização, uniformização e unificação), deve-se reiterar que, como tais, aparentam serem instrumentos essenciais para a construção do direito próprio dos processos de integração regional. E estes instrumentos são utilizados conforme o grau de desenvolvimento que se busca atingir na formação do direito proveniente desses blocos, devendo se adequar aos interesses integracionistas, para servir a seu alcance e manutenção junto aos Estados envolvidos.⁴²⁹

Isto é, conforme o estágio de integração regional pretendido pelos Estados envolvidos, alterações jurídico-institucionais passam a ser necessárias, exigindo concessões por parte destes no referente a parcelas de suas soberanias.⁴³⁰ Trata-se de gradação de moldes e requisitos direcionados aos países participantes para o estabelecimento de parâmetros, servindo a conduzir o processo integracionista em direção à etapa a qual se pretende atingir (zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e monetária, integração total⁴³¹).⁴³²

⁴²⁷ Id. *Ibid.*, p. 60.

⁴²⁸ Id. *Ibid.*, p. 60, 75.

⁴²⁹ Ver sobre o tema: LIMPENS, Anne. Harmonisation des législations dans le cadre du marché commun. **Revue Internationale de Droit Comparé**, v. 19, n. 3, juillet-septembre/1967, p. 621-653; PESCATORE, Pierre. La importancia del derecho en un proceso de integración económica. **Revista Derecho de la Integración**, v. VII, n. 15, março/ 1974, Buenos Aires, p. 11-21; WILL, Michael R. Mercado comum e harmonização do direito privado. In: PLÁ, Juan Algorta. (coord.). **O MERCOSUL e a Comunidade Europeia: uma abordagem comparativa**. Porto Alegre : Ed. Universidade/UFRGS, 1994, p. 64-79.

⁴³⁰ OLIVEIRA, Op. Cit., p. 86.

⁴³¹ Tipologia da integração econômica regional exposta por Balassa. Ver: BALASSA, Bela. **Teoria da Integração Econômica**. 3. Ed. Trad. Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. Lisboa: LCE, 1961, p. 13.

⁴³² CASELLA, Paulo Borba. **Mercosul: Exigências e Perspectivas: integração e consolidação do espaço econômico**. São Paulo: LTr, 1996, *passim*.

Conforme o objetivo almejado, há ampliação do compromisso institucional entre os Estados, os quais necessitam, para concretizá-lo, de aproximar suas ordens jurídicas na mesma medida. Cada uma das etapas da integração regional promove, assim, mudanças nos paradigmas institucionais e jurídicos dos Estados membros. Estes, além de regras internacionais tradicionais, precisam, então, observar regras específicas produzidas pela organização criada para a integração.⁴³³

Nesse viés, a aproximação normativa, em qualquer de suas modalidades, contribui a realizar a integração regional. Para o estabelecimento do estágio mais simples de integração, a zona de livre comércio, calcada na eliminação de direitos e restrições alfandegárias e quantitativas entre os países membros, bastaria, à sua concretização, a harmonização de normas sobre estas barreiras comerciais. Nesta fase, também coordenação legislativa poderia ser utilizada, mas apenas no referente a normas de caráter executório, complementares às normas harmonizadoras, para lhes explicitarem o conteúdo e modo de operação, suprimindo contrastes entre os procedimentos dos países. Para o alcance da união aduaneira, próximo estágio, além destas normas, caberia a harmonização, ou mesmo a uniformização das pautas alfandegárias dos Estados envolvidos com relação a terceiros países.⁴³⁴

O alcance do mercado comum demandaria a harmonização ou a uniformização, ou, ainda, ambas, de toda a legislação relativa à liberdade de circulação de mercadorias, capitais, trabalhadores, de estabelecimento comercial e de concorrência. No caso de se utilizar uma mescla de ambas as categorias, se poderia uniformizar as normas já harmonizadas na etapa anterior de união aduaneira, aprofundando o compromisso entre os Estados nestas matérias, ao passo que se poderia harmonizar as questões ainda não compatibilizadas anteriormente, a fim de viabilizar o consenso e possibilitar o avanço futuro das negociações nestas esferas. A união econômica e monetária, por sua vez, exigiria a harmonização, ou mesmo a uniformização, das políticas econômicas e monetárias, para abolir discriminações resultantes de disparidades entre estas, apenas diferenciando-se do mercado comum pelo conteúdo abarcado na aproximação dos direitos. E, a fase final de integração

⁴³³ OLIVEIRA, Op. Cit., loc. Cit.

⁴³⁴ Id. Ibid., p. 87; BALASSA, Op. Cit., p. 13.

total traria consigo a necessidade de unificação das legislações dos Estados envolvidos quanto às políticas monetárias, fiscais, sociais e anticíclicas, exigindo, ainda, o estabelecimento de autoridade supranacional, produtora de decisões obrigatórias aos membros.⁴³⁵

Em face disso, percebe-se a necessidade e utilidade da aproximação jurídica entre os membros de processos de integração. A gradação das modalidades de aproximação, assim, relaciona-se com o tipo de ingerência a ser exercida pelos seus instrumentos na competência legislativas dos Estados. Estes mecanismos devem ser implementados na medida da etapa de integração almejada, a fim de viabilizá-la.⁴³⁶

No caso a UE, a aproximação normativa, para o alcance e consolidação das diversas fases pelas quais este bloco regional passou, até o estágio atual de união econômica e monetária, se verifica mediante diversos instrumentos normativos ali utilizados. São exemplos destes instrumentos os regulamentos, as diretivas, as decisões, os pareceres e recomendações, promovidos pelos diversos órgãos componentes da complexa arquitetura institucional europeia, os quais contemplam a coordenação, a harmonização e uniformização normativas. Estes instrumentos, no entanto, serão examinados na seção seguinte, ao se tratar de peculiar direito da UE como uma das manifestações mais avançadas do direito da integração.

E, no MERCOSUL, medidas de aproximação legislativa também podem ser identificadas na normativa do bloco. Ao contrário da UE, todavia, o seu estágio de integração ainda se encontra atrelado à tentativa de consolidação de uma união aduaneira. Com isso, tendo uma estrutura institucional mais simplificada, este bloco não dispõe da mesma variedade de tipos normativos (apesar de possuir uma profusão de normas). Conta, então, apenas com as Decisões, Resoluções e Diretrizes, previstas nos seus tratados constitutivos. Sobre estes se tratará em seção mais adiante, quando se abordará o direito mercosulino.

Nesse sentido, tendo em vista a relevância da aproximação normativa às diversas fases da integração regional, as modalidades adotadas irão adaptar-se a estas, manifestando-se por variados instrumentos normativos.

⁴³⁵ Id. Ibid., loc. Cit.; Id. Ibid., loc. Cit.

⁴³⁶ Id. Ibid., p. 88.

Instrumentos que parecem atender a esta exigência da integração regional são os códigos. Estes aparentam, pela sua finalidade e caráter sistemático, a garantir os requisitos a serem atendidos para consolidar desde a união aduaneira, passando pelo o mercado comum e pela união econômico-monetária, até a integração total.

Um código é identificado pela sua organicidade, por formar um corpo sistemático, lógico e homogêneo de partes interligadas e complementares. Permite, em função disso, tanto supressão de assimetrias promovida pela harmonização, quanto a identidade de conteúdos, trazida pela uniformização, quanto o estabelecimento de uma legislação a substituir as nacionais dada pela unificação. Diante disso, no caso da UE, no momento em que estabelecido o mercado comum, pelo Tratado de Maastricht, de 07 de fevereiro de 1992, logo em seguida, no mesmo ano, percebeu-se a necessidade de codificar a legislação aduaneira que, até então, estava esparsa em diversos outros instrumentos de aproximação. E, na situação mercosulina, frente aos esforços para consolidar a união aduaneira, também se lançou mão da codificação na tentativa de fazê-la avançar, através da aproximação normativa, cuja modalidade será identificada quando da análise específica do Código Aduaneiro do bloco, no segundo capítulo desta primeira parte do estudo. Um Código nos processos de integração regional, então, é produto da necessidade de aproximação normativa, servindo como expressão de suas espécies mais aprofundadas, conforme os objetivos a que os países envolvidos pretendem atingir. No quadro abaixo se sintetizam as espécies de aproximação normativa e sua adequação a cada etapa da integração regional.

Etapas da Integração Regional	Espécies de Aproximação Normativa			
	Coordenação	Harmonização	Uniformização	Unificação
Zona de livre comércio	✓	✓		
União Aduaneira		✓	✓	
Mercado Comum		✓	✓	
União		✓	✓	

econômica e monetária				
Integração total				✓

Quadro 1 – Correspondência entre etapas da integração regional e categorias de aproximação normativa

Fonte: Elaborado pela autora

Nessa senda, a aproximação jurídica tem, claramente, valor essencial aos processos de integração. Conforme Casella,

As necessidades de harmonização, unificação e uniformização do direito são potencializadas e se tornam mais presentes e prementes, como relevantes mecanismos para concatenação e sistematização do direito, na consolidação dos processos de integração.

[...]

São estes fenômenos essencialmente econômicos, mas sobretudo interessante é atentar para a dimensão jurídica destes e a possibilidade de utilizar mecanismos jurídicos para assegurar-lhes maior eficácia e durabilidade de seus efeitos, tais como os diversos possíveis mecanismos de harmonização ou uniformização dos direitos nacionais, nas áreas de relevância operacional do processo de integração, desdobrando-se, igualmente, em áreas nas quais os pontos de atrito ou lacunas possam ser mais frequentes.⁴³⁷

Frente a isso, percebe-se o peso que possui a aproximação normativa, em qualquer de suas espécies, para a formação do direito oriundo dos processos de integração. Nesse sentido, a aproximação normativa quanto a “...determinados aspectos do sistema jurídico dos Estados membros é uma verdadeira prioridade para o Mercado comum assumir uma feição perfeita e acabada.”⁴³⁸

Trata-se, nesse aspecto, de instrumento apropriado a permitir a afirmação e realização dos objetivos integracionistas, pois proporciona o diálogo entre as ordens jurídicas nacionais, em prol do alcance dos objetivos compartilhados que fomentam a realização do bloco econômico. Isso se justifica na medida em que, segundo Mattli, “a demanda por normas, regulações e políticas regionais pelos agentes do mercado é uma força motriz fundamental de integração”⁴³⁹ (*tradução livre*).

⁴³⁷ CASELLA, Modalidades..., Op. Cit., p. 91-92; 97; 99.

⁴³⁸ FRADERA, Véra Maria Jacob de. **Reflexões sobre a contribuição do direito comparado para a elaboração do direito comunitário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 11.

⁴³⁹ No original: “The demand for regional rules, regulations, and policies by Market players is a critical driving force of integration”. Ver: MATTILI, Op. Cit., p. 42.

Desse modo, as espécies de aproximação normativa atendem às suas peculiaridades. Isso porque auxiliam na formação do direito próprio destes processos regionais, estabelecendo os meios pelos quais os objetivos e princípios traçados nos tratados fundacionais possam ser alcançados. Com isso, diante do papel relevante que a aproximação jurídica apresenta no âmbito da integração regional, é preciso analisar como esta contribuiu para a conformação dos sistemas jurídicos desses processos, para compreender integralmente de que modo afeta a consecução de seus objetivos.

Para tanto é preciso verificar como se manifesta o direito da integração regional, tanto nas normas internacionais as quais instituem as organizações destinadas à integração, quanto nas normas produzidas pelas instituições contidas nestas, realizando-se exame específico de sua forma mais aprofundada, o direito da UE, para traçar parâmetros da experiência jurídica integracionista, os quais permitirão, mais adiante, a comparação com o direito oriundo do MERCOSUL e seu Código Aduaneiro. É o que se analisará a seguir.

1.1.2 O direito da integração regional em suas diferentes manifestações: o exemplo europeu a demonstrar a contribuição da aproximação normativa para consolidar juridicamente a integração

Frente ao exposto anteriormente, a aproximação normativa desempenha papel relevante para a integração regional, visto auxiliar na conformação do direito próprio aos processos representantes deste movimento. Para bem compreender como isto ocorre, é necessário estabelecer o conceito de direito da integração regional e de que modo este se manifesta.

O direito da integração regional “é um ramo particular e peculiar que estuda o fenômeno dos processos e esquemas jurídicos de integração”⁴⁴⁰. Conforma-se, segundo Carneiro, em ramo do direito público, “...editado pela manifestação de vontade dos Estados que criam, mediante tratado internacional, uma comunidade econômica, com o objetivo de estreitar seus

⁴⁴⁰ No original: “*el derecho de la integración es una rama particular y peculiar que estudia el fenómeno de los procesos y esquemas jurídicos de integración.*” Ver: LABRANO, Roberto Ruiz Díaz. **MERCOSUR, integración y derecho**. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 1998, p. 101.

laços comerciais.”⁴⁴¹ Com isso, possui como função “...coordenar e regulamentar as relações econômicas desenvolvidas entre os Estados-Membros no interior de um organismo de integração.”⁴⁴² Portanto, o direito da integração “...é composto por um ordenamento jurídico cujas normas cuidam da criação, estrutura e funcionamento de instituições de caráter regional”⁴⁴³.

Nesse passo, é preciso entender como se configura o direito da integração regional, para identificar na sua total amplitude a relevância da aproximação jurídica, em todas as suas formas, para estas experiências internacionais. E isto passa por um exame das fontes do direito da integração. Com efeito, como todo acordo entre Estados, a integração regional resulta por estabelecer objetivos e princípios básicos. Estes serão operacionalizados mediante uma estrutura institucional, a qual, por sua vez, produzirá suas próprias normas jurídicas, para dar vazão às finalidades às quais fora criada.

Em face disso, o direito da integração regional, seja em blocos menos ou mais avançados, é composto de um direito originário⁴⁴⁴ e de um direito derivado⁴⁴⁵. O primeiro é formado pelos seus tratados constitutivos ou fundacionais das organizações internacionais voltadas à integração regional, que correspondem à norma fundamental de uma ordem jurídica, por estabelecerem capacidade de produzir normas válidas⁴⁴⁶.

⁴⁴¹ CARNEIRO, Cynthia Soares. **Direito da Integração Regional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 10.

⁴⁴² Id. Ibid., loc. Cit.

⁴⁴³ Id. Ibid., p. 11.

⁴⁴⁴ Ver: VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A Ordem Jurídica do MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 41-42; SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **Introdução ao Direito Internacional Público**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 197; PEROTTI, Alejandro Daniel. Estructura Institucional y Derecho en el MERCOSUR. **Revista de Derecho del MERCOSUR**, Buenos Aires, n. 1, fev./2000, p. 63-137; FRADERA, Op. Cit., p. 8-10.

⁴⁴⁵ BOULOIS, Jean. **Droit institutionnel des communautés européennes**. 4. ed. Paris: Montchrestien, 1993, p. 184; Ver também: VENTURA, Op. Cit., p. 42.

⁴⁴⁶ VENTURA, Op. Cit., p. 42. Ademais, conforme Ventura, Onuki, Medeiros et alli, “chama-se direito originário de uma organização internacional o tratado ou o conjunto de convenções lato sensu que instituem a organização, que determinam sua função (essencial à definição e ao alcance de sua personalidade jurídica), criam sua estrutura institucional e regulam seu processo de tomada de decisões. De regra, o direito originário é produzido em conferências intergovernamentais clássicas.” No mesmo sentido, Dominguez afirma que o direito originário da integração se cria mediante atos de direito internacional público, correspondendo a um sistema de coordenação, porque suas normas se incorporam ao direito interno e, neste, adquirem status hierarquicamente superior às normas internas. Ver: VENTURA, Deisy; ONUKI, Janina; MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012, p. 23; DOMINGUEZ, Maria Teresa Moya. **Derecho de la integración**. Buenos Aires: Ediar, 2006, p. 144.

Nesse sentido, segundo Basso, o direito originário é a base do processo de integração, por consistir em normas explicativas dos fins para o qual o bloco é criado, bem como os mecanismos que farão permitirão a sua obtenção.⁴⁴⁷ Podem, assim, ser chamadas de “fontes primárias”, porquanto, conforme Fradera, compõem os tratados constitutivos, protocolos e declarações anexas, tratados e atos produtores de modificações no sistema institucional, tratados e atos aportando modificações das regras orçamentárias, os tratados e atos relativos à adesão de novos Estados membros.⁴⁴⁸ Dessa forma, segundo a autora supracitada, “o direito primário desfruta de primado hierárquico em relação às fontes secundárias [...] no sentido de o direito primário prevalecer, de forma evidente, sobre qualquer outra norma jurídica desse sistema”⁴⁴⁹.

Já quanto à segunda espécie o direito derivado, este encontra sua fonte formal nos atos unilaterais editados pelas instituições das organizações para a integração, habilitadas para tanto por seus tratados institutivos.⁴⁵⁰ Ou seja, trata-se do direito emanado das instituições autônomas do bloco em movimento⁴⁵¹.

No mesmo sentido, Basso afirma que “como um segundo degrau da pirâmide temos o direito derivado, assim denominado por surgir em decorrência da normativa originária, durante a regular atividade dos órgãos [...] criados por ela”⁴⁵². Com isso, o direito derivado “pode ser dividido em ‘atos típicos e

⁴⁴⁷ BASSO, Larissa de Santis. Questões sobre a Natureza Jurídica do Direito do Mercosul. In: GOMES, Eduardo Biacchi; REIS, Tarcísio Hardman. (Org.). **A Integração Regional no Direito Internacional**: o futuro do Mercosul e da União Europeia. São Paulo: Lex Editora, 2006, p. 30-31; Ver também: BASSO, Maristela. Mercosul: Dez anos de Construção de seu Arcabouço Jurídico. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). **Direito da Integração** – Estudos em homenagem a Werter R. Faria. Vol. II. Curitiba: Juruá, 2001, p. 131.

⁴⁴⁸ FRADERA, Op. Cit., p. 8.

⁴⁴⁹ Id. Ibid., p. 9-10.

⁴⁵⁰ BOULOIS, Op. Cit., p. 184; VENTURA, Op. Cit., p. 42. Nesse sentido, de acordo com Vasconcellos, “uma das principais características de uma integração está na possibilidade da organização encarregada desse processo emitir normas com base em competência estabelecida em seu tratado institutivo, de modo que seja possível ampliar o acervo normativo da integração sem que para isso seja necessário celebrar novos tratados. Assim, a forma convencional pode ficar reservada a alterações estruturais ou em aspectos fundamentais das relações entre os Estados envolvidos na caminhada integracionista”. Ver: VASCONCELLOS, Op. Cit., p. 83-84.

⁴⁵¹ Conforme Ventura, Onuki, Medeiros et alli, “chama-se direito derivado de uma organização internacional o resultado de seu processo de tomada de decisões, ou seja, as normas produzidas no âmbito de sua estrutura institucional.” Ainda, conforme Dominguez, pode-se dizer que o direito derivado refere-se a um sistema de subordinação e suas normas podem gozar de aplicação e efeito diretos. Ver: VENTURA; ONUKI; MEDEIROS et alli., Op. Cit., p. 23; DOMINGUEZ, Op. Cit., p. 144.

⁴⁵² BASSO, Op. Cit., p. 31.

atípicos', sendo que esses últimos ainda podem ser subdivididos em 'atos internos e *sui generis*'.⁴⁵³

Os atos típicos podem ser considerados aqueles elaborados pelas instituições principais dos blocos de integração regional, às quais as normas de direito originário atribuem competência normativa. Mediante estes atos a aproximação normativa, necessária à consecução da integração, é realizada. Já os atos atípicos são aqueles que, na condição de atos internos, apenas têm efeitos desta natureza, e se referem à organização e funcionamento das instituições e órgãos destes blocos, e aqueles que, na condição de atos *sui generis*, dizem respeito aos programas de trabalho ou de ação destas instituições e órgãos, bem como aos seus informes e prestações de contas.⁴⁵⁴

Estabelecido como é composto o direito da integração, questão digna de nota, contudo, refere-se à compatibilidade ou distinção da produção normativa do bloco de integração mais avançado até o momento, a UE, em face das decorrentes dos demais processos existentes, como o MERCOSUL. Isso porque há autores, como Pellet e Pizzolo, os quais entendem que o direito da UE assumiu características peculiares, podendo ser considerado um segmento à parte ou mesmo autônomo frente ao ramo mais amplo do direito internacional.⁴⁵⁵

⁴⁵³ BASSO, M., Op. Cit., p. 132.

⁴⁵⁴ Id. Ibid., loc. Cit.

⁴⁵⁵ Diversos autores estabelecem diferenças conceituais entre o direito comunitário e o direito internacional. Para Pellet, a integração europeia desenvolveu uma lógica própria, diferenciada dos procedimentos característicos tanto dos direitos nacionais como do direito internacional. Ademais, Isaac pontua caracterizar-se o direito internacional por uma descentralização muito mais avançada das funções, deixando aos Estados o controle direto sobre suas fontes, sua aplicação e sua sanção, enquanto que o direito europeu compõe um novo ordenamento a favor do qual os Estados, limitaram, em âmbitos cada vez mais amplos, seus direitos soberanos, tendo por sujeitos não apenas estes, mas também os seus nacionais. Pizzolo destaca que o direito comunitário, ao contrário do internacional, é um "direito de subordinação", ideia compartilhada por Vila. Para Fradera, o direito europeu constitui um *tertius genus* em face da dicotomia direito nacional/direito internacional. Enfim, conforme Labrano, a autonomia do direito comunitário se dá em função de que, apesar de o direito internacional lhe ser anterior e possuir um objeto material que o contém, este não é suficiente para explicar o funcionamento nem as competências das instituições daquele. Ver: PELLET, Alain. **Les fondaments juridiques internationaux du droit communautaire**. Collected Courses of the Academy of European Law, Vol. V, Livro 2. Holanda: Kluwer Law International, 1997, p. 248; ISAAC, Guy. **Manual de derecho comunitario general**. Barcelona: Ariel, 1997, p. 139-140; PIZZOLO, Calogero. **Globalización e integración**. Ensayo de una Teoría General. Buenos Aires: EDIAR, 2002, p. 184; VILA, Blanca. **Lecciones de derecho comunitario europeo**. Barcelona: Ariel, 1995, p. 109; LABRANO, Op. Cit., p. 68; FRADERA, Op. Cit., p. 4.

Frente a isso, existe a percepção de pertencerem o direito da integração regional e o direito da UE, antes chamado de comunitário, a searas distintas⁴⁵⁶. Isso porque a criação das Comunidades Europeias trouxe consigo a instituição de uma ordem jurídica diferente da dos Estados membros, um direito comum, com características individuais, assumindo feição inédita.⁴⁵⁷ Contudo, há quem entenda, como Carneiro, a possibilidade de serem tidos como sinônimos, “...porque são idênticos os seus efeitos e idênticas a sua natureza, seus objetos, seus princípios norteadores e sua fonte normativa”.⁴⁵⁸

Em face destas posições, concorda-se em parte com a opinião de Pizzolo e Pellet, ao se entender que o direito da UE apresenta características peculiares, distintas das encontradas em outros processos de integração. Porém, o que não se concorda com estes autores diz respeito à sua autonomia frente ao direito da integração. Apesar de ter certos atributos diferentes dos encontrados nos direitos dos demais blocos regionais, o direito europeu é espécie do gênero direito da integração, pois apresenta inúmeras características comuns, a começar pelo seu direito originário. Nesse passo, parece esta espécie poder servir de parâmetro, pela sua sofisticação em termos de técnica jurídica, para a análise do gênero, contribuindo para a compreensão dos direitos decorrentes de outros blocos, em procedimento de direito comparado.

Então, a despeito deste debate, é possível se afirmar que a integração europeia se deu “mediante o direito”⁴⁵⁹. Ou seja, o estabelecimento de um ordenamento próprio na experiência europeia teria sido, ao mesmo tempo, objeto e instrumento para o alcance da integração.⁴⁶⁰

⁴⁵⁶ Para Labrano, a relação que há entre o direito da integração e o direito comunitário é a de gênero e espécie. Ou seja, o direito da integração é o gênero, do qual o direito comunitário, hoje direito da UE, é espécie. Isso porque, conforme o autor, o direito da integração compreende o direito comunitário, contudo a natureza das normas de integração distingue-as daquelas do direito comunitário, já que precisam ser incorporadas nas ordens internas dos Estados membros e produzem efeito na ordem internacional, o que, no caso das normas comunitárias é diferente, pois emanam de órgãos supranacionais, têm aplicação imediata, direta e prevalente dentro do território dos Estados partes. Ver: LABRANO, Op. Cit., loc. Cit..

⁴⁵⁷ MOTA DE CAMPOS, Op. Cit., p. 287; FRADERA, Op. Cit., p. xxi-xxii.

⁴⁵⁸ CARNEIRO, Op. Cit. p. 09-14.

⁴⁵⁹ CAPPELLETTI, Mauro; SECCOMBE, Monica; WEILER, Joseph. **Integration through Law: Europe and the American Federal Experience**. Vol. 1. Instituto Universitário Europeu. Berlin: DeGruyter, 1985.

⁴⁶⁰ Id. Ibid., p. 4. Sobre isto também ver: AUGENSTEIN, Daniel. **‘Integration Through Law’ Revisited: The Making of the European Polity**. Surrey: Ashgate, 2012, p. 1-8.

Diante disso, percebe-se que o então direito comunitário, hoje direito da UE aparenta ter se formado a partir de uma dinâmica própria. Esta dinâmica se inicia num movimento típico do Direito Internacional Público, com a assinatura dos Tratados constitutivos da organização. Contudo, em razão de competências normativas atribuídas às suas instituições, daquele se desprende para formar um novo movimento dialético, com trocas recíprocas entre seu direito derivado e os direitos nacionais dos Estados membros, pois, o impulso básico do então direito comunitário, com seus princípios singulares, teria sido o de “alterar o *status* dos Estados no direito internacional”⁴⁶¹ .

Este é um movimento o qual não se pode identificar do exato mesmo modo nos direitos decorrentes de outras iniciativas de integração regional. Isso porque muitos destes direitos ainda funcionam de acordo com a dinâmica do direito internacional tradicional, exigindo internalização de suas normas, tanto de direito originário como de direito derivado, não contando com efeitos imediatos e sobreposição hierárquica em face das normas internas. Nesse viés, o direito da UE parece ter adquirido um *status* e características os quais concedem autonomia, de algum modo, em face do direito internacional tradicional e do direito da integração regional, o qual, ainda em muitos aspectos, conserva-se como um ramo especializado daquele, por manter certos atributos nele identificados.

Mas, a pretensa autonomia do direito da UE tem sido questionada⁴⁶². Segundo Schilling, esta autonomia seria derivada e limitada pelo direito internacional.⁴⁶³ Entretanto, esta opinião é debatida por Weiler e Haltern, os quais lhe contrapõem a supremacia e o efeito direito do direito comunitário em face dos direitos dos países membros.⁴⁶⁴ Ademais, sustentam que a ordem jurídica europeia se distingue do direito internacional público, porque possui

⁴⁶¹ SCHEINGOLD, Stuart A. **The Law in Political Integration: The Evolution and Integrative Implications of Regional Legal Processes in the European Community**. Cambridge, MA: Center for International Affairs, Harvard University, 1971, p. 6.

⁴⁶² SCHILLING, Theodor. The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations. **Harvard International Law Journal**, Vol. 37, n. 2, 1996, p. 389. (389-409).

⁴⁶³ Id. *Ibid.*, p. 407.

⁴⁶⁴ WEILER, J. H. H.; HALTERN, Ulrich R. The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass. **Harvard International Law Journal**, Vol. 37, n. 2, 1996, p. 412.

uma diferente hermenêutica, apoiada sobre um sistema de cumprimento com revisão judicial, o qual lhe confere uma forma “transnacional de lei superior”.⁴⁶⁵

Diante disso, importante verificar como o direito da integração é composto, para adotar uma posição coerente quanto à questão. E, com isso, estabelecidas estas premissas, poder verificar, a partir do estudo comparado, em que patamar se encontra o direito de outros blocos de integração, como o do MERCOSUL, objeto deste estudo. Esclarece-se, no entanto, para fins deste estudo comparado, que a verificação de como se constitui o direito do MERCOSUL será realizada no segundo capítulo desta primeira parte do trabalho, a fim de expor as condições pelas quais será viabilizado o exame do Código Aduaneiro do referido bloco. Ali serão estabelecidas, então, quais são as semelhanças e diferenças apresentadas pelo sistema jurídico mercosulino em face do sistema europeu, a ser em seguida examinado.

Feita esta ressalva, pode-se retomar a análise da experiência jurídica europeia. Nesse sentido, é preciso ter em consideração as suas qualidades peculiares. A UE, nesse passo, tem por característica distintiva ser dotada de cunho supranacional. Apesar de ter-se iniciado por um movimento intergovernamental, ao ter se originado de acordo entre os Estados Membros originários da CECA, e por ter se mantido, por muito tempo, esta dinâmica quanto a algumas questões⁴⁶⁶, a marca diferencial da UE em face de qualquer outro processo de integração foi a opção pela supranacionalidade, consolidada no seu desenvolvimento institucional e jurídico.

A supranacionalidade representa, conforme Pescatore, um “poder real e autônomo, distinto do poder dos Estados, posto a serviço de objetivos comuns a vários Estados”⁴⁶⁷, cujos traços são compostos pela institucionalização, a imediatidade do exercício do poder e a possibilidade de coerção para fazê-lo

⁴⁶⁵ Id. Ibid., p. 420-421.

⁴⁶⁶ Antes do Tratado de Lisboa, a UE estruturava-se sobre três pilares: a) a Comunidade Europeia (CE); b) a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e c) a cooperação policial e judiciária em matéria penal. Os dois últimos pilares baseavam-se na cooperação intergovernamental entre os Estados. Com o referido Tratado, suprimiu-se esta arquitetura complexa. Ver: UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa**, de 13 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=P>. Acesso em: 20 jan. 2015.

⁴⁶⁷ PESCATORE, Pierre. **Derecho de la integración** – nuevo fenómeno en las relaciones internacionales. Buenos Aires, 1989, p. 45. Ver também: GUSSI, Evandro Herrera Bertone. Soberania e Supranacionalidade. In: LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas; CASELLA, Paulo Borba. (coord.). **Direito da Integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p.107-134.

cumprir⁴⁶⁸. Isto implica, então, partilha de parcelas de soberania por parte dos Estados Membros, contribuindo à revisão⁴⁶⁹ deste conceito no âmbito do direito internacional. Há repartição de competências, transferindo os Estados algumas destas à organização supranacional e compartilhando outras⁴⁷⁰. Mas, isto não significa perda de poder pelos Estados, mas, sim, uma nova forma de exercê-lo, a fim de, com maior amplitude e eficácia, alcançar objetivos comuns, pois seus interesses e de seus cidadãos são representados em diversos órgãos na institucionalidade da UE.

Com isso, a organização adotar caráter supranacional em sua estrutura significa “a constituição de uma esfera de *jurisdição, gestão e principiologia* diferenciadas das ordens nacionais”⁴⁷¹. Nesse sentido, esta se formou pela singularidade de suas fontes e sua sistematização inédita, marcada pelo uso do direito comparado⁴⁷².

Com isso, o direito da UE, em razão do modelo ou grau adotado pela organização promotora da integração, apresenta certos traços que o individualizam e lhe garantem condições de aplicação uniforme nas ordens internas estatais. Um destes traços é ser dotado de primado sobre as normas nacionais dos Estados Membros, tendo proeminência frente a estas⁴⁷³. Com isso, o então direito comunitário apresenta aplicabilidade direta, o que

⁴⁶⁸ Id. *Ibid.*, p. 40-47.

⁴⁶⁹ O clássico conceito de soberania como poder absoluto, estabelecido com a Paz de Vestefália e sistematizado por Bodin, tem sido questionado na contemporaneidade, verificando-se a assunção de outros atores ao sistema internacional, perdendo os Estados o lugar central. Os processos de integração regional são um exemplo de novos atores que promovem este questionamento, contribuindo a UE, pela supranacionalidade, em muito para tanto. Sobre o tema ver: HELD, David. *The changing structure of international law: sovereignty transformed?* In: _____; MCGREW, Anthony. (Ed.) **The Global Transformations Reader: an Introduction to the Globalization Debate**. Cambridge: Polity Press, p. 162-176; MATTLI, Walter. *Sovereignty Bargains in Regional Integration*. **International Studies Review**, Vol. 2, n. 2, 2000, p. 149–180.

⁴⁷⁰ A UE, neste aspecto, é regida pelos princípios da atribuição, da subsidiariedade e proporcionalidade (art. 5º, TFUE) e funciona a partir de três espécies de competências: a) exclusivas (art. 3º, TFUE); b) compartilhadas, com relação às quais os Estados podem exercê-las na medida em que a UE não tenha exercido a sua ou tenha decidido não o fazer (art. 4º, TFUE); c) de apoio, pelas quais a UE apenas pode apoiar, coordenar ou complementar a ação dos Estados (art. 6º, TFUE). Ver: UNIÃO EUROPEIA. **Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:PT:PDF>. Acesso em: 20 mai. 2011.

⁴⁷¹ VENTURA, Op. Cit., p. 27-28.

⁴⁷² Id. *Ibid.*, p. 8; Id. Os princípios gerais do direito comunitário. **Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS)**, Porto Alegre, Edição Especial, nov. 1998, p. 17-30.

⁴⁷³ O princípio do primado do direito comunitário sobre os direitos nacionais é critério de articulação destas ordens jurídicas concorrentes em seus âmbitos territorial e subjetivo de

...implica que o ato internacional não necessita ser incorporado ou transformado em norma de direito interno para entrar em vigor no âmbito interno do Estado, a intervenção das autoridades nacionais não é necessária para permitir sua aplicação no território nacional. (*tradução livre*)⁴⁷⁴

Em razão disso, possui o então direito comunitário efeito direto. Este se refere à possibilidade de qualquer cidadão exigir do juiz nacional a aplicação das normas comunitárias⁴⁷⁵. Tal efeito assume dois aspectos, o vertical e o horizontal. O efeito direto vertical é exercido nas relações entre particulares e Estado, podendo aqueles invocar perante este as normas europeias. O horizontal realiza-se nas relações entre indivíduos, podendo estes invocar, uns frente aos outros, as normas da UE. Há normas que possuem efeito direito completo, em ambos os aspectos, e há normas que, por suas especificidades, têm efeito parcial, só contemplando o âmbito vertical.⁴⁷⁶

Por estas características particulares, o direito comunitário foi consolidado e obteve eficácia, permitindo atingir os objetivos desta. Nessa trilha, a estrutura supranacional, ao conferir-lhe estes aspectos da primazia, da aplicabilidade direta, e da sua consequente interpretação uniforme, permitiram sua plena conformação, com o desenvolvimento do direito derivado do bloco.

Isso se deu mediante o cumprimento da aproximação legislativa, prevista inicialmente no Tratado de Roma, a qual vem sendo mantida nos demais Tratados relativos ao bloco europeu até o presente⁴⁷⁷. Esta ocorreu

aplicação, para resolver o conflito entre estas. Foi definido, na UE, a partir do caso Costa/ENEL (1964), apresentando direta correlação com o efeito direto das normas comunitárias fixado no caso Van Gend em Loos (1962/1963). Ver: CARSTENS, Karl. A posição do direito comunitário europeu perante o direito interno. **Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra**, Vol. LVI, 1980, p. 45-53; MARTINS, Patrícia Frago. **O Princípio do Primado do Direito comunitário sobre as Normas Constitucionais dos Estados-Membros** – Dos Tratados ao projecto de “Constituição europeia”. São João do Estoril, Cascais: Principia, 2006, p 21-22. Ver também: OLIVAR JIMENEZ, Op. Cit., p. 41-42; QUADROS, Fausto. **Direito da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2004, p. 396, 400-401.

⁴⁷⁴ No original: “implica que el acto internacional no necesita ser incorporado o transformado en norma de derecho interno para entrar en vigor en el ámbito interno del Estado, la intervención de las autoridades nacionales no es necesaria para dar lugar a su aplicación en el territorio nacional”. Ver: OLIVAR JIMENEZ, Op. Cit., p. 43.

⁴⁷⁵ Id. Ibid., loc. Cit.; STELZER, Joana. **União Europeia e Supranacionalidade**. Desafio ou Realidade? Curitiba: Juruá, 2002, p. 150 (nota n. 336).

⁴⁷⁶ UNIÃO EUROPEIA. O efeito directo do direito europeu. **Sínteses da Legislação da UE**. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114547_pt.htm. Acesso em: 20 mar. 2011. Ver também: DE WITTE, Bruno. Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order. In: GRAIG, Paul; DE BÚRCA, Gráinne. **The Evolution of EU Law**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 329-330 (323-362).

⁴⁷⁷ Ver: Id. **Versão consolidada do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia**. Disponível em: <http://eur->

pela elaboração de atos unilaterais, emanados das instituições comunitárias, adotadas para execução dos Tratados constitutivos e em sua conformidade⁴⁷⁸, diferindo, segundo Simionato, da metodologia do Direito Internacional clássico⁴⁷⁹. Com isso, atribuiu-se, no âmbito institucional, ao Parlamento Europeu⁴⁸⁰, ao Conselho da União Europeia⁴⁸¹, e à Comissão Europeia⁴⁸² competência para editar regulamentos e diretivas, tomarem decisões e formularem recomendações e pareceres. Estes são os instrumentos de aproximação normativa, portanto, que deram curso à consolidação do direito derivado comunitário.

Nessa trilha, cabe analisar cada um destes instrumentos. Os regulamentos são normas de caráter geral, equiparáveis às leis internas dos Estados Membros. Estabelecem regras, impondo obrigações ou conferindo direitos a todos incluídos ou a se incluir na categoria de seus destinatários, sendo obrigatórios em todos os seus elementos e diretamente aplicáveis a todos os países membros da União Europeia⁴⁸³. Podem ser elaborados pelo

lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2006/ce321/ce32120061229pt00010331.pdf. Acesso em: 20 mai. 2011; Id., Op. Cit.

⁴⁷⁸ MOTA DE CAMPOS, Op. Cit., p. 315.

⁴⁷⁹ No Direito Internacional clássico a aproximação normativa se realizaria por Convenções internacionais e pela elaboração de leis uniformes, as quais surgiriam, necessariamente, do consenso entre os Estados, devendo ser recepcionados em seus ordenamentos internos. Isto não ocorre na União Europeia, porque tais normas são elaboradas pelas próprias instituições supranacionais, as quais, pelo princípio da primazia do direito comunitário e pela sua aplicabilidade direta, via de regra, dispensam a internalização. Ver: SIMIONATO, Op. Cit., p. 122.

⁴⁸⁰ O Parlamento Europeu é um órgão de direção e de decisão, bem como tem competência para o controle político das atividades comunitárias. Sobre sua composição e funcionamento, ver: MOTA DE CAMPOS, op.cit., p. 149-181; SEINTENFUS; VENTURA, Op. Cit., p. 191; DOUTRIAX, Yves; LEQUESNE, Christian. **Les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne**. 8. ed. Paris: La documentation française, 2010, p. 91-121.

⁴⁸¹ Na União Europeia há dois Conselhos. Um chama-se Conselho Europeu e o outro é denominado Conselho da União Europeia. São dois órgãos de direção e execução no quadro institucional comunitário, sendo o primeiro o que reúne os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados Membros, bem como o Presidente da Comissão, enquanto o segundo é o que é composto por um representante de nível ministerial de cada Estado Membro. Sobre sua composição, atribuições e funcionamento, ver: MOTA DE CAMPOS, Op. Cit., p. 93-130; SEINTENFUS; VENTURA, Op. Cit., p. 190-191; DOUTRIAUX; LEQUESNE, Op. Cit., p. 25-67.

⁴⁸² A Comissão Europeia é um órgão de direção e execução, mas que se conforma numa instituição de cunho predominantemente técnico, sendo constituída de altas personalidades nomeadas pelos Estados Membros, mas independentes destes. Ver sobre sua composição, atribuições e funcionamento: MOTA DE CAMPOS, Op. Cit., p. 69-91; SEITENFUS; VENTURA, Op. Cit., p. 191; DOUTRIAX; LEQUESNE, Op. Cit., p.68-90.

⁴⁸³ Há, no entanto, exceção a esta regra referente ao regime de *opt-out*, introduzido pelo Tratado de Maastricht (1992), ao se garantir à Grã-Bretanha e à Dinamarca a não inserção ao estágio de união econômica e monetária. Assim, isto ocorre quando a maioria dos Membros da UE concorda em avançar na integração, negociando mudanças nos tratados constitutivos, mas encontra recusa de um ou mais Estados a renunciarem suas soberanias em uma área política

Conselho da União Europeia ou pela Comissão. Ainda, podem ser estabelecidos a partir de iniciativa desta, e aprovados, pelo Parlamento e pelo Conselho, em conjunto, em sistema de co-decisão (atualmente denominado processo legislativo ordinário)⁴⁸⁴. Este significa um processo de múltiplas consultas entre aqueles três órgãos, para encaminhar os dois últimos à aprovação das normas, tendo ambos o mesmo peso para sua adoção.⁴⁸⁵

Os regulamentos podem ser de base ou de execução, estes subordinados àqueles. Os regulamentos de base são adotados para aplicação de disposições de direito originário ou outros instrumentos convencionais vinculativos da Comunidade, podendo limitar-se a formular os elementos essenciais da matéria a regular. Já os regulamentos de execução destinam-se à concretização dos regulamentos de base, cujo regime jurídico pormenorizam e desenvolvem, estabelecendo as condições e os meios de sua aplicação.⁴⁸⁶ Portanto, pelo seu caráter de normas gerais, com amplos destinatários e efeito direto, percebe-se que são instrumentos de uniformização jurídica, porque substituem todas as leis nacionais que tratam dos mesmos assuntos neles abordados, fazendo com que a legislação nacional posterior deva ser coerente e produzida à luz de suas disposições.

Exemplo desta espécie de instrumento é o Código Aduaneiro da UE. Inicialmente chamado Código Aduaneiro Comunitário, instituído pelo Regulamento (CEE) nº 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992⁴⁸⁷, o

específica. A solução política, institucional e legal passa a ser o *opt-out* do novo tratado, mediante um protocolo anexo a este, isentando a esses Estados do campo da política comum, ao final das negociações intergovernamentais, para garantir a aprovação do restante do texto. O protocolo de *opt-out* entra em vigor juntamente com o tratado principal, e é válido por um período indeterminado de tempo. Ver: SION, Maya. *The Politics of Opt-Out in the European Union: Voluntary or Involuntary Defection? IWM Junior Visiting Fellows' Conferences*, Vol. XVI/7, 2004, p. 2 (1-17).

⁴⁸⁴ O processo de co-decisão foi introduzido pelo Tratado de Maastricht (1992) e ampliado pelo Tratado de Amsterdam (1999). Com o Tratado de Lisboa (2007) passou a chamar-se processo legislativo ordinário, tornando-se o principal processo do sistema deliberativo. Ver: UNIÃO EUROPEIA; PARLAMENTO EUROPEU. *Processo Legislativo Ordinário. O Poder Legislativo*. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html>. Acesso em: 20 jan. 2015.

⁴⁸⁵ WYATT, D.; DASHWOOD, A.; DOUGAN, M.; RODGER, B.; SPAVENTA, E. *Wyatt and Dashwood's European Union Law*. 6. ed. Oxford: Hart Publishing, 2011, p. 332.

⁴⁸⁶ MOTA DE CAMPOS, Op. Cit., p. 317-328.

⁴⁸⁷ UNIÃO EUROPEIA. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CEE) n. 2913/92 do Conselho**, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1992:302:0001:0050:PT:PDF>. Acesso em: 10 jan. 2012.

qual fixava, no seu texto, o âmbito de aplicação, as definições, as disposições de base e o conteúdo do direito aduaneiro comunitário, uniformizando-o. Nesse sentido, alterou e simplificou a regulação aduaneira, substituindo as legislações dos Estados. No entanto, apesar de uniformizar a matéria, foi complementado pelo Regulamento (CEE) n° 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993⁴⁸⁸, que fixou disposições procedimentais para sua aplicação.

Contudo, este Código precisou ser revisto, pois se entendia necessário estabelecer um ambiente virtual para as operações aduaneiras, condizente com a célere dinâmica do comércio internacional. Assim, foi substituído pelo denominado Código Aduaneiro Modernizado, instituído pelo Regulamento (CE) n. 450/2008, do Parlamento e do Conselho, de 23 de Abril de 2008⁴⁸⁹. Este novo código, o qual entrou em vigor em 2013, portanto integra os procedimentos aduaneiros comuns aos Estados-Membros e reforça a convergência entre os sistemas informáticos de suas administrações aduaneiras.

Visto este exemplo de regulamento, pode-se passar ao exame das diretivas. Quanto a estas, estas são os instrumentos pelos quais se promove a aproximação legislativa na modalidade de harmonização, pois se prestam a eliminar disparidades verificadas entre as legislações dos Estados Membros e a comunitária, as quais possam prejudicar e causar distorção no funcionamento do Mercado Comum⁴⁹⁰. Constituem, nesse passo, atos de natureza complexa, sendo “...demonstração da reserva da parcela da competência legislativa em favor dos Estados-membros da Comunidade”⁴⁹¹. Trata-se de atos restritos, vinculativos e obrigatórios aos Estados, nos quais a autoridade comunitária competente fixa a estes um resultado de interesse comum a alcançar,

⁴⁸⁸ Id.; COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento (CEE) n° 2454/93 da Comissão**, de 2 de Julho de 1993. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1993:253:0001:0766:PT:PDF>. Acesso em: 10 jan. 2012.

⁴⁸⁹ Id.; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA; PARLAMENTO EUROPEU. **Regulamento (CE) n. 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia**, de 23 de Abril de 2008. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:145:0001:0064:PT:PDF>. Acesso em: 10 jan. 2012.

⁴⁹⁰ O procedimento para a harmonização legislativa por diretivas se dá quando se verifica assimetria entre as legislações dos Estados e a comunitária suficiente para falsear a concorrência no Mercado Comum. Ver: SIMIONATO, Op. Cit., p. 130; Ver também: OLIVEIRA, Op. Cit., p. 93-94.

⁴⁹¹ Id. Ibid., p. 126.

deixando, contudo, a cada um deles a escolha dos meios e formas mais adequadas, do ponto de vista do direito interno, para atingi-lo⁴⁹².

Frente a isso, uma questão relevante quanto às diretivas refere-se à sua aplicabilidade direta. Houve, durante o desenvolvimento do direito comunitário, debate se seriam ou não dotadas dessa característica, em razão de os Tratados, ao defini-las, deixarem à opção dos Estados membros os meios pelos quais as inseririam nos seus direitos internos. No entanto, o Tribunal supranacional resolveu a questão, determinando a aplicabilidade direta das diretivas sempre quando preenchidos os requisitos por estas definidos, estabelecendo obrigações não subordinadas a qualquer reserva ou condição e, as quais, por sua natureza, não careçam da intervenção de qualquer ato, seja das instituições comunitárias, seja dos Estados⁴⁹³. No entanto, este efeito direto só pode ser vertical, sendo válido apenas se os Estados não tiverem transposto a diretiva no prazo previsto, já que são estes os seus destinatários (e não os indivíduos que as invocam em seu favor).⁴⁹⁴

Por fim, as diretivas podem ser classificadas em função de seus autores, distinguindo-se entre as diretivas do Conselho da UE, deste e do Parlamento, bem como as da Comissão, e em função de sua natureza jurídica. Podem, então, assumir feição de diretiva de base, encontrando seu fundamento nos Tratados constitutivos, ou de execução, decorrendo tanto de um regulamento como de uma diretiva anterior.⁴⁹⁵

Já quanto às decisões, estas consistem em atos unilaterais obrigatórios, em todos os seus elementos, apenas aos destinatários que designar ou individualizar. Estes podem ser Estados (um, vários ou todos), pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado e indivíduos. As decisões

⁴⁹² LIMPENS, Op. Cit., p. 638 ; CATALANO, Op. Cit., p. 8-9; FARIA, Op. Cit., p. 146.

⁴⁹³ Isso foi decidido no caso Van Duyn, de 4 de dezembro de 1974, pelo então Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Ver: MOTA DE CAMPOS, Op. Cit., p. 383-385; OLIVEIRA, Op. Cit., p. 94-95; UNIÃO EUROPEIA; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Acórdão de 04 de dezembro de 1974, Caso 41/74**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61974CJ0041&from=EN>. Acesso em: 30 mar. 2011.

⁴⁹⁴ Isso foi decidido no caso Ratti, de 5 de abril de 1979, pelo então Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Ver: Id. **Acórdão de 05 de abril de 1979, Caso 148/78**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61978CJ0148&from=EN>. Acesso em: 20 jan. 2015. Ver também: REICH, Norbert; GODDARD, Christopher; KSENIJA, Vasilijeva. **Understanding EU Law: Objectives, Principles and Methods of Community Law**. Oxford: Hart Publishing, 2005, p. 19-23. QUINTAS, Paula. **Da problemática do efeito directo nas directivas comunitárias**. Coimbra: Almedina, 2000.

⁴⁹⁵ MOTA DE CAMPOS, Op. Cit., p. 335.

objetivam aplicar as normas de direito comunitário a casos particulares, sendo similares aos atos administrativos de cunho individual do direito nacional.

Podem, também, ser utilizadas para prescrever a um Estado ou a um grupo destes um objetivo, cuja realização necessita da adoção de medidas nacionais de alcance geral. Apresentam-se, assim, como instrumentos de harmonização, como as diretivas, com a diferença de serem obrigatórias em todos os seus elementos, sem deixar opção para escolha dos meios e formas de transposição. E, possuem aplicabilidade direta, pois são normas individuais. No entanto, fora discutida essa aplicabilidade com relação aos Estados, tendo o Tribunal supranacional a resolvido de forma análoga ao caso das diretivas. E, como os demais atos até agora analisados, podem ser tomadas pelo Conselho, em conjunto por este e pelo Parlamento, bem como pela Comissão.⁴⁹⁶

Há, ainda, outros atos comunitários destinados a realizar a aproximação legislativa. São as recomendações e pareceres. As recomendações são atos do Conselho dirigidos aos Estados ou atos da Comissão dirigidos tanto ao Conselho quanto aos Estados para adaptação da legislação interna ao regime comunitário, apontando medidas a serem tomadas, sugerindo comportamentos a adotar. E, os pareceres são atos de diversas naturezas, os quais não possuem força vinculativa, nem constituem por si só os seus destinatários em obrigações jurídicas, apenas servindo à emissão de opiniões a consultas de um órgão a outro na estrutura supranacional.⁴⁹⁷ Assim, as recomendações aparentam referir-se à harmonização das legislações, enquanto os pareceres parecem destinar-se à coordenação normativa.

No quadro abaixo, estes instrumentos europeus são sintetizados quanto a seus destinatários e efeitos.

⁴⁹⁶ Id. Ibid., p. 337-342.

⁴⁹⁷ Id. Ibid., p. 343-344.

	DESTINATÁRIOS	EFEITOS
REGULAMENTO	Todos os Estados-Membros e pessoas singulares e colectivas	Directamente aplicável e vinculativo em todas as suas partes
DIRECTIVA	Todos ou determinados Estados-Membros	Vinculativa relativamente aos resultados; aplicável directamente apenas em condições especiais
DECISÃO	Destinatários indeterminados; todos ou determinados Estados-Membros; determinadas pessoas singulares ou colectivas	Directamente aplicável e vinculativo em todas as suas partes
RECOMENDAÇÃO	Todos ou determinados Estados-Membros, outras instituições da UE, pessoas singulares	Não vinculativa
PARECER	Todos ou determinados Estados-Membros, outras instituições da UE, destinatários indeterminados	Não vinculativo

Quadro 2 – Normas europeias: destinatários e efeitos

Fonte: BORCHARDT, Klaus-Dieter. **The ABC of European Union Law**. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2010, p. 94.

Assim, ao verificarem-se os instrumentos utilizados para a aproximação normativa no direito derivado da UE, é possível identificar a existência, neste bloco, de múltiplas formas assumidas por esta aproximação, permitindo-se contemplar diversas de suas modalidades, como a uniformização, a harmonização e a coordenação, dependendo do escopo a que se pretenda atingir com a sua produção normativa. Ademais, percebe-se serem estes instrumentos dotados de certa eficácia, em decorrência de a estrutura institucional do bloco, para a maior parte deles, permitir a sua aplicabilidade direta e primazia sobre as normas internas dos Estados Membros. Nesse sentido, conforme Simionato, a metodologia de aproximação jurídica europeia

...reflete um equacionamento que respeita interesses próprios dos Estados, contudo, impondo ao referido procedimento uma participação ativa e impulsionadora da Comissão. Com efeito, é uma sistemática eclética que observa princípios fundamentais da integração econômica...⁴⁹⁸

Visto como se realiza a aproximação normativa na UE, percebe-se as propriedades singulares apresentadas por seu direito próprio, antes denominado direito comunitário. A experiência europeia, nesse sentido, adquiriu um *status* único diante das demais iniciativas integracionistas surgidas simultânea ou posteriormente a ela. Desse modo, não se pode equiparar sua

⁴⁹⁸ SIMIONATO, Op. Cit., p. 134.

elevada institucionalização e complexo aparato normativo às tentativas de estruturação de qualquer outro bloco regional.

Contudo, o experimento europeu tem sido tomado como modelo por iniciativas de outras regiões. Isso se pode perceber, claramente, no caso do MERCOSUL, o qual traçou, inicialmente, a meta de atingir um mercado comum, aos moldes do processo europeu e da teoria da integração econômica delineada para explica-lo. Mesmo não sendo possível a equiparação, nesse viés, a comparação, por outro lado, pela verificação de semelhanças e diferenças entre essas iniciativas, é salutar, a fim de que os inúmeros resultados alcançados pela UE possam servir de “exemplos positivos”⁴⁹⁹ às outras regiões. Com isso, apreender a singularidade adquirida pelo direito da UE em face do direito da integração regional, e examinar o modo pelo qual, via aproximação normativa, aquele foi construído, é relevante para a plena compreensão deste, e de como se estabeleceu na experiência mercosulina, a ser analisado no segundo capítulo da primeira parte do trabalho.

Então, a análise comparada com relação ao exemplo do direito europeu permite constatar o alcance que o direito da integração, nas suas diferentes manifestações, pode abarcar. Percebe-se, assim, que o direito da integração aparenta ser um fenômeno de “nítido potencial transformador”⁵⁰⁰, pois, segundo Carneiro,

...altera as bases e a forma como até então vinham se desenvolvendo as relações interestatais no âmbito regional que passam a se orientar pelo cooperativismo e complementariedade; estimula e promove a reorganização dos Estados fronteiriços, ao redefinir as competências internas fazendo-as, inclusive, repercutir externamente [...], além de alterar, significativamente, as relações jurídicas locais e extraterritoriais, principalmente no que se refere à formulação de normas procedimentais de direito e da criação de novas instituições com eficácia para a sua efetivação.⁵⁰¹

Desse modo, verifica-se que, a integração econômica exige a formação de um direito adequado a atender aos seus objetivos. Para tanto, é necessária a aproximação das legislações, pois esta pretende estabelecer conformidade entre as disposições legislativas vigentes ou tendentes a vigor nos Estados

⁴⁹⁹ BEST, Edward. El proceso de integración europea: ¿Un ejemplo para otras regiones? **Instituto Europeu de Administração Pública (IEAP)**, Maastricht, 2007. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/e_Foro_AUSPINTAL_2007_11_05_e_duard_best.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2012.

⁵⁰⁰ CARNEIRO, Op. Cit., p. 2.

⁵⁰¹ Id. Ibid., loc. Cit.

envolvidos num processo de integração, seja pela adoção de novas normas jurídicas, seja pela eliminação ou redução das diferenças entre as existentes, a fim de superar os obstáculos prejudiciais à constituição e funcionamento deste processo.⁵⁰²

Portanto, ao contribuir para a construção do direito derivado dos blocos econômicos, a aproximação normativa, em todas as suas espécies, constitui-se em meio adequado para a obtenção das metas por estes traçadas. Exerce, então, papel fundamental para a sua formação e desenvolvimento.

Com isso, ao se compreender a importância do direito da integração e da aproximação normativa para o alcance dos objetivos traçados nestes organismos, é necessário verificar como esta ocorre no bloco regional objeto deste estudo, estabelecendo-se o seu desenvolvimento jurídico, mediante o exame da inserção do Código Aduaneiro do MERCOSUL neste modelo. Esta é a análise a ser realizada no segundo capítulo desta parte do estudo.

1.2. O alcance da harmonização jurídica em organização intergovernamental para a integração regional: apreciação da abrangência do Código Aduaneiro do MERCOSUL e de sua adaptação ao modelo de harmonização jurídica adotado pelo bloco

A aproximação jurídica apresenta relevância nos processos de integração por assegurar maior eficácia e durabilidade a seus efeitos⁵⁰³. Frente a isso, a aproximação, especialmente na modalidade de harmonização, quanto a "...determinados aspectos do sistema jurídico dos Estados membros é uma verdadeira prioridade, para o Mercado comum assumir uma feição perfeita e acabada."⁵⁰⁴ Trata-se de meio apropriado ao diálogo entre as ordens jurídicas nacionais, em prol do fomento da realização do bloco econômico.

Ademais, por ser o direito da integração formado por um direito originário e um direito derivado, as espécies de aproximação normativa atendem à sua peculiaridade. Isso porque moldam o direito derivado, estabelecendo os meios

⁵⁰² FARIA, Op. Cit., p. 144; 153.

⁵⁰³ CASELLA, Op. Cit., p. 91-92; 97; 99.

⁵⁰⁴ FRADERA, Op. Cit., p. 11.

pelos quais os objetivos e princípios traçados nos tratados fundacionais, ou seja, no direito originário, possam ser alcançados.

Desse modo, a integração econômica exige a aproximação das legislações, seja na forma de harmonização, seja na de uniformização, ou nas suas demais espécies. Isso se justifica na medida em que serve para estabelecer certa conformidade entre as disposições legislativas vigentes ou prestes a viger nos Estados envolvidos, a fim de superar os obstáculos para a constituição e funcionamento do objetivo de alcançar um mercado comum.⁵⁰⁵

Portanto, ao contribuir para a construção do direito derivado dos blocos econômicos, a aproximação normativa, em todas as suas espécies, constitui-se em meio adequado para a obtenção das metas por estes traçadas, exercendo papel fundamental para a formação e desenvolvimento dos processos de integração regional. Com isso, ao se compreender a importância da aproximação normativa para a integração, verificou-se seu papel como meio hábil para o alcance do objetivo de integrar Estados, por estabelecer diretrizes comuns a serem observadas para a implementação e funcionamento das estruturas pertinentes à integração.

O exemplo do direito europeu, antes examinado, demonstra justamente isto. Os regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres permitem, a um só tempo, adequar os ordenamentos internos dos Estados membros aos propósitos a serem alcançados com sua integração e consolidar uma ordem jurídica própria do bloco formado por estes Estados. Esta ordem jurídica, então, torna-se diferente dos direitos estatais e do direito internacional clássico, possibilitando a sua sobreposição aos interesses e decisões nacionais, permitindo às suas normas maior eficácia e efetividade. Esta é a razão pela qual se analisou como se dá a aproximação jurídica na UE. A integração europeia, pelo seu sucesso normativo, portanto, serve como referência (e não modelo a ser simplesmente transposto) para a compreensão do alcance do direito da integração regional e da relevância da aproximação normativa para sua produção. Isto permitirá o exame de que forma isto vem ocorrendo no MERCOSUL.

Nesse passo, cabe analisar como se deu a produção normativa, e, no âmbito desta, a aproximação legislativa, do MERCOSUL, estabelecendo-se um

⁵⁰⁵ FARIA, Op. Cit., p. 144; 153.

panorama sobre a elaboração do seu Código Aduaneiro. Isto dará condições a examinar em que modalidade de aproximação normativa este Código se insere, se está enquadrado ao modelo de aproximação adotado pelo bloco e se sua nomenclatura é adequada ao que se propõe e ao que pode realizar ao entrar em vigor. Assim, há que se traçar o cenário do direito mercosulino, no qual esse Código se desenvolveu. Estas questões serão abordadas nas seções seguintes.

1.2.1. A produção normativa no âmbito do MERCOSUL: a harmonização legislativa como aproximação possível frente à natureza intergovernamental do bloco

Para analisar o Código Aduaneiro do MERCOSUL é preciso, antes, compreender o direito mercosulino. Para tanto, há que se examinar o contexto no qual este se produz, a fim de entender quais são os instrumentos jurídicos que o compõem. Assim, estarão lançadas as premissas a permitirem o estudo do referido Código e sua caracterização junto à ordem jurídica do MERCOSUL⁵⁰⁶. Então, iniciar-se-á este exame por breve revisão do histórico do bloco, a fim de entender as circunstâncias nas quais este será levado a adotar a estrutura institucional que possui (1.2.1.1). Logo depois, esta estrutura será analisada, com enfoque nos órgãos mercosulinos com competência normativa, para entender como se produz o direito do bloco (1.2.1.2). Por fim, verificar-se-ão os instrumentos normativos mercosulinos (1.2.1.3), a fim de identificar as categorias de aproximação jurídica realizadas no bloco, o que

⁵⁰⁶ Sabe-se que a integração mercosulina insere-se no âmbito geral da integração sul-americana ou latino-americana, a qual possui antecedentes que remontam a períodos muito anteriores aos meados da década de 1980 do século XX, desde os ideais bolivarianos aos desdobramentos da Associação Latino-americana de Integração (ALADI). Contudo, pela extensão e foco deste trabalho, não se abordará sobre estes antecedentes sul-americanos, apenas fazendo-se, a seguir, nesta mesma nota, referência a obras que podem ser consultadas para maiores informações a respeito. Sobre isso ver: FRADERA, Op. Cit., p. 65-69; EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. **Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano** (con especial referencia al Mercosur). 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1996, p. 103-190; SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. A integração latino-americana no séc. XIX: antecedentes históricos do MERCOSUL. **Revista Sequência**, n. 57, dezembro/2008, p. 177-194; BETHELL, Leslie. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 44, Dez. 2009, p. 289-321; SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Oikos**, Rio de Janeiro, Vol. 11, n. 1, 2012, p. 87-126; PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana**. Universidad Simón Bolívar, 1980.

permitirá, em momento posterior, classificar, no âmbito deste modelo, o seu Código Aduaneiro. É o que se estudará a seguir.

1.2.1.1. A instituição do MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) surge a partir do aprofundamento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina⁵⁰⁷. Isso se deu no período de redemocratização e reabertura econômica de ambos os países, posterior aos regimes militares em vigor nestes, em meados da década de 1980 e início da década de 1990 do século XX⁵⁰⁸.

Nesse viés, segundo Ocampo, este aprofundamento de relações entre os dois países é visto como continuação dos esforços integradores na América do Sul, consequência do estancamento experimentado pela Associação Latino-americana de Integração (ALADI) em meados dos anos oitenta, com vistas a acelerar os tempos necessários para implementar um processo de integração.⁵⁰⁹ Diante disso, um novo esquema de integração é iniciado, a partir de 1985, mediante a assinatura da Declaração de Foz do Iguaçu.⁵¹⁰

⁵⁰⁷ Segundo Marques, “desenvolvido a partir do eixo Brasília-Buenos Aires, o projeto de integração tem, em sua origem, um viés claramente político, apesar de suas marcantes implicações econômico-comerciais.” Ver: MARQUES, Renato L. R. **Duas décadas de Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2011, p. 109-110.

⁵⁰⁸ De acordo com Mallmann, “na década de 1980, acontecimentos regionais sobrepuseram-se às tendências mundiais em curso, agravando as já bastante deterioradas relações entre os países latino-americanos e os Estados Unidos e contribuindo para a soma de esforços por parte de governos latino-americanos na busca de soluções para os problemas regionais. [...] Os desdobramentos regionais da crise econômico-financeira mundial, somados às dificuldades comerciais das economias latino-americanas e, sobretudo, à indiferença dos organismos e governos centrais ao quadro de crise que se desenhou, contribuíram para a percepção, por parte dos governos da região de que uma solução alternativa deveria ser encontrada. A natureza dessa solução, por sua vez, esteve condicionada regionalmente tanto por fatores de ordem econômico-financeira, quanto político-estratégica.” Ver: MALLMANN, Maria Izabel. Raízes recentes do Mercosul. **Civitas** - Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, Ano 1, nº 1, outubro 2000, p. 27-28; Ver também: MELLO, Leonel I. A. **Brasil, Argentina e a Balança do Poder Regional: Equilíbrio, Preponderância ou Hegemonia? (1969-1986)**. Tese de Doutorado. FFLCH-USP. São Paulo: 1991; MARIANO, Marcelo Passini. **A Estrutura Institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2000, p. 47-48; GALVÃO FLORES, M. C. **O Mercosul nos discursos do governo brasileiro: (1985-1994)**. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 55.

⁵⁰⁹ Ver: OCAMPO, Op. Cit., p. 545-546. Ainda sobre o tema, em perspectivas similares, ver: LABRANO, Op. Cit., p. 255 e ss.; JAGUARIBE, Helio. La integración Argentina-Brasil. **Integración Latinoamericana**, n. 129, Intal, Buenos Aires, novembro/1987, p. 4; ARNAUD, Vicente G. **Mercosur, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional**. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, s. d., p. 131.

⁵¹⁰ ARGENTINA; BRASIL. **Declaração do Iguaçu**. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/. Acesso em: 20 mar. 2011. Para

Frente a isso, as ações adotadas por Argentina e Brasil enfatizavam a maior participação dos setores empresariais e de organismos estatais, visando a dissipar antigas rivalidades.⁵¹¹ A partir destas ações, mediante a Ata Para Integração Argentino-Brasileira⁵¹², em 1986, estabeleceu-se o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre Brasil e Argentina. Em seguida, ambos os países assinaram, em Brasília, em 10 de dezembro de 1986, a Ata de Amizade Argentino-Brasileira, pela qual se reforçaram os compromissos com a integração bilateral, ampliaram-se as áreas de cooperação e se produziu um acordo de alcance parcial no âmbito da ALADI, para renegociar as preferências outorgadas no período entre 1962 a 1980.⁵¹³

Em 1988, iniciou-se a incorporação do Uruguai ao processo de integração, convidando-se este país a participar de diversos protocolos⁵¹⁴. Esta incorporação dar-se-ia de modo bastante lento, pela preferência uruguaia em manter acordos bilaterais já existentes, pelo parco alcance de desenvolvimento de seu setor industrial, o qual poderia não conseguir enfrentar a concorrência a ser trazida pela liberalização econômica.⁵¹⁵

Ademais, neste momento também esforços somaram-se para a inclusão do Paraguai nas tratativas integracionistas. Contudo, porque este país ainda estava sob regime militar, sua plena inclusão constituiu-se em processo difícil.

exame mais específico acerca da referida Declaração, ver: LEME, Álvaro Augusto Stumpf Paes. A declaração de Iguaçu (1985): a nova cooperação Argentino-Brasileira. Dissertação de Mestrado. Orientadora: Maria Susana Arosa Soares. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. 2006.

⁵¹¹ Segundo Mariano, a Declaração de Iguaçu criou uma Comissão Mista de Alto Nível, com a finalidade de propor programas, projetos e modalidades de integração econômica, a qual era formada por representantes governamentais e de setores empresariais dos dois países. Nesse sentido, o autor aponta que o ponto importante era que o processo de integração deveria contar com a participação de todos os setores das comunidades nacionais, razão pela qual se estabeleceu a Comissão. Porém, não se estabeleceu o modo pelo qual essa participação deveria se dar, apenas referindo-se à atuação do setor empresarial. MARIANO, Op. Cit., p. 45-49; Ver também: HIRST, Mônica. **Relexiones para un Análisis Político del MERCOSUR**. Buenos Aires: FLACSO, 1991.

⁵¹² ARGENTINA; BRASIL. **Ata para a Integração Brasileiro-Argentina**. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_30/. Acesso em: 20 mar. 2011.

⁵¹³ ALADI; ARGENTINA; BRASIL. **Acordo de Complementação Econômica n. 12**. Disponível em: http://www.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/ace/es/ace12/ACE_012.pdf. Acesso em: 20 mar. 2011. Ver também: OCAMPO, Op. Cit., loc. Cit.

⁵¹⁴ GAITE, Alberto Solares. **Integración**. Teoría y procesos. Bolivia y la integración. La Paz, Bolivia: s.n., 2010, p. 166; OCAMPO, Op. Cit., p. 549.

⁵¹⁵ OCAMPO, Op. Cit., loc. Cit.

Somente quando da queda deste regime, houve a possibilidade de expandir territorialmente o processo, conferindo-lhe maior dinamismo.⁵¹⁶

Nesse diapasão, pelo esgotamento das negociações setoriais, uma guinada ocorre no processo, passando este a mover-se em direção a um espaço econômico comum, de enfoque global.⁵¹⁷ Isso porque o PICE não possuía bases fortes o suficiente para levar o processo a um grau de integração mais avançado, por nele se aplicar um comércio atomizado e disperso, concentrado em negociações comerciais, a despeito de outras áreas de complementação econômicas, como produtiva, tecnológica e investimentos, bem como por inibir a harmonização de políticas, em razão da parca geração de interdependência entre os Estados envolvidos.⁵¹⁸

A partir daí, as ações se voltaram a uma meta ambiciosa e precisa, o alcance de um mercado comum, que seria obtida num ritmo de urgência, orientado ao resultado de uma integração generalizada, no âmbito comercial, com abertura aduaneira recíproca, e de cunho global, compreendendo todos os aspectos relevantes da política econômica.⁵¹⁹ Para tanto, Brasil e Argentina firmaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em novembro de 1988⁵²⁰. Este Tratado previa o estabelecimento de um espaço econômico comum.⁵²¹

Diante disso, o Tratado propôs uma nova conformação estrutural, com uma Comissão de Execução chefiada pelas chancelarias dos países, que paralisou o regime decisório anteriormente estabelecido com o PICE, o qual incluía, além de órgãos executivos e legislativos, também representações dos setores empresariais. Esta paralisação, que tornaria a participação da sociedade apenas mediata, pela intervenção dos negociadores oficiais, deveu-se em virtude do impacto da crise macroeconômica e política experimentada por Brasil e Argentina neste momento. Isso contribuiu para que se restringisse

⁵¹⁶ LABRANO, Op. Cit., p. 259.

⁵¹⁷ Id. Ibid., loc. Cit.

⁵¹⁸ HALPERÍN, Marcelo. Dilemas jurídicos e institucionales en el proceso de integración entre Argentina y Brasil. **Revista de Derecho Industrial**, Buenos Aires, año 13, n. 38, mai.-ago. 1991, p. 266.

⁵¹⁹ Id. Ibid., p. 268.

⁵²⁰ BRASIL. **Decreto n. 98.177, de 22 de setembro de 1989**. Promulga o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98177.htm. Acesso em: 21 mar. 2011.

⁵²¹ Id. Ibid.

o número de atores participantes dos processos decisório e executório do programa de integração, limitando sua responsabilidade às chancelarias.⁵²²

Nesse passo, o Tratado erigiu a integração bilateral entre Brasil e Argentina a um nível prioritário nas suas agendas de política externa. Com isso, assinou-se, em 1990, a Ata de Buenos Aires⁵²³, a qual fez o processo tomar nova direção, ao dispor que este deveria resultar, até 31 de março de 1994, num mercado comum.

Frente a este movimento, Uruguai e Paraguai solicitaram sua incorporação ao esquema de integração. Isto se justificou na medida em que prevaleceu o entendimento de que esta seria uma boa oportunidade para seu desenvolvimento e para aproximá-los ainda mais de seus dois mais importantes parceiros comerciais na região. Para tanto, assinou-se, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção⁵²⁴, a partir de agora, TA.

Dessa forma, cria-se o MERCOSUL. Nesse sentido, o TA, diante das ações que até então vinham sendo realizadas entre os Estados envolvidos, segundo Mariano, pareceu ter inaugurado "...uma nova lógica de integração na qual o entrelaçamento das questões domésticas e de política exterior, principalmente medidas de alcance macroeconômico, aprofundam-se mais acentuadamente."⁵²⁵ Assim, conformou-se como um acordo parcial de complementação econômica⁵²⁶, inscrito sob o n. 18 no seio da ALADI⁵²⁷.

⁵²² HIRST; LIMA, Op. Cit.; MARIANO, Op. Cit., p. 53.

⁵²³ ARGENTINA; BRASIL. **Ata de Buenos Aires**. Disponível em: http://daimre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37/. Acesso em: 20 jan. 2012.

⁵²⁴ MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1/>. Acesso em: 31 ago. 2010

⁵²⁵ MARIANO, Op. Cit., p. 55.

⁵²⁶ Os acordos de alcance parcial (AAP) são aqueles dos quais participam dois ou mais países membros, no âmbito da ALADI. Estes acordos poderão ser comerciais, de complementação econômica, agropecuários, de promoção do comércio, ou adotar outras modalidades. Os acordos de complementação econômica (AAP.CE ou ACE) têm, entre outros objetivos, promover o máximo aproveitamento dos fatores de produção, estimular a complementação econômica, garantir condições equitativas de competitividade, facilitar a concorrência dos produtos no mercado internacional e impulsionar o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos países membros. O TA, documentado junto à ALADI como ACE n. 18, enquadra-se como tal. Ver: ALADI. **Acordos de Alcance Parcial**. Disponível em: http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VISITIOWEBp/Inf_acuerdos_de_alcance_parcial_acdo.sp. Acesso em: 30 abr. 2012; BASALDÚA, Ricardo Xavier. **MERCOSUR y Derecho de la Integración**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011, p. 87-89.

O TA, ao estabelecer o alcance do mercado comum, traçou diversos objetivos, os quais podem ser classificados, segundo Ekmekdjian, em definitivos e provisórios⁵²⁸. Os objetivos definitivos seriam aqueles contidos no art. 1º, do TA, relativos à livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países membros, o estabelecimento de uma tarifa externa comum, a adoção de uma política comercial comum frente a terceiros países, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os membros e o compromisso destes em harmonizarem suas legislações.⁵²⁹ Já os provisórios seriam aqueles inscritos no art. 5º, do TA, referentes aos instrumentos pelos quais se constituiria o mercado comum, os quais contam com o estabelecimento de um programa de liberação comercial e de acordos setoriais, estes para aperfeiçoar o uso e mobilidade de fatores produtivos, para o alcance de escalas operativas eficientes, a coordenação gradual de políticas macroeconômicas e a adoção de tarifa externa comum.⁵³⁰

O alcance destes objetivos demandou a criação de uma estrutura institucional para colocá-los em prática. Assim, a seguir será examinada a institucionalidade adotada pelo MERCOSUL, a fim de compreender, mais adiante, como se produz o direito decorrente deste bloco regional.

1.2.1.2. A opção intergovernamental para a estrutura institucional do MERCOSUL

Para concretizar os objetivos nele inscritos, o TA previu uma estrutura institucional mínima, organizada para reger as atividades durante o período de transição, o qual se estenderia até 31 de dezembro de 1994, devendo os Estados partes determinarem, antes desta data, a estrutura definitiva, estabelecendo suas atribuições e sistema decisório.⁵³¹ Isso ocorreu porque o bloco foi concebido, conforme Pizzolo, como um “projeto aberto”, que deveria evoluir gradualmente, por distintas fases, justificando esta concepção dinâmica

⁵²⁷ ALADI; ARGENTINA; BRASIL; PARAGUAI; URUGUAI. **AAP.CE n. 18**. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/4d5c18e55622e1040325749000756112/49efa678bc0690cb03257742004a7d81?OpenDocument>. Acesso em: 30 abr, 2012.

⁵²⁸ EKEMEKDJIAN, Op. Cit., p. 195, 203. Ver também: BASALDÚA, Op. Cit., p. 79-80.

⁵²⁹ MERCOSUL, Op. Cit.

⁵³⁰ Id. Ibid.

⁵³¹ JIMENEZ, Martha Lucía Olivar. Integración en el Cono Sur - realidad y perspectivas. **Revista Vozes Cultura**, São Paulo, v. 89, n.6, p. 62-68, 1992; BAPTISTA, Op. Cit., p. 180.

a opção por tal estrutura institucional, bem como do sistema de fontes que viria a ser adotado pelo bloco⁵³².

Frente a isso, segundo o autor, a estrutura provisória pode ser compreendida se contemplada "...como acolhendo o interesse dos países signatários em manter uma ampla liberdade de ação e sem se submeter a uma ingerência acima das esferas governamentais."⁵³³ (*tradução livre*). Nesse sentido, esta estrutura foi prevista no art. 9º, do TA, em que se determinava que sua administração e execução seria realizada pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) e pelo Grupo Mercado Comum (GMC).⁵³⁴

O CMC seria o órgão superior do MERCOSUL, responsável pela sua condução política e tomada de decisões para assegurar os objetivos e prazos definidos para alcance do mercado comum (art. 10, TA). Sua composição seria formada pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados partes (art. 11), nos moldes do que já havia sido realizado na Comissão de Execução do Tratado de 1988. Já o GMC constituir-se-ia como órgão executivo, zelando pelo cumprimento do Tratado, tomando providências necessárias para a adoção das decisões do CMC, propondo medidas concretas para os objetivos (definitivos e provisórios) traçados no Tratado e fixando programas de trabalho que assegurassem o estabelecimento do mercado comum (art. 13). Este, por sua vez, seria composto por quatro membros de cada Estado, integrantes dos seus Ministérios das Relações Exteriores e da Economia e dos seus Bancos Centrais, podendo, quando necessário, convocar membros de outros órgãos da Administração, bem como estabelecer subgrupos de trabalho (art. 14).⁵³⁵

A estes órgãos somaram-se uma Secretaria Administrativa (SA), atrelada ao GMC, e uma Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). A SA teria como funções a guarda de documentos e comunicações das atividades do GMC, tendo sede em Montevideu, Uruguai (art. 15). Já a CPC serviria ao

⁵³² PIZZOLO, *Op. cit.*, p. 528.

⁵³³ *Id. Ibid.*, p. 531. No original: "...como acogiendo el interés de los países signatarios por mantener una amplia libertad de acción y sin someterse a una injerencia por encima de las esferas gubernamentales."(*grifos no original*).

⁵³⁴ MERCOSUL, *Op. Cit.*

⁵³⁵ *Id. Ibid.*

propósito de facilitar a implementação do mercado comum (art. 24).⁵³⁶ Ainda, estabeleceu-se um sistema provisório de solução de controvérsias, baseado em negociações diretas e em órgãos arbitrais *ad hoc*, pelo Protocolo de Brasília (PB)⁵³⁷. Esta foi a estrutura transitória estabelecida pelo TA, que esteve em funcionamento até a determinação da estrutura definitiva do bloco, a qual foi instituída pelo Protocolo de Ouro Preto (POP), em 17 de dezembro de 1994.⁵³⁸

De acordo com o art. 1º, deste Protocolo, mantiveram-se o CMC, o GMC, a CPC e a SA, cuja denominação fora acrescida do qualificativo “do MERCOSUL” (SAM).⁵³⁹ E, somou-se a este quadro definitivo, a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) e o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES).⁵⁴⁰

O CMC e o GMC mantiveram as suas funções e composições originárias, apenas sendo mais bem explicitadas suas competências⁵⁴¹. O mesmo pode-se dizer da agora denominada SAM⁵⁴², a qual, posteriormente, passaria a adquirir outras funções, de cunho técnico, e a ser renomeada apenas como Secretaria do MERCOSUL (SM)⁵⁴³. A seu turno, a CPC ganhou

⁵³⁶ Id. Ibid. Contudo, há autores, como Ventura, que sustentam não se tratar, neste momento, a CPC de uma instituição propriamente dita, mas, sim, apenas de tentativa de aproximação dos Poderes Legislativos nacionais, a ser promovida, individualmente, pelos Estados partes do bloco, em razão de sobre esta haver simples referência textual, sem se explicitar sobre composição e modo de funcionamento, como se fez com relação aos demais órgãos. Ver: VENTURA, Op. Cit., p. 47.

⁵³⁷ MERCOSUL. **Protocolo de Brasília.** Disponível em: http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria. Acesso em: 01 mar. 2011.

⁵³⁸ Id. **Protocolo de Ouro Preto.** Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>. Acesso em: 31 ago. 2010. Deve-se notar que se excepciona aqui o sistema de solução de controvérsias, o qual se manteve em funcionamento até 2004, com a entrada em vigor do Protocolo de Olivos (2002), no qual se acrescentou à estrutura já existente um órgão permanente, com competências recursal e originária, o Tribunal Permanente de Revisão (TPR). Ver: Id. MERCOSUL. **Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL.** Disponível em: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsr/olivos/polivosText_p.asp#Preambulo. Acesso em: 20 jul. 2010.

⁵³⁹ Id., Op. Cit.

⁵⁴⁰ Id. Ibid.

⁵⁴¹ Art. 8º, POP. Ver: Id. Ibid.

⁵⁴² Art. 32, POP. Ver: Id. Ibid.

⁵⁴³ Até 2002 a Secretaria desempenhou tarefas principalmente administrativas. Em resposta à evolução da integração, neste ano, os Estados resolveram avançar na transformação da SAM em uma Secretaria Técnica. A Decisão CMC n. 30/02 autorizou a usar a denominação Secretaria do MERCOSUL (SM). Assim, novas funções foram atribuídas à Secretaria e foi criado o Setor de Assessoria Técnica (SAT). A SM foi reorganizada, com vistas a fortalecê-la e dotá-la de maior capacidade técnica e operativa. Em 2007, foi aprovada a Decisão CMC Nº 07, que redefine as competências dos Setores que integram a estrutura da SM. Ver: MERCOSUL;

atribuições que não haviam sido especificadas no TA⁵⁴⁴, passando a ser definida como o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes e integrada por igual número de representantes destes. Este órgão, no entanto, foi substituído pelo Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL). Isto, todavia, não provocou grandes alterações no seu papel no seio institucional mercosulino.

Ademais, ao novo órgão atrelado ao GMC, a CCM, definida como assistente deste, competiria zelar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acertados entre os Estados Partes, com vistas ao funcionamento da união aduaneira, realizando o acompanhamento e a revisão dos temas e matérias a estas referentes, bem como relativos ao comércio intrabloco e com terceiros países.⁵⁴⁵ Coordenada pelo Ministério de Relações Exteriores, teria na sua composição quatro representantes titulares, e quatro alternos, de cada Estado Parte. Ainda, suas atribuições, especificadas pelo Protocolo, se refeririam, entre outras, a considerar reclamações apresentadas pelas suas Seções, originadas pelos Estados Partes ou demandas de particulares- pessoas físicas ou jurídicas, - para solução de controvérsias abarcadas pelo PB, quando estivessem em sua área de competência.⁵⁴⁶

E, quanto ao segundo novo órgão introduzido pelo POP, o FCES, este seria o órgão de representação dos setores econômicos e sociais⁵⁴⁷. Com função meramente consultiva, seria integrado por igual número de representantes da cada Estado Parte.⁵⁴⁸

Esta seria, então, a institucionalidade mercosulina definitiva⁵⁴⁹. Importante notar que, mesmo tendo-se estabelecido uma estrutura definitiva, oportunizando-se modificações substanciais, a escolha político-jurídica dos Estados Partes manteve-se intacta, consolidando-se como uma organização internacional intergovernamental⁵⁵⁰. Rejeitou-se a criação de órgãos

SECRETARIA DO MERCOSUL. **Secretaria.** Disponível em: <http://www.mercosur.int/show?contentid=46&channel=secretaria>. Acesso em: 20 mar. 2013.

⁵⁴⁴ Art. 25, POP. Ver: Id. Op. Cit.

⁵⁴⁵ Art. 16, POP. Ver: Id. Ibid.

⁵⁴⁶ Arts. 19 e 21, POP. Ver: Id. Ibid.

⁵⁴⁷ Art. 28, POP. Ver: Id. Ibid.

⁵⁴⁸ Arts. 28 e 29, POP. Ver: Id. Ibid.

⁵⁴⁹ FARIA, Werter R. A institucionalização do MERCOSUL. In: PIMENTEL, Luis Otávio. (Org.). **MERCOSUL no Cenário Internacional: Direito e Sociedade**. V. 2. Curitiba: Juruá, 1998, p. 381-387

⁵⁵⁰ Organizações internacionais são associações voluntárias de Estados, constituídas por tratados, com a finalidade de buscar interesses comuns por intermédio de uma permanente cooperação entre seus membros. A Convenção de Viena de 1969 sobre Direito dos Tratados

supranacionais, em movimento contrário ao que realizou a UE, bloco no qual o MERCOSUL claramente espelhou-se, no referente a seus objetivos. Segundo Ventura, esta escolha mercosulina poderia se atribuir ao desejo dos membros, especialmente do Brasil, de manter uma margem de discricionariedade no processo decisório⁵⁵¹. Com isso, as decisões mantiveram-se atreladas à metodologia de obtenção de consenso e as representações continuaram paritárias, tendo cada país exatamente o mesmo peso neste processo⁵⁵².

Esta opção adotada pelos Estados Partes do MERCOSUL aparenta encontrar explicação no fato de a construção do bloco ter sido marcada por níveis relevantes de ativismo presidencial⁵⁵³. Foram os Poderes Executivos, especialmente pelas figuras dos Presidentes, os responsáveis pela aproximação dos países membros na segunda metade dos anos 1980, a qual culminou na criação do bloco, conforme se verificou na seção anterior pela sucessão de assinaturas de acordos bilaterais entre Brasil e Argentina, aos quais, posteriormente, agregaram-se Uruguai e Paraguai. O MERCOSUL, então, foi, conforme Malamud, “...resultado da vontade política dos governos nacionais...”⁵⁵⁴.

apenas as identifica como organizações intergovernamentais (art. 2º, §1º, i). Allott define organizações internacionais intergovernamentais como sociedades intermediárias superordenadas, por constituírem sociedades em si mesmas, as quais se encontram em uma particular situação intermediária entre a sociedade internacional superordenada, de um lado, e, as sociedades estatais subordinadas, de outro. Segundo Quoc Dinh, Daillier e Pellet, um dos critérios a ser utilizado para classificar estas organizações se refere ao papel geral atribuído a estas, distinguindo, assim, entre “...organizações de *cooperação* ou de *coordenação* e as organizações de *integração* ou de *unificação*”. Frente a isso, pode-se considerar que as organizações de cooperação seriam organizações intergovernamentais propriamente ditas, enquanto que as organizações de integração poderiam adotar outras formas de relacionamento entre seus membros, o que, de fato, ocorreu na experiência de integração europeia, com a supranacionalidade, ou podendo, ainda, manter-se em estruturas tradicionais, como foi o caso do MERCOSUL. Ver: SEITENFUS, VENTURA, Op. Cit., p. 88; INTERNATIONAL LAW COMMISSION. A/CN.4/101 - Report on the Law of Treaties by Mr. G.G. Fitzmaurice. In: _____. **Yearbook of the International Law Commission**, Vol. II, 1956, p. 108. Disponível em: http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_101.pdf. Acesso em: 20 jan. 2013; ALLOTT, Philip. Intergovernmental societies and the idea of constitutionalism. In: COICAUD, Jean-Marc; HEISKANEN, Veijo. **The Legitimacy of International Organizations**. New York: United Nations University Press, 2001, p. 69; QUOC DINH; DAILLIER; PELLET, Op. Cit., p. 592-593.

⁵⁵¹ VENTURA, Op. Cit., p. 57.

⁵⁵² Id. Ibid., p. 58.

⁵⁵³ MALAMUD, Andrés. La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. **Relaciones Internacionales**, Madrid, n. 15, 2010, p. 116 (113-138).

⁵⁵⁴ Id. Interdependência, liderança e institucionalização: o déficit triplo e as perspectivas negativas para o Mercosul. In: RESENDE, Erica S. A.; MALLMANN, Maria Izabel. (Eds.). **Mercosul – 21 anos: Maioridade ou imaturidade?** Curitiba: Editora Appris, 2010, p. 230 (229-252); Id. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. In: LAURSEN, Finn. (Ed.). **Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives**. Aldershot: Ashgate, 2003, p. 53-73.

Nesse sentido, o bloco formou-se com base na chamada “diplomacia presidencial”. Esta significa, segundo Danese e Preto, a condução pessoal dos assuntos de política externa pelo chefe de estado e/ou de governo⁵⁵⁵. Isto denota, no caso mercosulino, uma significativa autonomia presidencial na tomada de decisões relativas ao bloco. Assim, o bloco apresenta uma característica persistente na sua dinâmica, por ser liderada pelo Estado e comandada pelos presidentes, a qual Malamud denomina de “interpresidencialismo”⁵⁵⁶.

Justamente por esta razão, para fins de preservar a autonomia presidencial, parece ter se feita a escolha por uma estrutura intergovernamental. Não havia interesse, para manutenção da discricionariedade executiva, em estabelecer um órgão “guardião dos interesses comuns”, o qual pudesse se sobrepor aos interesses governamentais nacionais. Isto fica claro na composição dos órgãos decisórios mercosulinos, os quais são formados por Ministros de Estado, os quais não fazem parte de um corpo coletivo, mas são, sim, assistentes políticos do presidente⁵⁵⁷, o que permite, então, a permanência do controle dos objetivos político-econômicos do bloco em suas mãos. Nesse sentido, outra forma institucional, como a supranacional adotada pela UE, não seria viável, sequer verossímil, na conjuntura mercosulina.

Esta opção institucional intergovernamental, então, trouxe consequências ao direito produzido pelo bloco. Ao obedecerem a esta lógica, isso significa que as decisões dependerão, para sua entrada em vigor e, portanto, possibilidade de eficácia jurídica, de serem incorporadas às ordens internas de cada Estado Parte. Isto as reveste de precariedade⁵⁵⁸, circunstância a qual gera uma antinomia explícita no âmbito do próprio POP, em razão de este prever, em seus arts. 9º, 15 e 20⁵⁵⁹, a obrigatoriedade destas decisões aos Estados.

⁵⁵⁵ DANESE, Sérgio F. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro:Topbooks, 1999, p. 51; PRETO, Adriana F. **O Conceito de Diplomacia Presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, USP, 2006, p. 31.

⁵⁵⁶ MALAMUD, **Presidentialism...**, Op. Cit., p. 66; Id., **Interdependência...**, Op. Cit., p. 244.

⁵⁵⁷ Id. Ibid, p. 242.

⁵⁵⁸ VENTURA, Op. Cit., p. 59.

⁵⁵⁹ MERCOSUL, Op. Cit.

Ainda, porque necessariamente mediadas pelos ordenamentos internos dos sócios, através dos processos de incorporação, carecem estas decisões de efeito direto, ao contrário do que ocorre na experiência europeia, como visto na parte anterior do estudo. E, não há qualquer previsão, tanto no TA quanto no POP, sobre sua primazia frente às normas internas, ao passarem por esta incorporação aos direitos estatais.

Assim, o direito do MERCOSUL, em face da característica intergovernamental da estrutura definitiva encarregada de produzi-lo, aparenta, segundo Ventura, confundir-se com as próprias ordens jurídicas nacionais, tendo os Estados larga discricionariedade quanto às decisões dos órgãos do bloco as quais entenderem por bem incorporar⁵⁶⁰. Isto prejudica a possibilidade de eficácia jurídica e de efetividade destas decisões. E, nesse sentido, isto tem reflexos, majoritariamente negativos, para a aproximação das legislações necessária à formação do direito mercosulino e à consolidação dos objetivos para os quais o bloco foi estabelecido.

Em face disso, tendo sido analisado o modo pelo qual se formou o MERCOSUL e como se constituiu sua estrutura institucional, percebe-se o impacto destas escolhas para a formação do direito do bloco. Nesse passo, é possível, então, passar ao exame deste direito, para verificar como a natureza da institucionalidade adotada influenciou o processo de aproximação normativa no MERCOSUL. Assim, será possível determinar o modo pelo qual esta aproximação ocorre no bloco e a que órgãos foram dadas atribuições para participar deste esforço, a fim de estabelecer as condições para analisar, no segundo capítulo desta parte do estudo, mais adiante, como nele se insere o Código Aduaneiro deste processo de integração. É o que segue.

1.2.1.3. O processo legislativo de direito derivado e a aproximação normativa no âmbito do MERCOSUL

Ao se examinar a formação do MERCOSUL e de sua estrutura institucional, percebeu-se uma forte inclinação dos Estados Partes na preservação de discricionariedade na tomada de decisões. Isto tem impacto para a produção normativa do bloco, já que suas normas serão elaboradas no

⁵⁶⁰ VENTURA, Op. Cit., p. 60.

âmbito deste processo decisório, o qual é marcado pelo consenso. Nesse sentido, é preciso verificar o que isto implica para a aproximação dos direitos no MERCOSUL. Para tanto, é preciso compreender como esta aproximação se insere no seio do bloco e quais órgãos da sua estrutura institucional são responsáveis por realizá-la, mediante seu processo legislativo. A isto se dedica esta seção.

Pela análise dos objetivos contidos no art. 1º, TA, percebeu-se que um destes é o compromisso dos Estados Partes em harmonizar suas legislações nas áreas determinantes ou pertinentes ao processo de integração⁵⁶¹. Para Basaldúa, esta harmonização “...faz-se necessária sempre que sua divergência tenha uma incidência direta sobre o estabelecimento ou funcionamento do mercado comum.”⁵⁶² E, no caso do MERCOSUL, conforme Alterini, este processo se torna “...especialmente viável pela raiz romanística comum das distintas legislações nacionais”.⁵⁶³

Nesse passo, devem ser verificadas quais são as áreas determinantes ou pertinentes a serem harmonizadas. Estas seriam, segundo Basso,

“todas aquelas que não estão incluídas nos Tratados constitutivos do MERCOSUL e que constituem ou podem constituir obstáculos ou embaraços, presentes e futuros, à formação e consolidação do mercado comum, isto é, à integração econômica.”⁵⁶⁴

Ou seja, de acordo com Basaldúa, estas áreas seriam, primordialmente, as seguintes: aduaneira, fiscal, defesa da concorrência, compras governamentais, defesa do consumidor, capitais, direito do trabalho, regulação das atividades industriais, transportes, comunicações, saúde pública, sanidade agropecuária, meio ambiente, educação, cultura, ciência e tecnologia, defesa e segurança e cooperação internacional jurisdicional.⁵⁶⁵ Do exame desta lista, pode-se depreender que devam ser contempladas todas as possíveis áreas

⁵⁶¹ MERCOSUL, Op. Cit.; FARIA, Op. Cit., p. 143; SIMIONATO, Op. Cit., p. 135. Ver também: BASTOS, Celso Ribeiro; FINKELSTEIN, Cláudio. Harmonização de normas no MERCOSUL: O Problema Brasileiro. **Revista de Derecho del MERCOSUR**, Buenos Aires, ano 1, n. 3, nov.1997, p. 248-258;

⁵⁶² BASALDÚA, Op. Cit., p. 206. No original: “*La armonización de las legislaciones de los Estados miembros del MERCOSUR se hace necesaria siempre que su divergencia tenga una incidencia directa sobre el establecimiento o el funcionamiento del mercado común.*”

⁵⁶³ ALTERINI, Atilio Aníbal. MERCOSUR. Aspectos generales. In: FAVIER DUBOIS, Eduardo M. (dir.). **Negocios Internacionales y MERCOSUR**. Buenos Aires: Ad Hoc, 1996, p. 331.

⁵⁶⁴ BASSO, Op. Cit., p. 99; DARTAYETE, María Cristina. Armonización de normas en el Mercosur. **Revista de Derecho del MERCOSUR**, Buenos Aires, año 3, n. 1, feb. 1999, p. 63-80.

⁵⁶⁵ BASALDÚA, Op. Cit., p. 206.

envolvidas em interação recíproca com o resultado almejado pelo processo de integração regional, qual seja o mercado comum. Dentre elas, claramente está a aproximação normativa em matéria aduaneira, questão que importa em razão de o bloco a enfrentar, mais tarde, com a aprovação de seu Código Aduaneiro, objeto deste estudo. Mas, o tratado mercosulino “...não enumera as áreas legislativas que devem ser harmonizadas”.⁵⁶⁶

Ao propor a harmonização normativa de áreas pertinentes, o TA não esclareceu o sentido desse termo. Ou seja, não estabeleceu de forma nítida se o que pretendia era a promoção, no âmbito do bloco, de substituição (unificação) ou alteração dos conteúdos dos direitos nacionais para conformação aos interesses comuns perseguidos no processo de integração (harmonização e uniformização). Do mesmo modo, não deixa claro se o que se queria buscar era apenas a aproximação das legislações, de modo mais amplo, via coordenação, nos moldes do explicitado na primeira seção desta parte do trabalho. Nesse sentido, ainda de acordo com Basso, o TA

“...enfrenta o tema da harmonização de forma imprecisa e restritiva. Imprecisa porque não determina como se procederá à harmonização e que órgão terá essa incumbência. Restritiva porque se refere a legislações nas áreas pertinentes, isto é, aquelas não englobadas nos Tratados do MERCOSUL, mas fundamentais para o seu funcionamento.”⁵⁶⁷

Isso porque, no seu período inicial, de transição, com a entrada em vigor do TA, em 1991, até 1994, com a assinatura do POP, a tarefa de harmonização normativa parecia confiada ao CMC e ao GMC. Contudo, esta não estava explicitada, podendo-se apenas inferi-la, porque a esses dois órgãos incumbiam a administração e execução deste e dos acordos específicos a ele atrelados.⁵⁶⁸ Também, essa tarefa parece ter sido atribuída, neste momento inicial do bloco, à CPC, órgão criado para facilitar a implementação do mercado comum, cujo regulamento dava-lhe competência para a realização de estudos para harmonização das legislações dos Estados Partes e propor normas, sem, todavia, qualquer poder decisório para elaborá-las e colocá-las em vigência.⁵⁶⁹

⁵⁶⁶ Id. Ibid., loc. Cit.

⁵⁶⁷ BASSO, Op. Cit., p. 100.

⁵⁶⁸ Arts. 10 e 13, TA. Ver: MERCOSUL, Op. Cit.

⁵⁶⁹ Art. 3º, do Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta. Ver: Id.; COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA. **Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL.** Aprovado na XV Reunião Plenária, em Santa Fe, Argentina. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ve>

Com a assinatura e entrada em vigor do POP, pelo qual se estabeleceu, como já visto, a estrutura institucional definitiva do bloco, a questão da harmonização, ainda que não tratada de modo direto, passou a se referir a três órgãos, aos quais se conferiu capacidade decisória. Nesse sentido, estes seriam o CMC, o GMC e a recém-criada CCM, auxiliar do GMC.⁵⁷⁰

Além disso, foi mantida na estrutura definitiva a CPC, ainda em posição coadjuvante (art. 25, POP), pois esta somente poderia examinar temas prioritários à harmonização normativa quando solicitada pelo CMC⁵⁷¹. Esta Comissão, no desenvolvimento institucional do bloco, foi substituída pelo Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), constituído em 2006. Todavia, apesar dessa modificação, o PARLASUL foi mantido na mesma posição coadjuvante da CPC, no que tange à tarefa harmonizadora, pois o art. 4, 12, de seu Protocolo constitutivo, apenas lhe atribui a função de elaborar ditames sobre todos os projetos de normas mercosulinas que requeiram transposição aos ordenamentos nacionais, para fins de acelerá-la.⁵⁷²

Nesse passo, como visto na seção anterior, o tratamento impreciso e a adoção de uma estrutura minimalista⁵⁷³, se justificam em razão de o MERCOSUL ter sido constituído num período de renovação política e econômica de seus membros, o qual os levou a adotar posição cautelosa quanto ao comprometimento de suas autonomias junto à organização internacional criada para a integração. Estabeleceu-se, então, como uma organização intergovernamental, cujas decisões se baseiam em consenso entre os governos dos seus sócios, sem haver superposição das decisões desta sobre as ordens internas destes.

Isso ocorre porque a cooperação intergovernamental se caracteriza pelo acordo entre dois ou mais sujeitos de direito internacional para executar ações, com o objetivo de satisfazer a um interesse partilhado por cada um deles. Ou seja, trata-se de um meio para lograr metas mais amplas, o qual é exercido

d=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.apoc.org.ar%2Fhtml%2Fencuentro%2FREGLAMENTO%2520DE%2520LA%2520COMISI%25D3N%2520PARLAMENTARIA%2520CONJUNTA%2520DEL%2520MERCOSUR.doc&ei=8xzlVPfCDMHGsQTKrIFQ&usg=AFQjCNGBN0tmRmj8TcdpaA9fk75WVvy2gg&sig2=AKRh2SxrJQwVh2egNUwD2w. Acesso em: 20 jan. 2015.

⁵⁷⁰ MERCOSUL, Op. Cit., loc. cit.; BASSO, Op. Cit., p. 100-101; BAPTISTA, Op. Cit.

⁵⁷¹ MERCOSUL, Op. Cit., loc. cit.; BASSO, Op. Cit., p. 101.

⁵⁷² MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL**. Disponível em: http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4296/1/secretaria/%20Documentos_de_refer%C3%AAncia.html?seccion=2. Acesso em 21 mai. 2010.

⁵⁷³ VENTURA, Op. Cit., p. 53; 55.

pelos sujeitos de direito internacional através de seus governos, que atuam em interesse e representação próprios, e não apenas no interesse da organização internacional enquanto partes desta. Nesse passo, a intergovernamentalidade se rege pelo princípio da reciprocidade, não havendo, em princípio, autoridades superiores que decidam pelos Estados signatários do acordo, seja este bilateral ou multilateral, pois estes se encontram em igualdade de condições, ao exercer cada um sua própria autonomia, independência e soberania para tanto.⁵⁷⁴

Nesse sentido, no âmbito das organizações internacionais para a integração regional as quais adotam o modelo intergovernamental, não há que se falar numa ordem jurídica comum, vinculante aos Estados à parte de seus interesses particulares, dotada de autoridades autônomas e independentes, que atuem, com poderes e estrutura próprios, em prol dos interesses da organização. A opção mercosulina pelo caráter intergovernamental parece, diante disso, encontrar origem remota na posição dos seus membros quanto às relações entre direito interno e direito internacional, na antiga e infundável discussão entre monismo e dualismo⁵⁷⁵. Os sócios do bloco aparentam seguir posição majoritariamente dualista, exigindo, em suas Constituições, a internalização de atos internacionais, inclusive os do MERCOSUL. Porém, divergem quanto à posição em que tais normas são inseridas no âmbito da

⁵⁷⁴ PIZZOLO, Op. Cit., p. 524.

⁵⁷⁵ Monismo e dualismo são, em síntese, correntes doutrinárias que explicam a relação entre direito interno e direito internacional, sustentando, cada qual a seu modo, a prevalência de um destes sobre o outro, quando verificado conflito entre essas duas esferas de atuação. No que se refere ao monismo, este preconiza que direito interno e direito internacional são elementos de uma só ordem jurídica, a qual seria regida por uma norma hierarquicamente superior. Apresenta duas vertentes. Uma, de base hegeliana, sustenta a prevalência do direito interno, pela soberania absoluta do Estado. A outra, de matriz kelseniana, alega que o ápice da pirâmide normativa de um Estado admite a existência de uma norma superior, cuja origem se encontra num princípio jurídico de ordem internacional e consuetudinário. Já no que se refere ao dualismo, decorrente do voluntarismo, este advoga a existência de duas ordens distintas, paralelas pela diversidade de fontes, sujeitos, estrutura e condições de validade, somente podendo as normas produzidas no âmbito da segunda ser aplicadas na esfera da primeira por incorporação ao direito interno. E, uma vez realizada a incorporação, divergem os Estados quanto ao status hierárquico das normas internacionais nos seus ordenamentos internos. Ver: CASESSE, Antonio. *International Law*. Nova York: Oxford University Press, 2001, p. 164 e ss; SEITENFUS; VENTURA, Op. Cit., p. 25; DUPUY, René-Jean. **O direito internacional**. Coimbra: Almedina, 1993; ANZILOTTI, Dionisio. **Cours de Droit International**. V. 1. Paris: Recueil Sirrey, 1929; KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 355-386; ARBUET VIGNALI, H; ARRIGHI, J. M. Os vínculos entre o direito internacional público e os sistemas internos. **Revista de Informação Legislativa**, n. 115, jul.-set.1992, p.413-420.

hierarquia normativa dos seus ordenamentos nacionais, alguns as privilegiando sobre as normas internas, outros as equiparando a leis infraconstitucionais⁵⁷⁶.

Diante disso, não haveria possibilidade de se constituir o MERCOSUL com caráter de organização supranacional, como se fez na UE. Os fatores condicionantes para a formação de um bloco regional não podem ser atribuídos integralmente ao outro. Desse modo, torna-se temerária qualquer tentativa de atribuir a um os elementos distintivos de outro, quando nem mesmo suas motivações e composição institucional são identificáveis. O estudo comparativo desses processos de integração deve ser calcado não na simples busca por semelhanças, mas, especialmente, na assimilação de suas diferenças, a fim de evitar o transplante de modelos e instituições de modo descolado das condições de possibilidade para o seu funcionamento efetivo⁵⁷⁷.

⁵⁷⁶ Nas ordens jurídicas argentina e paraguaia, os tratados de direito internacional ingressam no ordenamento interno em posição de primazia sobre as normas nacionais. No ordenamento uruguaio, equiparam-se às leis federais. E, no Brasil, há um sistema misto, diferenciando os tratados sobre direitos humanos daqueles que não são dessa temática, atribuindo-se àqueles status de emenda constitucional, pela EC n. 45/2004, e a estes status de lei ordinária. Ademais, no que tange à possibilidade de participação dos Estados em processo de integração, chamada “cláusula de habilitação constitucional”, nos quatro países há disposições similares quanto à manifestação de vontade do Estado em se obrigar internacionalmente, sendo que em algumas das Constituições, como é o caso das Constituições argentina (art. 75, parágrafo 24) e paraguaia (art. 145) há referência expressa à participação em processo de integração, permitindo, inclusive, a cessão de atribuições a órgãos externos da estrutura estatal, em caráter supranacional. Por outro lado, as Constituições brasileira (art. 4º, parágrafo único) e uruguaia (art. 6º), estas apresentam cláusulas de habilitação inscritas na primeira parte dos seus textos, dedicadas aos princípios fundamentais do ordenamento jurídico, apenas estabelecendo, de modo programático, a possibilidade de participação em processos de integração, mas sem determinar a viabilidade de fazê-lo em blocos regionais que contenham órgãos desvinculados das autoridades nacionais. Sobre o tema, ver: PEROTTI, **Habilitación constitucional...**, Op. Cit., p. 20-21; FRADERA, Op. Cit., p. 114-132; OLIVAR JIMENEZ, Op. Cit., p. 76- 87; VENTURA, Op. Cit., p. 190-232; DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. **O MERCOSUL perante o sistema constitucional brasileiro**. Mimeo. São Paulo, 1994, p. 11; CIENFUEGOS MATEO, Manuel. La recepción y aplicación de los acuerdos internacionales del MERCOSUR. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, n.3, 2001. Disponible en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num3/articulos/recepcion-aplicacion-acuerdos-internacionales-mercosur>. Acesso em: 02 jan. 2012.

⁵⁷⁷ Porém, há que se reconhecer que o transplante de modelos, especialmente os desenvolvidos na Europa, faz parte da tradição dos Estados sul-americanos. Nesses países, de colonização europeia, houve o que Badie e Hermet chamaram de “homogeneização do âmbito político”, fenômeno relacionado ao nascimento do sistema internacional, em que os modelos de governo passaram a circular e as relações internacionais propiciaram a formação de um código comum para todos os atores desse sistema. Assim, isto deu origem à realidade ambígua desses países, pois foram estruturados a partir de suas relações de dependência com os colonizadores. Com isso, tomaram, via de regra, os padrões instituídos por estes como soluções plenas para as necessidades de seus direitos internos, bem como, no caso em tela, de constituir meios para sua inserção mais acentuada no âmbito internacional, resultando numa prática corrente, reiterada de “importação de modelos”⁵⁷⁷. E isto é o que gera dificuldades quanto à efetividade de tais modelos deveriam irradiar, tornando diversas as experiências de sua implantação nos países originários e nos países “importadores”. Então, o simples transplante das características singulares do processo de integração europeu ao bloco

Nesse sentido, não há como se afirmar que o direito de um bloco regional intergovernamental possa surtir efeitos como se fosse proveniente de uma organização supranacional⁵⁷⁸. Isto fica visível no caráter de normas de direito internacional público ainda mantido pelas regras mercosulinas⁵⁷⁹.

Visto isto, necessário, então, para fins de cumprir com o estudo aqui proposto, analisar quais são os instrumentos de harmonização utilizados no MERCOSUL. Ao se analisar o POP, constata-se que, ao definir os órgãos da estrutura institucional definitiva, este também estabeleceu os meios pelos quais eles iriam atuar, em termos normativos (o direito derivado do bloco).

Para a sua produção, verifica-se que apenas possuem capacidade decisória, isto é, a capacidade de estabelecer normas que conformem o referido direito derivado, os três órgãos listados no art. 2º, POP, quais sejam, o CMC, o GMC e a CCM, destacando-se sua natureza intergovernamental.⁵⁸⁰ Os demais órgãos existentes no âmbito da estrutura institucional mercosulina que não possuem a mesma capacidade são, com isso, chamados de “dependentes”⁵⁸¹, estando vinculados aos órgãos decisórios. Nesse sentido, não produzem normas, mas simplesmente recomendações e projetos de normas, reportando-se sua atuação para elaboração destes aos órgãos

mercosulino falha no mesmo sentido em que foram também problemáticas todas as inserções de institutos estrangeiros nos direitos internos dos Estados envolvidos, desde sua formação. Ver: BADIE, Bertrand. **L'État importe** – L'occidentalisation de l'ordre juridique. França: Fayard, 1992, passim; Id.; HERMET, Guy. **Política comparada**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 180.

⁵⁷⁸ Segundo Vasconcellos, “refletindo a ausência de supranacionalidade da organização da qual promanam, as normas derivadas, no MERCOSUL, não possuem aplicabilidade direta”. Ver: VASCONCELLOS, Op. Cit., p. 117.

⁵⁷⁹ OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía. El derecho del MERCOSUR y el derecho internacional - la lucha por independencia. **Revista Electrónica de estudios internacionales**, n. 18, 2009. Disponível em: http://www.reei.org/reei18/doc/Articulo_OLIVAR_MarthaLucia.pdf. Acesso em: 05 abr. 2011.

⁵⁸⁰ MERCOSUL, Op. Cit.; VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, et alli, Op. Cit., p. 23.

⁵⁸¹ Estes seriam os diversos sub-grupos, reuniões, grupos *ad hoc*, comissões, foros, ou outras unidades com as mais diversas denominações. Exemplos destes órgãos são as Reuniões de Ministros (Agricultura, Cultura, Economia, Indústria, Justiça, Desenvolvimento Social, entre outros), o Instituto Social do MERCOSUL, os Grupos de Trabalho e Grupos *Ad Hoc* do GMC, os Comitês Técnicos da CCM, o Alto Representante do bloco, a Comissão de Representantes Permanentes, o Instituto MERCOSUL de Formação, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos, o Observatório de Democracia, o Foro de Consulta e Concertação Política, o Foro Consultivo de Municípios, Estados, Departamentos e Províncias, dentre outros. Segundo Ventura, Onuki, Medeiros, et. alli, algumas destas subdivisões são criadas, mas não extintas, o que faz com que o calendário oficial de reuniões, mantido pela Presidência Pro Tempore do turno, seja o único modo de conhecer os foros efetivamente ativos (supondo-se que todas as reuniões sejam informadas por estes órgãos dependentes à referida Presidência). Ainda, os autores estimam que, em 2011, quando sua obra foi lançada, o bloco contaria com cerca de mais de duzentos foros de negociações, incluindo órgãos auxiliares, técnicos e consultivos. Ver: VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, et alli, Op. Cit., p. 24.

decisórios. Somente estes últimos possuem atribuições para aprová-los e, assim, transformá-los em normas.

Dessa forma, a harmonização legislativa no âmbito do MERCOSUL ocorre tão só por meio dos instrumentos normativos que competem aos três órgãos a que a tarefa decisória foi atribuída pelos tratados constitutivos⁵⁸². Ou seja, manifesta-se simplesmente pelas decisões do CMC, resoluções do GMC e diretrizes da CCM⁵⁸³.

Nesse passo, antes de abordar cada um desses instrumentos normativos eleitos pelo MERCOSUL para a elaboração de seu direito derivado, é preciso compreender como eles são produzidos no seio do bloco. Ou seja, há que se analisar o processo legislativo mercosulino.

Este processo se inicia, normalmente, por algum dos diversos órgãos “dependentes” dos órgãos decisórios do MERCOSUL, os quais enviam a estes recomendações, iniciativas, propostas e textos acordados.⁵⁸⁴ Em seguida, estes são examinados pelos órgãos decisórios de diferentes maneiras. Os foros “dependentes” do CMC, como as reuniões de Ministros, grupos de alto nível, comissão de representantes permanentes, foro de consulta e concertação política, entre outros, enviam diretamente a este iniciativas e textos acordados. Disso resultam Decisões do CMC, as quais, por outro lado, podem também decorrer de projetos de normas enviados pelo GMC.⁵⁸⁵

Há órgãos, como a antiga CPC, atual PARLASUL, e o FCES, que enviam recomendações ao GMC, o qual as transmite ao CMC. Disso podem resultar, também, Resoluções do GMC. O GMC, ademais, como mencionado, é responsável por apresentar projetos de norma ao CMC, os quais são decorrentes destas recomendações ou, ainda, de outras iniciativas vindas de

⁵⁸² Nesse sentido, há quem entenda, como Sadeck dos Santos, que, ao contrário de outras organizações multilaterais, como a UE, em que diversos órgãos possuem poder decisório e se manifestam por recursos normativos, no MERCOSUL verifica-se uma limitação de forma e quanto à matéria, em decorrência da atribuição de capacidade normativa a apenas os três órgãos listados pelos tratados constitutivos. Ver: SADECK DOS SANTOS, Bruno Ricardo Viana. **Poder Legislativo e Política Externa**: uma visão sobre os acordos do MERCOSUL no Congresso Nacional (2003-2010). 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014, p. 125-126.

⁵⁸³ MERCOSUL, Op. Cit., loc. cit.; BASSO, Op. Cit., p. 101; VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, et alli, Op. Cit., p. 22.

⁵⁸⁴ PEROTTI, Alejandro; VENTURA, Deisy. **El Proceso Legislativo del MERCOSUR**. Uruguay: Konrad Adenauer Stiftung, 2004, p.17.

⁵⁸⁵ Id. Ibid., loc. Cit.

diversos órgãos, como as propostas e textos dos sub-grupos e grupos de trabalho, grupos *ad hoc* e reuniões especializadas a ele subordinadas.⁵⁸⁶

Por sua vez, a CCM recebe iniciativas decorrentes dos comitês técnicos a ela ligados. Estes podem resultar diretamente em suas Diretivas, ou, dependendo da matéria, serem enviados como projetos de normas ao GMC.⁵⁸⁷

Isto torna o processo legislativo mercosulino complexo e intrincado, dificultando a compreensão dos atores envolvidos e a tomada de decisão por parte destes, em direção à edição da normativa do bloco. Frente a isso, a multiplicidade de foros negociadores para a discussão e proposição de recomendações e projetos de normas, muitos dos quais, inclusive, sobrepõem-se no tratamento de temas idênticos, “...é um elemento adicional de assincronia das normas do MERCOSUL”⁵⁸⁸.

Fator que agrava a complexidade do processo legislativo mercosulino é a determinação, pelo art. 42, POP, de que as normas resultantes da atuação do CMC, do GMC e da CCM, quando necessário, sejam “...incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país”⁵⁸⁹. Com isso, estas normas não se aplicam diretamente aos membros do bloco. Porém, ao mesmo tempo em que traz esta previsão, o referido art. 42 também estabelece terem essas normas “...caráter obrigatório...”⁵⁹⁰

Todavia, tal caráter obrigatório parece desprovido de eficácia, pois, segundo Basso, estas normas “...não se aplicam diretamente aos Estados-membros, porque precisam passar pelos procedimentos de aprovação dos atos

⁵⁸⁶ Id. *Ibid.*, loc. Cit.

⁵⁸⁷ Id. *Ibid.*, loc. Cit.

⁵⁸⁸ VENTURA, ONUKI, MEDEIROS, *et alli*, Op. Cit., p. 26-27. O CMC percebeu a propagação dos foros ligados ao GMC, o que gerou questionamentos sobre o modo de criação e as funções a serem exercidas por estes órgãos dependentes. Desse modo, editou-se a Decisão CMC n. 12/2012, a qual estabelece a necessidade de “ordenar a estrutura atual dependente do GMC e estabelecer critérios gerais que orientem a criação de futuros órgãos compreendidos em sua órbita”. No entanto, o texto da referida norma é impreciso, não esclarecendo bem o papel desses órgãos dependentes, e não cumprindo o seu propósito de organizar a situação, evitando a proliferação de foros negociadores a tratarem de mesmos temas junto ao MERCOSUL. Frente a isso, percebe-se a falha da Decisão, a qual, ao tentar racionalizar a estrutura do GMC, poderia ter efeitos quanto à clareza e simplificação do processo legislativo do bloco. De fato, resultou apenas em marco normativo para regularização de órgãos já existentes e definição de critérios para criar novos outros. Mas, o processo legislativo mercosulino continuou enredado entre diversos órgãos dependentes e órgãos decisórios. Ver: MERCOSUL. **Decisão CMC 12/2012.** Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4392/1/secretaria/2012>. Acesso em: 20 set. 2013.

⁵⁸⁹ MERCOSUL, Op. Cit.

⁵⁹⁰ Id. *Ibid.*

internacionais⁵⁹¹. Com isso, aqui se vislumbra a dificuldade trazida pelo próprio Protocolo, pois as normas poderiam ter efeito direto, devido a seu caráter obrigatório, porém, esta possibilidade é extirpada sumariamente ao se prever, no mesmo dispositivo legal, a necessidade de sua incorporação às ordens nacionais. Como visto na seção na qual se examinou o direito europeu, a aplicabilidade direta das normas está diretamente correlacionada à dispensa desta incorporação. No caso mercosulino, isto, então, não é possível, pois os Estados podem agir discricionariamente na sua internalização ou não, dependendo as normas de sua atuação para iniciarem sua produção de efeitos.

Frente a isso, o art. 38, POP, poderia auxiliar a esclarecer a situação. Este estabelece o compromisso dos Estados partes "...a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no artigo 2 deste Protocolo"⁵⁹². Ou seja, os países deveriam realizar o que fosse preciso para garantir o implemento das normas decorrentes do CMC, do GMC e da CCM, enfim, do direito derivado do MERCOSUL. Mas, como as medidas a que se refere o dispositivo são atribuídas à discricionariedade de cada Estado, o dispositivo parece não resolver a questão.

Ou seja, apesar de as normas serem obrigatórias, implicando, com isso, o dever de internalização pelos Estados⁵⁹³,

⁵⁹¹ BASSO, Op. Cit., loc. cit. Nesse sentido, Ventura, aponta que "à diferença do que ocorre no ordenamento jurídico comunitário, as *decisões, resoluções e diretivas* do Mercosul dispõem de condições de aplicabilidade equivalentes. Esta é a razão pela qual nenhuma semelhança pode ser estabelecida entre as *decisões e diretivas* do Mercosul e as *decisões e diretivas* da Comunidade Europeia". (tradução livre). No original: "*A diferencia de lo que ocurre en el ordenamiento jurídico comunitario, las decisiones, resoluciones y directivas del Mercosur disponen de condiciones de aplicabilidad equivalentes. Ésta es la razón por la cual ninguna semejanza puede ser establecida entre las decisiones y las directivas del Mercosur y las decisiones y directivas de la Comunidad Europea*". Ver: VENTURA, Op. Cit., p. 145. Ainda, sobre este tema, ver: DREYZIN DE KLOR; SARACHO CORNET, Op. Cit., passim; DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. O MERCOSUL perante o sistema constitucional brasileiro. In: BASSO, Maristela (coord.). **MERCOSUL**, seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 102-116.

⁵⁹² Id. Ibid.

⁵⁹³ Este dever, ainda que passível de dedução pela redação dos arts. 38, 40 e 42, do POP, foi afirmado no âmbito do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, ainda sob a vigência do PB, pelo Laudo emitido pelo quarto Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, o qual foi instituído para resolver conflito entre Brasil e Argentina acerca da aplicação de medidas antidumping contra a exportação de frangos inteiros provenientes do Brasil. Ver: MERCOSUL. **Laudo IV**. Laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do MERCOSUL constituído para decidir sobre a controvérsia entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre a aplicação de medidas antidumping contra a exportação de frangos inteiros, provenientes do Brasil. Disponível em:

...basta que um dos sócios não proceda a internalização para que a norma não tenha vigência regional e, assim, não seja oponível aos demais sócios. Esse sistema acaba por incentivar os Estados a absterem-se sistematicamente de tomar as medidas de transposição de normas impopulares. A despeito de um Estado poder ser demandado perante o órgão de solução de controvérsias por violação do *dever de incorporação* previsto no POP, o que nunca ocorreu, ele não poderá ser demandado por violação da norma que não foi incorporada. Esse sistema cria incentivos para que os Estados procedam à incorporação *à la carte*. Nenhum dos sócios demandará as suas contrapartes no tribunal arbitral por violação do *dever de incorporação* para que não se forme “jurisprudência” sobre a questão. Assim, cada um poderá retardar a internalização de normas impopulares entre as suas respectivas populações. Sacrifica-se a segurança jurídica do bloco.⁵⁹⁴

Ademais, outro problema decorre disto, em função do que dispõe o art. 40, POP⁵⁹⁵. Este determina a chamada “vigência simultânea”, para permitir identificar o momento em que se inicia a vigência das normas mercosulinas para todos os Estados, o que importa para a sua vinculação ao disciplinado pela normativa do bloco. Contudo, este mecanismo constitui, segundo Ventura e Perotti, uma “ficção jurídica”⁵⁹⁶. Isso porque, segundo estes autores,

Na verdade, os sistemas de incorporação nacionais não consagram o mecanismo da vigência simultânea. Ao contrário, uma vez internalizada, a norma entra em vigor na data prevista pelo instrumento nacional de incorporação. Ou seja, não existe atualmente, nos Estados Partes, mecanismos práticos que permitam esperar a comunicação da Secretaria do MERCOSUL para que se opere a vigência da norma.

Por esta razão, acontece muito frequentemente que uma norma incorporada ao direito nacional de um país, e em teoria em vigência neste, não é aplicável em outro, pois este não procedeu ainda à recepção da norma do MERCOSUL pelo seu sistema jurídico.⁵⁹⁷

http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/bras/Laudo_br_04_es_Antidumping_expor_pollos.pdf. Acesso em: 15 nov. 2012.

⁵⁹⁴ DRUMMOND CANÇADO TRINDADE, Otávio Augusto. **O MERCOSUL no Direito Brasileiro**: incorporação de normas e segurança jurídica. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 63. No mesmo sentido, ver: VENTURA, Op. Cit., p. 176-178.

⁵⁹⁵ O referido art. 40, POP, dispõe que para a vigência simultânea “...deverá ser observado o seguinte procedimento: i) uma vez aprovada a norma, os Estado Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul; ii) quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte; iii) as normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais.” Ver: MERCOSUL, Op. Cit.

⁵⁹⁶ VENTURA; PEROTTI, Op. Cit., p. 32.

⁵⁹⁷ Id. Ibid., p. 32-33.

Diante disso, desde os primórdios do bloco, houve tentativas, muitas pouco eficazes, de abordar esta questão⁵⁹⁸. Dentre estas, destaca-se, no âmbito do relançamento do MERCOSUL⁵⁹⁹, a edição, pelo CMC, da Decisão n. 23/00⁶⁰⁰. Esta norma, ainda que confirme o procedimento previsto pelos arts. 40 e ss., POP, determina as situações em que o direito derivado do bloco dispensa a incorporação às ordens internas dos Estados, esclarecendo o que já havia sido estabelecido genericamente pelo art. 42, POP. Nesse sentido, de acordo com a referida norma, estas situações ocorrem quando

(a) os Estados Partes entendam, conjuntamente, que o conteúdo da norma trata de assuntos relacionados ao funcionamento interno do MERCOSUL. Este entendimento será explicitado no texto da norma com a seguinte frase: “Esta norma (Diretrizes, Resolução ou Decisão) não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL”. Estas normas entrarão em vigor a partir de sua aprovação.

(b) existe norma nacional que contemple em termos idênticos a norma MERCOSUL aprovada. Neste caso a Coordenação Nacional realizará a notificação prevista no Artigo 40(i) nos termos do Artigo 2 desta Decisão, indicando a norma nacional já existente que inclua o conteúdo da norma MERCOSUL em questão. Esta comunicação se realizará dentro do prazo previsto para a incorporação da norma. A SAM [SM] comunicará este fato aos demais Estados Partes.⁶⁰¹

No referente à alínea “a” do dispositivo citado, é exemplo de seus termos a própria Decisão que os prevê, pois, nesta se afirma, em seu art, 10º, a dispensa de incorporação, por tratar de aspectos da organização ou funcionamento do bloco.⁶⁰² No atinente à alínea “b” do mesmo art. 5º, é importante destacar que seu texto vigente foi dado por alteração promovida

⁵⁹⁸ Ver: MERCOSUL. **Resolução GMC n. 91/93**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3099/1/secretaria/resoluciones_1993. Acesso em: 29 abr. 2011; Id. **Resolução GMC n. 22/98**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3089/1/secretaria/resoluciones_1998. Acesso em: 29 abr. 2011; Id. **Resolução GMC n. 23/98**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3089/1/secretaria/resoluciones_1998. Acesso em: 29 abr. 2011; Id. **Decisão CMC n. 03/99**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3188/1/secretaria/decisiones_1999. Acesso em: 29 abr. 2011. Ver também: VENTURA, PEROTTI, Op. Cit., p. 36-38.

⁵⁹⁹ Ver: BRICEÑO RUIZ, José. O MERCOSUL: Reflexões sobre a Crise de seu Modelo de Integração e seu Relançamento. **Cadernos PROLAM/USP**, Ano 6, Vol. 1, 2007, p.194; VAZ, Alcides Costa. O Relançamento do MERCOSUL. **Boletim Meridiano 47**, Brasília, n. 1, jul. 2000, p. 3-4; MERCOSUL. **Relançamento. CMC/Decisões Ano 2000**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/deca00pt.html>. Acesso em: 20 mar. 2014.

⁶⁰⁰ Id. **Decisão CMC n. 23/00**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3188/1/secretaria/decisiones_2000. Acesso em: 29 abr. 2011.

⁶⁰¹ Id. Ibid.

⁶⁰² Id. Ibid. Ver também: VENTURA, PEROTTI, Op. Cit., p. 40.

pela Decisão CMC n. 20/02⁶⁰³, o qual insere ao texto original a expressão “em termos idênticos”.

Isto se deu para esclarecer que somente as normas internas que tenham previsões estritamente iguais às da norma mercosulina dispensarão sua internalização no direito nacional de algum dos Estados membros. Parece ter se buscado evitar, com isso, que normas de temáticas apenas similares pudessem autorizar esta dispensa, causando problemas posteriores ao seu cumprimento pelo Estado, em razão de contestações à sua legalidade.

Em face disso, percebe-se tratar-se de questões atinentes ao conteúdo da norma as quais irão fundamentar a dispensa de sua internalização. Com isso, segundo Ventura, Onuki, Medeiros *et al*, as disposições das alíneas “a” e “b”, do art. 5º, da referida Decisão, permitem afirmar que, no MERCOSUL, há

...duas formas de dispensa de incorporação. Primeiramente, de forma coletiva, pela adoção de uma cláusula expressa no corpo da norma, devida à sua natureza interna corporis. Em segundo lugar, de forma individual, quando um Estado Parte entende que já existe norma nacional correspondente em seu ordenamento, bastando que o seu governo informe sobre dita existência à Secretaria do MERCOSUL...⁶⁰⁴

Ainda, esta Decisão trouxe aos Estados a obrigação de publicar as normas do MERCOSUL em seu texto integral (art. 7º). Este dispositivo é importante por evitar a transposição incorreta dos conteúdos normativos.⁶⁰⁵ E, tal norma determinou que, durante o prazo indicado para a incorporação, os Estados tomassem medidas para alterações necessárias nas legislações

⁶⁰³ Id. **Decisão CMC n. 20/02.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3188/1/secretaria/decisiones_2002. Acesso em: 29 abr. 2011.

⁶⁰⁴ Os referidos autores, ainda, apontam como esta sistemática é vista no Brasil, apontando que, “de modo geral, pode se dizer que, quando o Estado brasileiro considera necessária a internalização, ela ocorre por meio de 3 procedimentos: - Modo padrão de internalização de atos internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro – o Poder Executivo encaminha ao Congresso Nacional para apreciação, e, sendo aprovado, retorna ao Poder Executivo para ratificação, promulgação e publicação; - Internalização por simples Decreto executivo da Presidência da República; - Publicação direta pelos Ministérios ou outros órgãos do Poder Executivo envolvidos na negociação da norma. Porém, há normas que escapam a quaisquer destes procedimentos, não sendo sequer publicadas em meios oficiais. Em geral, a nomenclatura atribuída ao ato internacional é o principal critério que enseja a diferenciação do procedimento de internalização, porém não é o único, e nem se aplica a todos os casos”. O exemplo brasileiro, trazido pelos autores, apenas confirma a amplitude da discricionariedade que o processo legislativo mercosulino, pela sua estrutura intergovernamental, permite aos Estados Partes, gerando dificuldades para a entrada em vigor de seu direito derivado. Ver: VENTURA, ONUKI, MEDEIROS *et al*, Op. Cit., p. 16.

⁶⁰⁵ VENTURA, ONUKI, MEDEIROS *et al*, Op. Cit., p. 28.

internas, para adequá-las à norma mercosulina, advertindo que tais medidas não justificariam atrasos no cumprimento do referido prazo (art. 8º)⁶⁰⁶.

Por fim, dentre outras determinações, recomendou, com vistas a conferir maior celeridade, que os Estados procurassem, segundo suas legislações, centralizar em um só órgão o processamento da incorporação de normas por via administrativa (art. 14), e, quando por via legislativa, que solicitassem a colaboração da CPC (art. 15)⁶⁰⁷. Mas, mais uma vez, a intenção da normativa parece não ter surtido efeitos satisfatórios, necessitando de contínuo aprofundamento na temática relativa ao direito derivado do bloco⁶⁰⁸.

Frente a isso, é elucidativo este exemplo, trazido pela própria norma que se destinava a trazer maior eficácia ao processo legislativo mercosulino, quanto aos reflexos da lógica intergovernamental adotada pelo MERCOSUL na conformação de seu sistema jurídico. Viu-se que muitas de suas normas nunca encontraram vigência, por falta de incorporação junto aos órgãos legislativos estatais. Do mesmo modo, não se conseguiu uniformizar procedimentos quanto à internalização daquelas normas que apenas exigiam a via administrativa para tanto, a qual seria ligada diretamente aos governos dos Países membros (facilitando a operação), impedindo qualquer chance de que tivessem o almejado efeito direto nos seus ordenamentos.

Aqui se confirma a inadequação e inefetividade das tentativas de equiparar a ordem jurídica mercosulina à normativa europeia. A lógica intergovernamental adotada por este processo de integração regional, que permite a atuação discricionária dos Países sócios, não é, então, capaz de proporcionar espaço efetivo para um direito derivado com aplicabilidade e efeito diretos.⁶⁰⁹

Nesse sentido, de acordo com Sadeck dos Santos,

A não obrigatoriedade do cumprimento das normas do MERCOSUL contrasta com a situação análoga na União Europeia. Nesta última

⁶⁰⁶ MERCOSUL, Op. Cit.

⁶⁰⁷ Id. Ibid.

⁶⁰⁸ Ver: Id. **Decisão CMC n. 07/03.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3188/1/secretaria/decisiones_2003. Acesso em: 29 abr. 2011; Id. **Decisão CMC n. 08/03.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3188/1/secretaria/decisiones_2003. Acesso em: 29 abr. 2011; **Decisão CMC n. 22/04.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3188/1/secretaria/decisiones_2004. Acesso em: 29 abr. 2011; VENTURA, ONUKI, MEDEIROS et al, Op. Cit., p. 29.

⁶⁰⁹ ACCIOLY, Elisabeth. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional.** 4ª. ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 114.

situação, a aplicabilidade direta e o efeito direto poderiam suprir a lacuna provocada pela legislação interna, ao passo que no bloco, a não internalização poderia se alongar por um período indeterminado.⁶¹⁰

E é isso que realmente tem se repetido no bloco. Assim, o fato do incessante descumprimento por parte dos Estados membros do dever de incorporação contribui, juntamente com outros fatores, para a dificuldade de vigência e, conseqüentemente, de eficácia das normas mercosulinas. Para modificar esta situação, isto demandaria, conforme Ventura e Perotti, uma profunda mudança de cultura com relação ao processo legislativo.⁶¹¹

Ou seja, a contínua tentativa de consertar o problema mediante normas de direito derivado, não o resolverá de fato. Como as normas derivadas estão submetidas às normas de direito originário, e os Tratados não contemplam a aplicabilidade imediata da daquelas normas, apenas quando se modificarem as normas constitutivas a questão da incorporação ao direito interno cessará de ser um problema para o processo legislativo mercosulino. Porém, esta mudança se configura em grande desafio, já que, pelo que se viu anteriormente, há dificuldade de os países abdicarem de suas discricionariedades, tendo em vista optarem por uma instituição intergovernamental.

Visto isso, pode-se abordar que características todos os três tipos de normas de direito derivado mercosulino possuem em comum. Frente ao que se analisou mais cedo nesta mesma parte do trabalho, no que concerne à natureza da estrutura institucional do bloco, percebeu-se constituírem-se suas normas em instrumentos cuja edição demanda o consenso entre os Estados.

Importante notar, ainda, que o POP apenas denomina os tipos normativos conforme seus órgãos produtores, sem especificar, em qualquer momento, hierarquia entre eles⁶¹². No entanto, uma provável hierarquia poderia

⁶¹⁰ SADECK DOS SANTOS, Op. Cit., p. 126.

⁶¹¹ PEROTTI, VENTURA, Op. Cit., p. 73.

⁶¹² VENTURA; ONUKI; MEDEIROS, et alli, Op. Cit., loc. Cit. Ademais, de acordo com Vasconcellos, "...o Protocolo de Ouro Preto – e assim já era no Tratado de Assunção – não estabeleceu características diferentes para cada uma dessas espécies normativas, ao contrário do que foi feito nas Comunidades Europeias, onde cada tipo de ato possui características próprias. Em princípio, então, no MERCOSUL, a diferenciação entre uma decisão, uma resolução e um diretriz vai depender, tão-somente, do órgão de onde o ato é proveniente". Ver: VASCONCELLOS, Op. Cit., p. 86. No mesmo sentido, ver: EKMEKDJIAN, Op. Cit., p. 299.

ser presumida, pelas funções complementares destes órgãos⁶¹³. Todavia, por se abordar normas produzidas numa organização intergovernamental, pode-se, também, arguir pela impossibilidade de estabelecer hierarquia normativa, ao se tratar de uma ordem de coordenação, horizontal.

Frente a isso, tendo-se examinado, a partir do processo legislativo do bloco, as características comuns do direito derivado do bloco, referentes à sua obrigatoriedade aos Estados membros e necessidade, em grande parte dos casos, de incorporação a seus ordenamentos internos, é necessário analisar no que consiste cada um dos instrumentos normativos mercosulinos. Isto permitirá, mais adiante, entender que tipo de norma é o Código Aduaneiro do bloco e a que espécie de aproximação normativa ele atende, a fim de perquirir sobre sua abrangência, impacto sobre os Países membros e possibilidade de efetividade.

No que tange às Decisões do CMC, estas são de competência exclusiva de tal órgão. Trata-se de atos normativos gerais, pois se referem à formulação de políticas e promoção de atos necessários à conformação do Mercado Comum, bem como expressam a manifestação do Conselho sobre propostas que lhe sejam elevadas pelos demais órgãos. Ademais, por serem obrigatórias, têm por destinatário o conjunto formado pelos Estados Partes. E, apenas iniciam sua vigência, podendo ser invocadas perante as jurisdições nacionais, depois de sua incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais.⁶¹⁴

Nesse sentido, as Decisões parecem servir à meta de harmonização das legislações em temas pertinentes, presente no art. 1º, TA. Entretanto, também poderiam servir à uniformização normativa, já que se referem à promoção de políticas e atos em prol da integração. Para tanto, como visto anteriormente, dependendo do estágio de integração em que se encontra um bloco, é relevante inserir nos ordenamentos dos Estados envolvidos normas de conteúdo idêntico, gerando uma espécie de “direito comum”.

Mas, tendo em vista ser provável tenha ocorrido também no âmbito do TA a confusão entre esta e a harmonização, a qual se verificou haver na literatura especializada, segundo o abordado na primeira seção do estudo,

⁶¹³ Segundo Barra, as Decisões se encontram no topo da hierarquia jurídica do direito derivado, pela hierarquia do órgão do qual emanam e pelo caráter geral que normalmente contêm. O mesmo é afirmado por Accioly. Ver: BARRA, Op. Cit., p. 239; ACCIOLY, Op. Cit., p. 114.

⁶¹⁴ MERCOSUL, Op. Cit., loc. Cit.; SIMIONATO, Op. Cit., p. 136; VENTURA, Op. Cit., p. 145.

nada neste Tratado, nem no POP, parece impedir que se promovam medidas de uniformização. Pensa-se ser possível, então, utilizar as Decisões do CMC para este fim. Esta questão é importante, para que se possa identificar a que propósito de aproximação normativa serve a Decisão do CMC a qual instituiu o Código Aduaneiro do MERCOSUL.

Já no que concerne às Resoluções do GMC, segundo Barra, tratam-se de normas “habitualmente de execução e de regulamentação das decisões do Conselho”⁶¹⁵. As Diretrizes, por sua vez, são emanadas da CCM, para regular matérias auxiliares, as quais lhe competem, conforme prevê o art. 19, POP⁶¹⁶. Ambos os instrumentos normativos também são, de acordo com os arts. 15 e 20 do POP⁶¹⁷, destinados, e, portanto, obrigatórios, aos países membros. No entanto, em função dos órgãos de que emanam e das matérias que contemplam, parecem ter, em face das Decisões, hierarquia de nível inferior e se destinam, geralmente, a desenvolvê-las e executá-las⁶¹⁸.

Além disso, mais especificamente no que diz respeito às Diretrizes, Ventura aponta que, diferentemente das Diretivas europeias, as medidas equivalentes mercosulinas são atos normativos gerais, que dizem respeito “...à política comercial e à tarifa externa comum, [...] [sem] uma importância prática notável”⁶¹⁹. E, do mesmo modo que as demais normas do direito derivado do bloco, as Diretrizes também se dirigem apenas aos Estados membros, somente entrando em vigor e podendo ser invocadas perante as jurisdições nacionais após a sua internalização em seus ordenamentos jurídicos.⁶²⁰

No quadro abaixo, sintetizam-se as normas mercosulinas quanto a seus destinatários e efeitos.

Normas MERCOSUL	Destinatários	Efeitos
Decisões (CMC)	Todos Estados Partes	Obrigatórias (Necessária incorporação para vigência, salvo exceções pré-determinadas)

⁶¹⁵ No original: “...habitualmente de ejecución y de reglamentación de las decisiones del Consejo”. Ver: BARRA, Op. Cit., p. 239.

⁶¹⁶ MERCOSUL, Op. Cit.

⁶¹⁷ Id. Ibid., loc. Cit.

⁶¹⁸ BASSO, Op. Cit., p. 104.

⁶¹⁹ VENTURA, Op. Cit., p. 145.

⁶²⁰ Id. Ibid., p. 146.

Resoluções (GMC)	Todos Estados Partes	Obrigatórias (Necessária incorporação para vigência, salvo exceções pré-determinadas)
Diretrizes (CCM)	Todos Estados Partes	Obrigatórias (Necessária incorporação para vigência, salvo exceções pré-determinadas)

Quadro 3 – Normas MERCOSUL: destinatários e efeitos

Fonte: Elaborado pela autora, com base em quadro similar sobre as normas europeias contido em BORCHARDT, Op. Cit.

Frente a isso, como não há no TA, nem no POP, qualquer disposição expressa a respeito de uma diferenciação de funções das normas dos órgãos com capacidade decisória, parecem os tratados constitutivos também atribuírem às Resoluções e Diretrizes a tarefa de harmonizar as legislações nos temas pertinentes. Contudo, ainda que possam servir como instrumentos de harmonização, permitindo certa margem de apreciação nacional por parte dos Estados envolvidos, parecem, pelo seu caráter meramente executório, poder também servir à coordenação das legislações, modalidade de cunho mais simples, mas igualmente importante à integração.

Frente a isso, percebe-se que há grande disparidade quanto ao desenvolvimento da harmonização normativa entre MERCOSUL e UE, a qual origina-se na opção realizada quanto ao modelo institucional adotado por cada um deles. Nesse sentido, segundo Simionato,

“Juridicamente, os métodos adotados por cada bloco econômico (MERCOSUL e União Europeia) podem ser caracterizados em razão da estrutura institucional dos mesmos, e, conseqüentemente, são antagônicos e conflitantes.

A metodologia das decisões dentro do MERCOSUL atende apenas ao trato de uma estratégia da política externa que, portanto, não pretende outorgar poderes aos órgãos supra-estatais. Isto, por sua vez, reflete sobre o processo de harmonização de normas, haja vista que a sua configuração possui a natureza de Direito Internacional Público Clássico.

A estrutura da União Europeia é muito mais avançada e, no tocante à harmonização de normas, procura equacionar o balanço de poderes entre Comissão, Conselho e Estados-membros.

Esta metodologia constitui um importantíssimo substrato para a configuração de uma nova estrutura supra-estatal, a qual possui natureza institucional-complementária.”⁶²¹

⁶²¹ SIMIONATO, op.cit., p. 139-140. No mesmo sentido, Faria afirma que “a ausência de qualquer grau de supranacionalidade para a constituição do MERCOSUL impede que a harmonização das legislações se processe mediante a adoção de normas completas, com as dos regulamentos das instituições da Comunidade Europeia, que se incorporam e aplicam nos ordenamentos nacionais independentemente de recepção, ou de normas que apenas

Dessa forma, os instrumentos de aproximação normativa dos blocos examinados apresentam inúmeras diferenças. Na experiência europeia, pela supranacionalidade de sua estrutura, há diferenciação e partilha de competências, conforme visto anteriormente, e atuação, na maioria das vezes, conjunta de vários órgãos no processo legislativo de direito derivado, para atender a estas peculiaridades. Estes órgãos, que atuam conjuntamente, representam interesses diferentes, pois o Conselho atua em prol dos Estados, o Parlamento representa aos cidadãos europeus, e a Comissão zela pelos objetivos comuns do bloco. Ainda, há cinco grandes tipos de instrumentos de aproximação normativa, cada um servindo a propósitos complementares, sem sobrepor-se, os quais, em sua maioria, apresentam aplicabilidade direta, não necessitando de internalização aos direitos nacionais e podendo ser invocadas perante cortes dos Estados e da UE. Parece haver, com tudo isso, maiores possibilidades de equacionamento das demandas de todos os envolvidos na integração, as quais trazem maiores chances de efetividade ao direito comum.

No caso mercosulino, os três órgãos aos quais se atribuiu competência normativa representam tão-só os interesses dos Estados Membros, os quais oscilam ao sabor das vontades políticas. E, a interação entre estes órgãos é mais singela do que na Europa, pois a CCM somente pode propor projetos de normas ao GMC e este pode fazer o mesmo com relação ao CMC, porém, cada órgão delibera e aprova as normas autonomamente. À antiga CPC, e a seu atual substituto, o PARLASUL, apenas se atribuíram funções consultivas, não intervindo estes órgãos na aprovação da normativa mercosulina. Ainda, nos Tratados constitutivos, apenas se previu uma meta de harmonização das legislações de cunho genérico. Não se especificou outras funções, como a de coordenação ou de uniformização, encontradas na experiência europeia. Há sobreposição de temas tratados por diversos órgãos e multiplicidade de normas, as quais, pelo caráter intergovernamental da estrutura mercosulina, necessitam ser incorporadas ao direito interno, não havendo uniformidade de meios pelos quais os Estados devam fazê-lo, deixando-se à sua

necessitam de desenvolvimento pelos Estados-membros destinatários, como as diretivas. A natureza das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL não coincide com a das produzidas pelo Conselho e pela Comissão da Comunidade Europeia, mas equivale à dos acordos internacionais." Ver: FARIA, Op. Cit., p. 148.

discricionariedade estes atos, o que implica em dificuldades à vigência de boa parte das normas do bloco. Então, ficam bem marcadas as diferenças entre a UE e seu direito comum, e o MERCOSUL e seu direito da integração ainda atrelado a paradigmas tradicionais de direito internacional.

No quadro abaixo, faz-se comparação entre os instrumentos normativos europeus e os mercosulinos, no referente aos seus órgãos decisórios, destinatários, efeitos e função de aproximação legislativa.

Normas UE					Normas MERCOSUL				
T	O	Dest.	Fç.	Ef.	T	O	Dest.	Fç.	Ef.
R	C/CUE/P	EM/PF/PJ	UF	V/AD	D	CMC	EM	H/UF	V
DT	C/CUE/P	EM	H	V/AD*	RES	GMC	EM	H/Cd	V
D	C/CUE/P	EM/PF/PJ/I	H	V/AD	DZ		EM	H/Cd	V
REC	C/CUE	EM/PF/O	H	NV	-	-	-	-	-
P	C/CUE/P	EM/O/I	Cd	NV	-	-	-	-	-

Quadro 4 – Normas UE x Normas MERCOSUL

Fonte: Elaborado pela autora.

* Em condições especiais.

LEGENDA:

- Categorias comparadas:** T = Tipos de Instrumentos Normativos; O = Órgãos; Dest. = Destinatários; Fç = Função de aproximação normativa; Ef. = Efeitos.
- Tipos de Instrumentos Normativos:** R = Regulamento; D = Decisão; DT = Diretiva; DZ = Diretriz; P = Parecer; REC = Recomendação; RES = Resoluções;
- Órgãos da UE:** CUE = Conselho da União Europeia; C = Comissão Europeia; P = Parlamento Europeu;
- Órgãos do MERCOSUL:** CMC = Conselho do Mercado Comum; GMC = Grupo Mercado Comum; CCM = Comissão de Comércio do MERCOSUL.
- Destinatários:** EM= Estados Membros; PF = Pessoas Físicas; PJ= Pessoas Jurídicas; I= Indeterminados; O= Órgãos;
- Função de Aproximação Normativa:** Cd = Coordenação; H = Harmonização; UF= Uniformização; U= Unificação;
- Efeitos:** V = Vinculante (obrigatório); NV = Não Vinculante; AD= Aplicabilidade Direta.

No entanto, ambos os blocos regionais, apesar de suas estruturas institucionais diversas, utilizam-se destes instrumentos normativos para alcançar seus escopos, referentes a obter a integração dos mercados, proporcionando o seu desenvolvimento. Isto reforça o papel importante que a aproximação normativa, em todas as suas espécies, possui para a consolidação dos objetivos integracionistas, conforme já visto na primeira seção do primeiro capítulo deste estudo.

Examinados os instrumentos normativos pelos quais a harmonização legislativa ocorre no MERCOSUL, bem como a natureza adotada por sua estrutura institucional e os órgãos que nela foram dotados de capacidade para produzir estas normas, há apropriação das condições pela quais um exame detalhado do Código Aduaneiro do bloco pode ser realizado. Desse modo, a análise de como este instrumento normativo foi elaborado, no que consiste e como se insere no modelo de harmonização normativa mercosulino faz-se necessária. Sobre isto se tratará a seguir.

1.2.2. Um código “marco” ou “central” para o MERCOSUL: exame da abrangência e adequação do Código Aduaneiro do MERCOSUL em face do modelo de harmonização jurídica do bloco

O Código Aduaneiro do MERCOSUL, a partir de agora CAM, foi aprovado pela Decisão CMC n. 27/2010⁶²². Trata-se de norma ainda não vigente no âmbito do bloco, pois apenas foi internalizado pela Argentina, conforme se verá adiante, ainda não contando com a incorporação aos ordenamentos internos dos demais membros do bloco. Isto não é novidade alguma em face do cenário vasto de normas não vigentes e/ou ineficazes do bloco, visto na seção anterior. Mas, o CAM difere das demais normas de mesma espécie e hierarquia do direito derivado mercosulino por receber a denominação de código, termo que, no âmbito jurídico, carrega uma simbologia⁶²³ bastante intensa.

Nesse diapasão, antes de precisar de que modo esta norma se insere no modelo de harmonização jurídica mercosulino, o histórico de sua elaboração e o que, substancialmente, prevê, há de se verificar se nomenclatura do CAM como “código” é tecnicamente precisa, ainda mais por estar sendo chamado,

⁶²² MERCOSUL. **Decisão CMC n. 27/2010.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2010. Acesso em: 05 ago. 2010.

⁶²³ Há certo imaginário atrelado à noção de código, a qual é muitas vezes utilizada para identificar o próprio Direito, para simbolizar a força e a perenidade do poder político que o promulgou. Servem, ainda, para simbolizar e destacar os valores e as especificidades de um povo. Ver: BÉCHILLON, Denys. L'imaginaire d'un code. **Droits: Revue française de théorie, de philosophie et de culture juridiques**, Paris, n. 27, 1998, p. 175 (173-193); DELGADO, Mário Luiz. **Codificação, Descodificação e Recodificação do Direito Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 47-48; ANDRADE, Fábio Siebeneichler de. **Da codificação: crônica de um conceito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 50 e ss.

pela doutrina especializada, como um “código marco”. Nessa esteira, faz-se importante precisar estes conceitos, a fim de avalia-lo no âmbito da teoria jurídica e entender que função cumpre para o papel transformador a que se atribui ao direito da integração hodiernamente.

Com isso, para compreender as razões pelas quais o CAM, uma Decisão do CMC, é chamado de “Código”, é essencial verificar o significado deste instrumento jurídico. A partir disso, será possível apontar a adequação ou não de sua denominação ser utilizada com relação à Decisão mercosulina. É o que se aborda a seguir.

1.2.2.1. A reformulação do conceito de código e a sua aplicação ao Código mercosulino

A fim de entender o que é um código, é preciso, antes, perquirir sobre o fenômeno da codificação no âmbito do Direito. De acordo com Reale, a codificação constitui uma das expressões culminantes da cultura jurídica de um povo, instrumento importante para afirmar valores de uma sociedade, em especial em tempos de crise⁶²⁴. Nesse sentido, segundo Delgado, “a discussão sobre a sistematização das normas jurídicas sob a forma de um código, ademais, guarda relação com o próprio conceito de sistema”⁶²⁵.

Isso porque, conforme Cunha Gonçalves, o ato de codificar é “organizar cientificamente o direito, reduzindo-o a um sistema de princípios da vida social; além de estabelecer a indispensável unidade do direito que está implícita no *sistema*”⁶²⁶. Isto é, a codificação significa a sistematização ou, segundo Angelesco, “a organização lógica do material a que se aplica”⁶²⁷.

Nesse passo, a codificação, de acordo com Delgado,

...representou uma mudança profunda no modo de formalização do Direito, influenciando o desenvolvimento de uma nova tecnologia jurídica: a *técnica legislativa*. A parti daí, a norma jurídica positiva passa a ser geral e abstrata e não mais casuística, ditada para casos

⁶²⁴ REALE, Miguel. **História do Novo Código Civil**. São Paulo: RT, 2005, p. 69.

⁶²⁵ DELGADO, Op. Cit., p. 23.

⁶²⁶ CUNHA GONÇALVES, Luiz da. **O problema da codificação do direito civil**. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1906, p. 34.

⁶²⁷ ANGELESCO, Alexandre C. **La technique législative en matière de codification civil**. Étude de droit comparé. Paris: E. de Boccard, 1930, p. 203.

concretos. As técnicas de elaboração legislativas modernas constituem, portanto, herança direta do processo de codificação.⁶²⁸

Constitui, com efeito, um processo cíclico⁶²⁹ de evolução do Direito, encontrado em diferentes momentos, em diversas sociedades. Mas, sua caracterização mais conhecida refere-se ao significado que teve no desenvolvimento do chamado “período do direito legislativo”⁶³⁰ nos sistemas de tradição romano-germânica. Nesse sentido, a codificação foi o meio de combate à fragmentação do direito e à multiplicidade dos costumes⁶³¹.

Apointa-se que, por essa razão, a codificação é, frequentemente, tida como fator gerador de ruptura da família romano-germânica, sendo relacionada à ascensão dos direitos nacionais⁶³². Segundo David, por este movimento atitudes positivistas e nacionalistas originaram-se, tornando, para os juristas, o direito em um produto nacional, ao se concentrarem nos códigos, deixando de considera-lo como norma de conduta social essencialmente supranacional.⁶³³

A partir disso, a codificação imbricou-se ao conceito de sistema, o qual, de acordo com Andrade, “...favorece a clareza, a ordem e a harmonia do ordenamento jurídico”⁶³⁴. Isto, segundo o autor, fez com que se diminuísse a complexidade da ordem normativa, ao reduzir e solucionar as possibilidades de ação individual⁶³⁵. Com isso, para ele, “a técnica da codificação não se

⁶²⁸ Nesse sentido, o autor afirma que “a *codificação*, como técnica de sistematização, tal qual a conhecemos atualmente, foi uma descoberta do século XIX. A codificação passava a representar, então, o paradigma da racionalização do direito, de uma forma nunca antes pensada”. Ver: DELGADO, Op. Cit., p. 23-25.

⁶²⁹ GUZMÁN BRITO, Alejandro. **La codificación civil em Iberoamerica** – siglos XIX y XX. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2000, p. 19. Ver também: OPPETIT, Bruno. **Essai sur la codification**. Paris: PUF, 1998, p. 7; ANDRADE, Op. Cit., p. 26-27.

⁶³⁰ DAVID, René; JAUFFRET-SPINOSI, Camille. **Les grands systèmes de droit contemporains**. 10. ed. Paris: Dalloz, 1992, p. 48.

⁶³¹ Id. Ibid., p. 49. Ver também: Ver: DELGADO, Op. Cit., p. 55-56; OPPETIT, Op. Cit., p. 10.

⁶³² O autor, no entanto, aponta que “esta censura dirigida à codificação exige um esclarecimento”. Isso porque, sustenta que o direito ensinado antes do século XIX nas universidades não era o direito aplicado na prática. A codificação, por si mesma, não rompeu de modo nenhum com a unidade do direito europeu. Pelo contrário, a expansão do Código de Napoleão serviu para reforçar esta unidade e constituiu um instrumento de expansão, na Europa e fora dela, do sistema de direito romano-germânico. Porém, a codificação acabou por ser desvirtuada de seu princípio originário, em razão de ter ocorrido em certos países, em determinados períodos históricos, sendo identificada com a afirmação dos direitos nacionais. Ver: DAVID; JAUFFRET-SPINOSI, Op. Cit., p. 49-50.

⁶³³ Id. Ibid., p. 50.

⁶³⁴ ANDRADE, Op. Cit., p. 29; Ver também: CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito**. Introdução e Tradução de A. Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, p. 10-13.

⁶³⁵ ANDRADE, Op. Cit., p. 30.

desenvolveu somente em razão dos avanços da sistemática⁶³⁶, mas apresentou um caráter político de afirmação do Estado⁶³⁷.

Com isso, a codificação é impulsionada pela conjugação de dois fatores: a necessidade social de segurança jurídica⁶³⁸, em decorrência da dispersão desordenada das fontes do Direito, e uma forte vontade política no sentido de codificar⁶³⁹. Foi essa conjugação de fatores que levou, na Europa continental oitocentista, ao sucesso e perenidade do processo codificador ali empreendido, o qual foi orientado pelo “...objetivo de unificação nacional e de afirmação do poder político”⁶⁴⁰.

O mesmo, contudo, não se pode afirmar quanto ao movimento de codificação mais tardio na América do Sul, que representou “...a consolidação da independência e o rompimento do passado colonial”. Nesse sentido, esclarece Andrade que,

A história das codificações latino-americanas não apresenta as mesmas especificidades que as europeias. [...] De fato, o processo de codificação latino-americano não sofreu, em primeiro lugar, a identificação com o legalismo estatal, nem a mesma necessidade de superar o particularismo jurídico medieval. [...] Sem qualquer dúvida, os códigos latino-americanos não são, pura e simplesmente, uma continuação do Direito Europeu como se poderia pensar. [...] Alguns aspectos marcam a técnica codificatória desses países. Um deles é o papel da doutrina. [...] Uma outra característica importante é o de que as codificações latino-americanas não contêm a concepção de fechamento em si mesmas, o que caracteriza as codificações oitocentistas europeias. Isto se deve ao fato de estas possuírem uma identificação com a ideia de Estado centralizado e absoluto, bem como a afirmação de suas identidades nacionais. Esses fatores não se apresentaram na América Latina, pelo menos não com a mesma intensidade.⁶⁴¹

Ainda que tenha adquirido aspectos peculiares na América do Sul, o que se pode verificar é que, tanto neste continente, quanto no europeu, apesar das diferenças temporais, o processo para organização da lei em códigos foi

⁶³⁶ Id. Ibid., p. 50.

⁶³⁷ Id. Ibid., loc. Cit.

⁶³⁸ CABRILLAC, Rémy. **Les Codifications**. Paris: PUF, 2002, p. 68 e 86; Ver também: COUTO E SILVA, Clóvis do. **Depoimento prestado à comissão especial do Código Civil na Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Arquivo, Centro de Documentação e Informação, 07/08/1975.

⁶³⁹ CABRILLAC, Op. Cit., p. 87; Ver: DELGADO, Op. Cit., p. 61; OPPETIT, Op. Cit., p. 11.

⁶⁴⁰ DELGADO, Ibid., loc. Cit. No mesmo sentido, Angelesco afirma que a codificação reforça a unificação política, consistindo, então, em relevante instrumento de união nacional. Ver: ANGELESCO, Op. Cit., p. 204.

⁶⁴¹ ANDRADE, Op. Cit., p. 91-92.

capaz de trazer resultados comuns. A tais resultados se atribuiu, por parte da doutrina especializada, o qualificativo de “vantagens” ou “efeitos benéficos”⁶⁴².

Dentre estes efeitos benéficos estariam a “facilitação do conhecimento jurídico”, permitindo o acesso dos cidadãos à legislação, bem como a sua “construção científica”, além de funcionar como “fator de unidade política” e de “integração social”.⁶⁴³ Contudo, não apenas vantagens apresentou a codificação, mas, também, esta resultou em alguns problemas. Isso porque, ao sistematizar e facilitar o acesso às normas, a codificação trouxe consigo, ao mesmo tempo, a rigidez, que torna a modificação do Direito mais difícil, gerando a tentativa de redução deste à lei e o conseqüente fortalecimento do positivismo de cunho legalista.⁶⁴⁴

Considerados os aspectos positivos e negativos do processo codificador, o fato é que a codificação serviu, e ainda serve hoje, para a coordenação e integração do Direito. Em função disso, é que a codificação, apesar do descrédito sofrido contemporaneamente, em decorrência dos movimentos cíclicos que lhe seguem, de descodificação⁶⁴⁵ e recodificação⁶⁴⁶, não pode ser tida como uma forma superada de técnica legislativa⁶⁴⁷,

⁶⁴² Termos utilizados, respectivamente, por Delgado, Oliveira Ascensão e Oppetit. Ver: DELGADO, Op. Cit., p. 73; OPPETIT, Op. Cit., p. 21; OLIVEIRA ASCENSÃO, José de. **O direito: introdução e teoria geral**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 382.

⁶⁴³ Ver: OPPETIT, *Ibid.*, loc. Cit.; OLIVEIRA ASCENSÃO, *Ibid.*, loc. Cit.; LORENZETTI, Ricardo. **Fundamentos do Direito Privado**. São Paulo: RT, 1998, p. 42; SCHIPANI, Sandro. Reconhecimento do Sistema, Interpretação Sistemática, Harmonização e Unificação do Direito. Tradução de Danilo Borges dos Santos Gomes de Araújo. **Revista Direito GV**, São Paulo, vol. 5, n. 2, jul.-dez. 2009, p. 493 (491-506).

⁶⁴⁴ OPPETIT, *Ibid.*, loc. Cit.; DELGADO, Op. Cit., p. 70. Contudo, há aqueles que, como Cunha Gonçalves, que entendem que os aspectos negativos apontados pela doutrina ao processo de codificação não pertencem a este em si, mas, sim, derivam do modo como ele é realizado, em função do estreito critério que domina a interpretação jurídica e das limitadas atribuições que se confere aos juízes, enquanto intérpretes. Ver: CUNHA GONÇALVES, Op. Cit., p. 30.

⁶⁴⁵ O processo de descodificação é marcado pela proliferação de normas especiais que se colocam, no lugar dos códigos, como regimes de instituições particulares ou de inteiras categorias de negócios, constituindo um direito mais mutável e efêmero. Ver: DELGADO, Op. Cit., p. 224 e 245-247; OPPETIT, Op. Cit., p. 13; IRTI, Natalino. **La edad de la descodificación**. Barcelona: Bosch, 1992, p. 33, 55; SACCO, Rodolfo. Codificare: modo superato de legiferare? **Rivista di diritto civile**, Parte I, 1983, p. 117-135. Disponível em: http://personaedanno.it/attachments/allegati_articoli/AA_006641_resource1_orig.pdf. Acesso em: 30 out. 2014.

⁶⁴⁶ O processo de recodificação implica na retomada da codificação, depois de o código anterior perder sua centralidade. Com isso, parte do código existente, levando-o necessariamente em conta para construir o novo, que, ao menos em linhas gerais, deverá incorporar os avanços que a legislação experimentou até ali. Ver: DELGADO, Op. Cit., p. 260; CABRILLAC, Op. Cit., p. 126; CAZORLA PRIETO, Luis Maria. **Codificación contemporánea y técnica legislativa**. Madrid: Aranzadi Editorial, s.d., p. 44.

⁶⁴⁷ SACCO, Op. Cit.

continuando a ser tida, em diversos países, bem como em âmbito internacional, como um “instrumento válido”⁶⁴⁸.

Visto no que consistiu o processo de codificação, é possível, então, conceituar o que é um “código”. Código, numa acepção comum, pode ser tido como um “...conjunto de leis relativas a um ramo importante da legislação”⁶⁴⁹ ou “...conjunto sistematizado de leis ou normas”⁶⁵⁰.

Sob uma perspectiva etimológica, o termo deriva da expressão latina *codex* ou *caudex*, que significava, literalmente, tronco ou caule de árvore. Tais expressões, de origem romana, serviam para designar, ao mesmo tempo e respectivamente, segundo Gilissen, “...a união material de vários elementos, antes dispersos...”⁶⁵¹, e “...um conjunto de várias tábuas unidas; daí tabuinha de escrever, livro”⁶⁵². Nesse sentido, passa a ser identificado como o livro no qual se reúne um conjunto oficial de leis⁶⁵³.

A partir disso, o código é percebido no seu conceito mais usual, sendo definido como um conjunto sistemático e unitário de normas jurídicas, trazendo a disciplina basilar de certo ramo do direito⁶⁵⁴. Ou seja, é uma organização harmônica e encadeada de normas referentes a determinada seara jurídica, formando um todo cujas partes dialogam entre si, formal e/ou materialmente, devendo estas ser aplicadas no contexto em que aquele se insere.

Contudo, tendo em vista as cíclicas modificações pelas quais passam as ordens jurídicas, em momentos de multiplicação e dispersão de fontes, pode-se pensar que esta ideia de totalidade associada aos códigos está ultrapassada, devendo ser relegada. Isso porque esta ideia poderia ser identificada com o fechamento ou isolamento das normas. Realmente, isto estaria completamente alheio ao cenário pós-moderno⁶⁵⁵, marcado pela

⁶⁴⁸ ANDRADE, Op. Cit., p. 148.

⁶⁴⁹ ANGELESCO, Op. Cit., p. 202.

⁶⁵⁰ HOUAISS, Op. Cit., p. 167.

⁶⁵¹ GILISSEN, John. **Introdução histórica ao direito**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 449.

⁶⁵² Id. Ibid., loc. Cit.; No mesmo sentido, ver: CUNHA GONÇALVES, Op. Cit., p. 33.

⁶⁵³ DELGADO, Op. Cit., p. 37. No mesmo sentido, ver: VANDERLINDEN, J. **Le concept de code en Europe occidentale du XIII au XIX siècle**. Essai de définition. Bruxelas: Editions de L'Institut de Sociologie, 1967, p. 72.

⁶⁵⁴ MENEZES CORDEIRO, A. Introdução. In: CANARIS, Op. Cit., p. LXXXV; DELGADO, Op. Cit., p. 39. Ver também: OLIVEIRA ASCENSÃO, Op. Cit., p. 376-377; CABRILLAC, Op. Cit., p. 63.

⁶⁵⁵ A pós-modernidade caracteriza-se pela desconstrução de verdades modernas, gerando crise de legitimação, resultando num período de incerteza, reordenando-se a sociedade por

“hipercomplexidade” de fontes jurídicas⁶⁵⁶, no qual a rápida comunicação permitida pela tecnologia exige mais normas sobre mais temas, trazendo um panorama de fragmentação das fontes, desacreditando os códigos⁶⁵⁷.

Todavia, apesar do descrédito do seu caráter de totalidade, é justamente em sua esteira que o conceito de código é, hodiernamente, reformulado, a partir da noção de continuidade, que permite sua preservação⁶⁵⁸, “...agora noutra função, de coordenação”⁶⁵⁹. Frente a isso, parece que, na cena atual, deixa-se de lado a ideia de um código “global”⁶⁶⁰ e estabelece-se a noção de um código “central”⁶⁶¹.

Esta noção identifica a visão do código como “eixo central”⁶⁶², o qual se coloca, por suas disposições sistematicamente disciplinadas, no cerne do sistema jurídico, ligando-se necessariamente às suas margens, compostas por leis regulamentares e pela conjuntura social, cultural e econômica a que se refere e na qual é aplicado⁶⁶³. Ou seja, o código constitui-se num núcleo valorativo e conceitual, o qual permite sua complementação, seja pela construção jurisprudencial, seja por legislação aditiva, para incorporar novas questões e soluções⁶⁶⁴.

identidades parciais e pela tentativa de determinação da igualdade na diversidade. Ver: LYOTARD, Jean François. **O Pós-Moderno**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988, p. 69-108; CONNOR, Steven. **Cultura Pós-Moderna: uma introdução às teorias do contemporâneo**. São Paulo: Loyola, 1992, p. 11-26.

⁶⁵⁶ Para Junqueira de Azevedo, a hipercomplexidade, “...no mundo jurídico, se revela na multiplicidade de fontes do Direito, quer materiais - porque, hoje, são vários os grupos sociais, justapostos uns aos outros, todos dentro da mesma sociedade, mas sem valores compartilhados (*shared values*), e cada um querendo uma norma ou lei especial para si -, quer formais - com um sem-número de leis, decretos, resoluções, códigos dentológicos, avisos, etc. etc. - quebram a permanente tendência à unidade do mundo do Direito”. Ver: JUNQUEIRA DE AZEVEDO. O Direito Pós-moderno e a Codificação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 94, 1999, p. 4 (1-12).

⁶⁵⁷ ANDRADE, Op. Cit., p. 111-112, 115, 126, 128, 131.

⁶⁵⁸ Id. Ibid., p. 154-155; Ver também: KÖTZ, Hein. Taking Civil Code less seriously. **The Modern Law Review**, Vol. 50, 1987, p. 1-15; REBUFFA, Giorgio. Sevorno ancora i codici. **Sociologia del Diritto**, n. 3, 1981, p. 87-92.

⁶⁵⁹ Id. Ibid., p. 27.

⁶⁶⁰ DELGADO, Op. Cit., p. 43.

⁶⁶¹ Segundo Clóvis do Couto e Silva, “...a tendência em todo o mundo é no sentido de constituir-se não um código global, mas um código central...”. Ver: COUTO E SILVA, Op. Cit.

⁶⁶² Id. O Direito Civil Brasileiro em Perspectiva Histórica e Visão de Futuro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, V. 25, n. 97, jan./mar. 1988, p. 163-180.

⁶⁶³ Id. Ibid.; MARTINS-COSTA, Judith. O Novo Código Civil Brasileiro: em Busca da “Ética da Situação”. **Cadernos do programa de pós-graduação em direito – PPGDir/UFRGS**, Porto Alegre, Vol. 2, n. 4, jun. 2004, p. 598 (nota n. 19) (575-639).

⁶⁶⁴ Id. Ibid., p. 599.

Trata-se, segundo Andrade, de um "...modelo em que o código possui uma função integrativa dentro do quadro complexo do sistema jurídico"⁶⁶⁵, o qual, por isso, passa a ser composto por princípios⁶⁶⁶, cláusulas gerais⁶⁶⁷ ou *standards*⁶⁶⁸, formando um sistema aberto⁶⁶⁹ ou móvel⁶⁷⁰, em contraposição ao sistema fechado da concepção anterior de código.

Ademais, segundo Andrade,

Num mundo em que não se pode mais conceber o isolamento entre os diversos países, e em que se trabalha, desde algum tempo, para a derrubada das distinções políticas e econômicas, há também uma outra função a ser desenvolvida pelo código. Ele pode servir à harmonização jurídica.⁶⁷¹

Diante disso, visto o que é um código, parece que esta sua concepção reformulada apresenta-se como um instrumento viável para a aproximação normativa. O autor acima citado a identifica com a espécie de harmonização, a qual parece adequada a esta ideia de um código constituído por um sistema

⁶⁶⁵ ANDRADE, Op. Cit., p. 155.

⁶⁶⁶ Os princípios jurídicos seriam os pensamentos diretores de uma regulação existente ou possível, não constituindo, por si sós, regras suscetíveis de aplicação, ainda que possam se transformar, mais tarde, em regras jurídicas, mediante interpretação. Ver: LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1969, p. 166; DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. London: Duckworth, 1978, p. 24.

⁶⁶⁷ Uma cláusula geral é uma formulação de uma hipótese legal dotada de grande generalidade a fim de abranger e submeter a tratamento jurídico todo um domínio de casos. Constitui uma disposição normativa na qual se utiliza linguagem intencionalmente aberta, fluida, vaga, de ampla extensão em seu campo semântico, a qual é dirigida ao juiz de modo a conferir-lhe uma competência para que, à vista dos casos concretos, crie, complemente ou desenvolva normas jurídicas, mediante o reenvio de elementos cuja concretização pode estar fora do sistema. Assim, atuam instrumentalmente para a concreção de princípios, o que faz com que funcionem como "pontos de partida para a formação concreta de normas jurídicas". Ver: ENGLISH, Karl. **Introdução ao pensamento jurídico**. 6a. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, p. 229; MARTINS COSTA, Judith. **A Boa-Fé no Direito Privado: sistema e tópica no processo obrigacional**. 1. ed. 2. tiragem. São Paulo: RT, 2000, p. 303; _____. As cláusulas gerais como fatores de mobilidade no sistema jurídico. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 28, N. 112, out.-dez. 1991, p. 21 (13-32); MENKE, Fabiano. A interpretação das cláusulas gerais: a subsunção e a concreção dos conceitos. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, RT, V. 13, n. 50, abr.-jun. 2004, p. 33 (9-35).

⁶⁶⁸ Trata-se de regras diretrizes, as quais estabelecem uma grande linha de conduta que permite certa liberdade de ação e adaptação mais flexível às circunstâncias variáveis da vida social. Ver: TUNC, André. Standards juridiques et unification du droit. **Revue Internationale de droit comparé**. Vol. 22, n. 2, abril-jun. 1970, p. 249 (247-261).

⁶⁶⁹ Um sistema aberto é aquele que admite, por excelência, ser incompleto. É capaz, com isso, de evoluir e modificar-se, caracterizando-se pelo dinamismo e por permitir, acima de tudo, a existência de uma ordem jurídica supralegal. Ver: CANARIS, Op. Cit., p. 104 e ss.

⁶⁷⁰ Um sistema móvel é o que apresentaria uma abertura interna, em que se permitiria a conciliação de soluções dos vários setores do direito. Ver: WILBURG, W. Zusammenspiel der Kräfte um Aufbau des Schuldrechts. **Archiv für die Civilistische Praxis**, n. 163, 1964, p. 343-379.

⁶⁷¹ ANDRADE, Op. Cit., p. 160 e 162.

aberto, já que permitiria suprimir ou atenuar assimetrias entre os diferentes ordenamentos envolvidos num processo de integração.

Vê-se aqui, então, mais uma alteração promovida por esta revisão do conceito de código, pois na sua concepção tradicional, de sistema fechado, servia apenas a propósitos mais aprofundados, como a uniformização e a unificação normativas. Mas, agora, com a ideia de um código formado por cláusulas gerais, aberto e passível de complementação jurisprudencial e legislativa, também a harmonização torna-se uma função à qual este pode atender. Ao se prestar, tanto numa concepção quanto noutra, a instrumentalizar as diversas espécies de aproximação normativa, isso significa que seu uso pode ser estendido ao direito derivado dos processos de integração regional, como é o caso da UE e do MERCOSUL. E isto, de fato, ocorreu em ambos os blocos regionais, pois tanto um quanto outro apresentam Códigos Aduaneiros, na tentativa de consolidar os objetivos aos quais se propuseram.

Nesse aspecto, a concepção do CAM como um “código marco” poderia ser interpretada analogamente à ideia de “código central”. Isso porque, em sede de teoria jurídica brasileira, a expressão “código marco” praticamente não aparece. Na teoria jurídica, especialmente constitucional, dos países hispânicos, todavia, a expressão “marco” é atrelada a leis ordinárias. No caso específico do código, este pode ser expresso por uma lei desta hierarquia. Nesse sentido, no direito hispânico, “leis marco” são as leis ordinárias que definem princípios, bases e diretrizes a serem respeitadas sobre determinadas competências estatais ou atividades específicas, as quais trazem delegações legislativas para sua complementação⁶⁷².

No mesmo sentido, Barreira, na Argentina, afirma serem “leis marco” normas jurídicas incompletas, as quais implicam a delegação da atribuição de completa-las por outras normas a órgãos administrativos. Estas normas complementares, as quais, a seu turno, não constituem leis propriamente ditas,

⁶⁷² RODÓ, Laureano López. Las leyes-marco. **Revista general de derecho**, n. 472-473, 1984, p. 35-42; FALLA, Fernando Garrido. El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas. In: PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. **Administración y Constitución**: estudios en homenaje al profesor Mesa Moles. España: Servicio de Publicaciones, 1982, p. 333-348; QUINCHE RAMIREZ, Manuel Fernando. **Derecho constitucional colombiano de la carta de 1991 y sus reformas**. 3. ed. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009, p. 601-603.

são editadas, então, por um órgão executivo, e são chamadas de “regulamentos delegados”. Mas, de fato, são mais do que normas regulamentares, pois são substanciais, já que sem elas as disposições das “leis marco” se reduzem a simples lineamentos. Assim, para o autor supracitado, um “código marco” seria um ordenamento parcial, o qual não contém tudo aquilo que se deveria dizer sobre a matéria da qual trata, afastando-se de uma concepção tradicional de código.⁶⁷³

Com isso, estas “leis marco” hispânicas parecem se aproximar da noção acima explicitada de “código central”, a qual significa uma norma nuclear, valorativa e conceitual, a informar e a dialogar com outras normas complementares para sua atualização às necessidades da sociedade em que é aplicada. Ou seja, na ideia de “código central” há ciência e recepção de sua incompletude. Admite-se um código visto sob uma concepção reformulada, móvel, o qual é marcado por cláusulas abertas, passíveis de complementação por normas regulamentares esparsas, e que apresenta o dinamismo necessário para a constante mutação do cenário hodierno. Cenário cuja característica de variabilidade é especialmente presente no âmbito comercial, econômico e político das relações internacionais dos países da América do Sul, em que o MERCOSUL se insere. Por esta perspectiva, poder-se-ia sustentar que o CAM, assim, é um código, porém não na concepção oitocentista tradicional, mas um “código marco” ou “central”, ou, ainda, *sui generis*, que traz diretrizes essenciais para a matéria, resultando na sua harmonização junto aos Estados Partes do bloco.

Contudo, há aqueles, como Barreira, que, mantendo-se atrelados à antiga concepção oitocentista de código, fundada na completude e certeza, entendem que denominar como tal o CAM é um “erro”⁶⁷⁴. De acordo com o referido autor,

...o fato de que o CAM constitua um código marco pode implicar algumas dificuldades no futuro, já que a delegação de aspectos

⁶⁷³ BARREIRA, Enrique C. El Código Aduanero del Mercosur (Decisión 27/10 del Consejo Mercado Común). **Doctrinas**. Disponível em: http://www.aduananews.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1483:el-codigo-aduanero-del-mercotur-decision-272010-del-consejo-mercado-comun&catid=41:archivo-doctrinas&Itemid=54. Acesso em: 12 mar. 2012, p. 3.

⁶⁷⁴ BARREIRA, Enrique C. **Código Aduanero del Mercosur**: dificultades hacia la norma marco. 2010. Disponível em: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=2571&IdSeccion=2>. Acesso em: 13 abr. 2013.

regulamentares e complementares fará necessário o estabelecimento de novos acordos entre as diferentes partes do complexo entrelaçado de interesses – públicos e privados – dos países envolvidos, tendo em conta que a finalidade do direito aduaneiro é equilibrar os interesses entre o Estado e o comerciante.

[...] Segundo a doutrina constitucional argentina, as leis marco são normas jurídicas incompletas, razão pela qual somente podem existir na medida em que delegam, usualmente ao poder administrador. É este quem deve completar o que está incompleto na lei, ou seja, aqueles aspectos que o legislador decidiu não assumir. As perguntas que surgem, então, tem a ver com o grau e os termos da delegação, já que um código destas características não podem ser aplicado sem as normas delegadas.

[...]

...o conceito mesmo de código não parece compadecer-se com a ideia de código marco. Por definição um código marco é incompleto (falta-lhe completude), não permite conhecer a regra (falta-lhe certeza) e permite uma fácil mudança através de normas complementares (carece de estabilidade).

[...]

...a excessiva delegação esvaziaria o CAM de conteúdo substancial, o qual adquire importância porque [...] o direito aduaneiro é direito público de particular incidência no direito privado. [...]

Por último, um fator capaz de aportar incerteza constituiria a falta de definição sobre quem serão os encarregados de ditar as normas delegadas, já que em alguns momentos o código delega às autoridades aduaneiras e em outros aos próprios órgãos do Mercosul. (tradução livre).⁶⁷⁵

Frente a isso, para Barreira, o CAM não se encaixa no conceito tradicional que ele adota para um código. Infelizmente, o autor manteve-se atrelado à noção fechada e totalizante de código, não percebendo a evolução da teoria jurídica quanto a ideia de um “código marco” ou “central”.

Esta opinião de Barreira teve grande repercussão e é seguida por parte da doutrina especializada, especialmente na Argentina. Nessa esteira, segundo

⁶⁷⁵ BARREIRA, Op. Cit., p. 1-2. No original: “...el hecho de que el CAM constituya un código marco puede implicar algunas dificultades en el futuro, ya que la delegación de aspectos reglamentarios y complementarios hará necesario el establecimiento de nuevos acuerdos entre las diferentes partes del complejo entramado de intereses – públicos y privados – de los países involucrados, teniendo en cuenta que la finalidad del derecho aduanero es equilibrar los intereses entre el estado y el comerciante. [...] Según la doctrina constitucional argentina, las leyes marco son normas jurídicas incompletas, razón por la cual sólo pueden existir en la medida en que delegan, usualmente en el poder administrador. Es éste quien debe completar lo que está incompleto en la ley, es decir, aquellos aspectos que el legislador ha decidido no asumir. Los interrogantes que surgen entonces tienen que ver con el grado y los términos de la delegación, ya que un código de estas características no puede ser aplicado sin las normas delegadas. [...] ...el concepto mismo de código no parece compadecerse con la idea de código marco. Por definición, un código marco es incompleto (le falta completitud), no permite conocer la regla (le falta certeza) y permite un fácil cambio a través de normas complementarias (carece de estabilidad). [...] ...la excesiva delegación vaciaría al CAM de contenido sustancial, lo cual adquiere importancia porque [...] el derecho aduanero es derecho público de particular incidencia en el derecho privado. [...] Por último, un factor capaz de aportar incertidumbre lo constituiría la falta de definición sobre quiénes serán los encargados de dictar las normas delegadas, ya que en algunos momentos el código delega en las autoridades aduaneras y en otros lo hace en los órganos propios del Mercosur”.

Palenque-Bullrich, o CAM não seria um Código, por não conter um conjunto unitário de normas e princípios, faltando-lhe certeza. O CAM não poderia ser considerado como uma lei-quadro que determina as linhas gerais de diferentes instituições aduaneiras sem esclarecer os direitos e obrigações correspondentes a cada uma delas. Mais grave ainda, segundo a autora, o CAM prevê atribuição para as legislações nacionais regerem instituições aduaneiras tais como a autoridade aduaneira, os agentes das aduanas, entre outros. Esta delegação não seria só perigosa, mas também estaria em aberta contradição com as exigências de uma consolidação aduaneira.⁶⁷⁶

Ademais, conforme a autora mencionada, ao longo de todo o CAM, este faz menção a normas regulamentares, deixando dúvida se delegará competências legislativas aos parlamentos nacionais. Também, não é de boa técnica legislativa chamar o CAM de Código por que ele não constitui mais que uma enumeração de definições de instituições aduaneiras cujas condições de exercício serão fixadas posteriormente, seja pelos órgãos do bloco, seja pelos parlamentos nacionais.⁶⁷⁷

E, ainda segundo Palenque-Bullrich, as normas regulamentares não seriam destinadas a facilitar a aplicação das disposições do CAM, mas efetivamente serviriam a completá-las, o que poderá trazer violações a direitos fundamentais, tais como o direito de propriedade e a liberdade individual de ir e vir, e a determinação de competência a um órgão indeterminado, como o Comitê, pode trazer perigo a essas questões. Desse modo, apresentaria um caráter instável e heterogêneo, o que pode dificultar sua internalização pelos Estados Partes. Em consequência da inexistência de uma verdadeira união aduaneira, o CAM constituiria, para a referida autora, um conjunto confuso de normas nacionais e normas comunitárias existentes e futuras, não dispendo aos os terceiros os quais venham a comercializar com o bloco uma legislação uniforme de referência, que esclareça o modo de se conduzir e de proteger suas negociações.⁶⁷⁸

Apesar dos pontos relevantes apontados pelos defensores desta posição, pensa-se referirem-se suas objeções muito mais à aplicação do CAM

⁶⁷⁶ PALENQUE-BULLRICH, Silvina. Le besoin d'un code des douanes du MERCOSUR. *La Lettre du CFDC*, n. 65, Janvier 2012, p. 8.

⁶⁷⁷ Id. *Ibid.*, p. 8-9.

⁶⁷⁸ Id. *Ibid.*, loc. Cit.

e de como este será regulamentado, no âmbito do bloco e dos ordenamentos internos de seus Estados Partes, em vez de dizerem respeito à adequação terminológica e à teoria jurídica. Nesse sentido, não parece prejudicial a seu funcionamento e ao relacionamento passível de ser estabelecido com as ordens nacionais o CAM ser classificado como um “código central” ou “marco”, ou, ainda, “sui generis”, pois a maior parte dos juristas dos Estados Partes, seja no âmbito legislativo, na doutrina ou na jurisprudência, já reconheceram, há muito, o anacronismo de uma concepção fechada e totalizante de código, inclusive alterando suas legislações internas, em diversas áreas, como, por exemplo, no Direito Civil, para abarcar novos códigos⁶⁷⁹ dotados de natureza “aberta”, “móvel” ou “central”.

Tal código, por estabelecer um sistema aberto, dotado de diretrizes basilares, aparenta ser conveniente e apropriado à integração regional no estágio em que se encontra no MERCOSUL. Promove a adequação das normas internas aos lineamentos entendidos como necessários e pertinentes pelo seu grupo de Estados Membros, ao mesmo tempo em que conserva a tão valorizada discricionariedade, permitindo a manutenção, naquilo em que não se encontrou consenso no bloco, do tratamento nacional da matéria.

Isto parece pertinente ao se tratar do direito da integração regional mercosulino, o qual, por ainda estar atrelado ao intergovernamentalismo, sofre reflexos ao sabor das decisões políticas tomadas pelos Estados membros, não sendo possível, a curto ou a médio prazos, apresentar a estabilidade que Barreira gostaria de observar num código. Portanto, a definição do CAM como código não é a questão essencial sobre o papel que este pode exercer para aprofundar o direito derivado mercosulino, a fim de garantir a função transformadora que este pode ter sobre os ordenamentos internos dos países membros. De fato, o que é mais importante é verificar como pode se dar a sua relação com estes ordenamentos e se este instrumento de harmonização legislativa está apto ou não a superar a tradição de ineficácia e inefetividade da maior parte da normativa do bloco, tema a se abordar na segunda parte do estudo.

Nesse sentido, para examinar o Código Aduaneiro do MERCOSUL é necessário, em primeiro lugar, entender, no que tange à sua abrangência e

⁶⁷⁹ É o caso, por exemplo, do Código Civil Brasileiro de 2002.

adequação ao modelo de harmonização normativa do bloco, como este foi elaborado e qual seu papel no arcabouço jurídico mercosulino. Esta é a análise a ser feita na sequência.

1.2.2.2. A formação e abrangência do Código Aduaneiro do MERCOSUL e sua adequação ao modelo de harmonização legislativa do bloco

Para compreender o Código Aduaneiro do MERCOSUL e perquirir sobre sua adequação ao modelo de harmonização normativa do bloco, é preciso ter em conta como se chegou a aprovar o referido Código. Ou seja, é necessário entender o que se buscou com a sua edição no seio do bloco. Isto contempla traçar um panorama histórico da sua formação, inserindo-o no contexto mais amplo da tentativa de se estabelecer a integração econômica entre os Estados Partes por meio do MERCOSUL. Frente a isso, é preciso remontar-se aos objetivos iniciais do bloco, a fim de situar a elaboração do Código.

Nesse viés, o TA buscava a criação de um mercado comum entre os países originários, tendo em conta, conforme seus considerandos iniciais, que a ampliação das dimensões de seus mercados nacionais, pela integração, constituiria fundamental condição para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social⁶⁸⁰. Então, a criação do MERCOSUL demandava, entre outros requisitos, a possibilidade certa e efetiva de que as mercadorias, serviços e fatores produtivos de cada Estado pudessem circular sem restrições de qualquer tipo por todo o território do bloco.

O mercado comum deveria ter sido, com visto antes, constituído até 31 de dezembro de 1994. No entanto, isto não ocorreu, tendo o POP reenquadrado o projeto inicial na criação de uma união aduaneira como etapa prévia à formação do mercado comum. Nesse passo, uma união aduaneira⁶⁸¹ deve garantir, por definição, a eliminação de todas as restrições tarifárias e não tarifárias ao comércio intra-zona e a aplicação de uma tarifa externa comum à

⁶⁸⁰ MERCOSUL, Op. Cit.

⁶⁸¹ BALASSA, Op. Cit., p. 13; VINER, Jacob. **The Customs Union Issue**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 4; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **GATT**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivo/secex/omc/acordos/gatt47port.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2013.

totalidade do comércio com terceiros países, ou a uma parte substancial do mesmo.

Para eliminar as restrições tarifárias à livre circulação de mercadorias, o art. 5º do Tratado estipulou a aplicação de um Programa de Liberação Comercial, que consistiria em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas de eliminações de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como outras restrições ao comércio entre os Estados Partes, para chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero, sem barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário⁶⁸². No Anexo I do Tratado se enunciavam, com detalhe, as características deste Programa, durante o período de transição⁶⁸³.

Mas, deve-se esclarecer que, nem toda medida a impedir ou dificultar o comércio, é assimilada como restrição a se eliminar, pois o Tratado autoriza os Estados, excepcionalmente, a aplicar medidas desta natureza, pelas razões contidas no art. 50, do Tratado de Montevideo, do qual aqueles são signatários no âmbito da ALADI⁶⁸⁴.

Nessa esteira, para se atingir o objetivo de alcançar a união aduaneira e cumprir o referido Programa, seria necessária, também, uma política aduaneira unificada para o comércio com países terceiros, não inseridos no bloco. Isto constituiria, segundo Maran de Oliveira, um dos pilares básicos da integração, porque geriria de modo igualitário a política comercial dos Países Membros, impedindo que alguns destes concedam privilégios maiores que outros, podendo ser considerado, então, “...o primeiro movimento real de harmonização...” entre eles.⁶⁸⁵

⁶⁸² MERCOSUL, Op. Cit.

⁶⁸³ Id. Ibid.

⁶⁸⁴ O Tratado de Montevideo, de 12 de agosto de 1980, substitui a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) pela Associação Latino-americana de Integração (ALADI). No seu art. 50, prevê serem razões a permitirem a aplicação de medidas restritivas do comércio as questões de moralidade pública, segurança, regulação do tráfico de armas, munições e materiais de guerra e outros artifícios militares, proteção da vida e da saúde das pessoas, animais e vegetais, importação e exportação de ouro e prata metálicos, proteção do patrimônio nacional de valor artístico, histórico e arqueológico, exportação, utilização e consumo de materiais nucleares, radioativos ou utilizáveis no aproveitamento da energia nuclear. Ver: ALADI. **Tratado de Montevideo**. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadowebp/tm80>. Acesso em: 20 mar. 2013.

⁶⁸⁵ MARAN DE OLIVEIRA, Celso. **Mercosul** – Livre Circulação de Mercadorias. Curitiba: Juruá, 2002, p. 33.

Para que tal política comum pudesse ser realizada, seria preciso, então, instaurar uma tarifa externa unificada e toda a mecânica que a envolve, com medidas, como, por exemplo, dentre outras medidas, normas de origem das mercadorias e um Código Aduaneiro⁶⁸⁶. Com isso, no MERCOSUL, buscou-se, primeiramente, o estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC)⁶⁸⁷, aprovada pelas Decisões n. 07⁶⁸⁸ e 22/94⁶⁸⁹, do CMC, embora sua estrutura básica já tivesse sido acordada em 1993, na Decisão CMC n. 13/93⁶⁹⁰.

A TEC constituiu-se numa lista de tarifas a serem cobradas dos produtos de países terceiros no momento em que ingressam no território de algum dos Estados membros, por fazer parte do território aduaneiro do bloco⁶⁹¹. A entrada em vigor da TEC, para a maior parte do universo tarifário, ocorreu em 01 de janeiro de 1995. Para viabilizá-la, foi necessário adotar uma Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), aprovada também em 1994, e que tem como base o Sistema Harmonizado de Designação e Classificação de Mercadorias da Organização Mundial das Aduanas (OMA)⁶⁹², bem como um Regime de

⁶⁸⁶ Id. *Ibid.*, p. 199.

⁶⁸⁷ Trata-se de tarifa uniforme adotada por grupos formados a partir de acordos comerciais a ser avaliada para as importações originadas de países que estão fora destes grupos.

⁶⁸⁸ MERCOSUL. **Decisão CMC n. 07/1994.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_1994. Acesso em: 15 jan. 2014.

⁶⁸⁹ MERCOSUL. **Decisão CMC n. 22/1994.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_1994. Acesso em: 15 jan. 2014.

⁶⁹⁰ Id. **Decisão CMC n. 13/1993.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_1993. Acesso em: 15 jan. 2014.

⁶⁹¹ MARAN DE OLIVEIRA, Op. Cit., p. 204. Sobre o tema ver também: SILVA FILHO, Antonio Rodrigues; CATÃO, Marcos André Vinhas. **Harmonização Tributária no Mercosul.** São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 51-58.

⁶⁹² O Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias (SH) é um método internacional de classificação de mercadorias, baseado em uma estrutura de códigos e respectivas descrições, criado em 1988. Objetiva promover o desenvolvimento do comércio internacional, aprimorar a coleta, comparação e análise de suas estatísticas e facilita as negociações comerciais internacionais, a elaboração das tarifas de fretes e das estatísticas relativas aos diferentes meios de transporte de mercadorias e de outras informações utilizadas pelos diversos intervenientes na área. A composição dos códigos do SH, formado por seis dígitos, permite atender as especificidades dos produtos, tais como origem, matéria constitutiva e aplicação, em um ordenamento numérico lógico, crescente e de acordo com o nível de sofisticação das mercadorias. Ver: ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS. **What is the Harmonized System?** Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/overview/what-is-the-harmonized-system.aspx>. Acesso em: 17 jan. 2014; BRASIL. MDIC. **Nomenclatura Comum do Mercosul.** Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1090&refr=605>. Acesso em: 17 jan. 2014.

Origem, a determinar quando um produto é considerado originário de um país membro, pela Decisão CMC n. 06/94⁶⁹³.

No entanto, adotou-se uma lista de exceção à TEC (LETEC) com relação a cada Estado Parte, permitindo-lhes manter mecanismos de ajustes das tarifas nacionais, com prazos determinados, cujo decurso traria a necessidade de convergência à tarifa comum. Estas exceções, então, deveriam ser temporárias, podendo os Estados contemplarem níveis de alíquotas inferiores ou superiores às da TEC, desde que não ultrapassem os níveis tarifários consolidados na OMC. Nesse passo, no que diz respeito aos produtos inseridos na LETEC, a política aduaneira não é comum, mas diferenciada. Ou seja, cada Estado Parte aplicará sua tarifa, nos prazos estipulados pelas Decisões do bloco, e na medida do tempo, operar-se-á a sua retirada, de modo paulatino.⁶⁹⁴

Em face da LETEC, houve dificuldades para a efetividade da TEC, pois numerosas decisões ditadas desde 1994 sobre a matéria (tais como as Decisões CMC n. 15/97⁶⁹⁵, 27/00⁶⁹⁶, 67/00⁶⁹⁷, 05/01⁶⁹⁸, 06/01⁶⁹⁹, 21/02⁷⁰⁰, 31/03⁷⁰¹ e 32/03⁷⁰², 38/05⁷⁰³, 59/07⁷⁰⁴, 28/09⁷⁰⁵, 58/10⁷⁰⁶ e 49/2012⁷⁰⁷)

⁶⁹³ MERCOSUL. **Decisão CMC n. 06/1994.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_1994. Acesso em: 21 jan. 2015. Mais tarde, o Regime de Origem passou a ser regulado pela Decisão CMC n. 01/2004. Ver: **Decisão CMC n. 01/2004.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2004. Acesso em: 21 jan. 2015.

⁶⁹⁴ MARAN DE OLIVEIRA, Op.Cit., p. 205-206.

⁶⁹⁵ MERCOSUL. **Decisão CMC n. 15/1997.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_1997. Acesso em: 15 jan. 2014.

⁶⁹⁶ Id. **Decisão CMC n. 27/2000.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2000. Acesso em: 15 jan. 2014.

⁶⁹⁷ Id. **Decisão CMC n. 67/2000.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2000. Acesso em: 15 jan. 2014.

⁶⁹⁸ Id. **Decisão CMC n. 05/2001.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2001. Acesso em: 15 jan. 2014.

⁶⁹⁹ Id. **Decisão CMC n. 06/2001.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2001. Acesso em: 15 jan. 2014.

⁷⁰⁰ Id. **Decisão CMC n. 21/2002.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2002. Acesso em: 15 jan. 2014.

⁷⁰¹ Id. **Decisão CMC n. 31/2003.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2003. Acesso em: 15 jan. 2014.

ampliaram as exceções a esta e/ou prorrogaram os seus prazos de vigência. Atualmente, os prazos de sua manutenção estarão vigentes até 31 de dezembro de 2015 e de 2017, respectivamente, aos países originários do bloco e à Venezuela.

Nesse passo, a contínua manutenção de certas mercadorias, pela prorrogação de prazos, e inserção de outras novas no rol da LETEC dificultam a consolidação da união aduaneira pretendida pelo MERCOSUL. Isso porque, em função de todas estas questões, a TEC não pôde alcançar, até hoje, a totalidade do universo tarifário do bloco.

Nesse diapasão, não se pode afirmar ter o bloco constituído uma união aduaneira no sentido exato do art. XXIV, GATT. A linguagem doutrinária prefere falar da consolidação de uma *união aduaneira imperfeita*.

De acordo com autores como Vasconcellos, Medeiros e Wolffenbüttel, o bloco pode ser classificado como união aduaneira imperfeita em razão de esse regime não ser aplicável a todos os produtos nele comercializados⁷⁰⁸. No mesmo sentido, segundo Campos *et al.*, a “... União Aduaneira não se configura como perfeita... [,pois,]...na prática, a tarifa não é comum, como é na

⁷⁰² Id. **Decisão CMC n. 32/2003.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2003. Acesso em: 15 jan. 2014.

⁷⁰³ Id. **Decisão CMC n. 38/2005.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2005. Acesso em: 21 jan. 2015.

⁷⁰⁴ Id. **Decisão CMC n. 59/2007.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2007. Acesso em: 21 jan. 2015.

⁷⁰⁵ Id. **Decisão CMC n. 28/2009.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2009. Acesso em: 21 jan. 2015.

⁷⁰⁶ Id. **Decisão CMC n. 58/2010.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2010. Acesso em: 21 jan. 2015.

⁷⁰⁷ Id. **Decisão CMC n. 49/2012.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2012. Acesso em: 21 jan. 2015.

⁷⁰⁸ VASCONCELLOS, Op. Cit., nota n. 14, p. 14; MEDEIROS, José Artur Denot. A construção do MERCOSUL: estágio atual e perspectivas. **Boletim de Diplomacia Econômica**, n. 19, MRE/SGIE/GETEC, 1995, p. 147-160; WOLFFENBÜTTEL, Andréa. União Aduaneira. In: IPEA. **O que é? União Aduaneira. Ano 4, Ed. 32, 7/3/2007.** Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2130:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 20 dez. 2012. Sobre o tema, ver também: KUME, Honório; PIANI, Guida. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 25, n. 4, Dec. 2005, p. 370-390.

teoria”⁷⁰⁹. Com isso, segundo Maran de Oliveira, isto ocorre no bloco por faltarlhe a realização de objetivos básicos, como a uniformização das legislações nacionais ligadas à aplicação da TEC, políticas de eliminação efetiva de qualquer tipo de encargos de efeitos equivalentes aos direitos aduaneiros, de restrições quantitativas e medidas equivalentes a estas, entre outras medidas⁷¹⁰.

É neste contexto, composto por inúmeras e sobrepostas normas visando ao alcance da união aduaneira completa, que se insere a elaboração de um Código Aduaneiro para o MERCOSUL. Esta surge da necessidade de readaptar os prazos estabelecidos pela Decisão CMC n. 1/92⁷¹¹, conhecida como *Cronograma de Las Leñas*, a qual previa um calendário relativo à adoção de medidas, as quais deveriam ser aprovadas antes de 31 de dezembro de 1994, a fim de assegurar o pleno cumprimento dos objetivos estabelecidos no TA. Neste calendário, estabelecia-se, no que tange à harmonização normativa, que a “previsão de legislação aduaneira básica MERCOSUL” deveria ser concluída até dezembro de 1993⁷¹².

Todavia, este prazo não foi observado, como se verificou ser corriqueiro no âmbito do bloco, o que levou o GMC, órgão competente segundo a Decisão n. 1/92 para modificar os prazos referentes ao Cronograma, a editar a Resolução n. 13/94⁷¹³. Esta Resolução estabelecia ao SGT n. 2 (“Assuntos Aduaneiros”) que promovesse as medidas necessárias para concluir o Projeto de Código Aduaneiro MERCOSUL e suas Normas de Aplicação antes de 30 de novembro de 1994.⁷¹⁴

Segundo Trevisan e Basaldúa, para cumprir prazos, os servidores aduaneiros encarregados da elaboração do CAM, que sequer estavam tratando

⁷⁰⁹ CAMPOS, Lediany Freitas de; PASINI, Andréia Helena; ZACHOW, Marlowa; BRAUN, Beatriz Schneider; PIACENTI, Carlos Alberto. O crescimento econômico brasileiro e a corrente de comércio do Brasil com o Mercosul: uma análise econométrica. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, FAAP, São Paulo, Vol. 12, n. 22, jan. 2013, p. 71 (68-90).

⁷¹⁰ MARAN DE OLIVEIRA, Op. Cit., p. 33.

⁷¹¹ Id. **Decisão CMC n. 01/1992.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_1992. Acesso em: 10 mar. 2012.

⁷¹² Id. Ibid.

⁷¹³ Id. **Resolução GMC n. 13/1994.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/resoluciones_1994. Acesso em: 10 mar. 2012.

⁷¹⁴ Id. Ibid. Ver também: LOPES, Josiane Gastaldo. **A União Aduaneira no Mercosul**. 2001. Monografia de Especialização. Orientador Claudio Moretti. Curso de Especialização “O Novo Direito Internacional”. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2001, p. 53.

do assunto com dedicação integral, acabaram por adotar o modelo do Código Aduaneiro Comunitário da UE⁷¹⁵, estabelecendo a seus moldes o conteúdo da Decisão CMC n. 25/94.⁷¹⁶ Isto foi o que resultou feito, ao invés de efetivamente se analisar, caso a caso, as assimetrias das legislações dos Estados Partes que os redatores representavam, buscando uma real harmonização.⁷¹⁷ A referida Decisão previa que sua entrada em vigor se daria 30 dias depois do segundo instrumento de ratificação, denotando que, para a vigência simultânea, seria suficiente sua internalização por apenas dois Estados Partes⁷¹⁸.

No entanto, a referida Decisão não entrou em vigor. Em razão disso, determinou-se ao CT n. 2 (também atinente a “Assuntos Aduaneiros”, como o SGT n. 2 do GMC), este atrelado à CCM, a revisar este texto e elaborar um protocolo adicional ao Código, tarefa que se realizou entre 1997 e 2000. Ao analisar a primeira versão da revisão do Código, de 1997, Barreira, apesar de lhe tecer pesadas críticas, apontava algumas melhorias no texto revisto, como a inclusão de regimes aduaneiros omitidos na norma anterior, de regime de proibições e restrições, de regime de garantias, maior desenvolvimento de normas operativas aduaneiras, entre outras questões⁷¹⁹. Mas, estes esforços

⁷¹⁵ UNIÃO EUROPEIA; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Op. Cit.

⁷¹⁶ TREVISAN, Rosaldo. Direito Aduaneiro da Integração no MERCOSUL. In: MENEZES, Wagner. (coord.). **Estudos de Direito Internacional** – Vol. V. – Anais do 3º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2005, p.400; BASALDÚA, Ricardo Xavier. Reflexiones sobre el Código Aduanero del Mercosur. In: FERRARI, Regina Mari Macedo Nery (Org.). **O Mercosul e as ordens jurídicas de seus Estados-membros**. Curitiba: Juruá, 1999. p. 253; MERCOSUL. **Decisão CMC n. 25/1994**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_1994. Acesso em: 10 mar. 2012. Para uma análise quanto ao conteúdo da Decisão, ver: COSTA, Ligia Maura. O Código Aduaneiro do Mercosul. In: BASSO, Maristela (Org.). **Mercosul**. Seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 340-355.

⁷¹⁷ Id. Ibid. ; Id. Ibid.

⁷¹⁸ MERCOSUL, Ibid. Ver também: SACERDOTE, Adriana; GOLDSZTEIN, Fabiana; CONDE, Tristán; JUÁREZ, Héctor H. El Código Aduanero del Mercosur (CAM) – Desde la óptica de sus redatores nacionales. In: **Temas del Cono Sur**, Dossier de Integración 75, 2010. Disponível em:

[http://biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/index.php?title=El_C%C3%B3digo_Aduanero_del_Mercosur_\(CAM\)_-_Desde_la_%C3%B3ptica_de_sus_redatores_nacionales](http://biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/index.php?title=El_C%C3%B3digo_Aduanero_del_Mercosur_(CAM)_-_Desde_la_%C3%B3ptica_de_sus_redatores_nacionales). Acesso em: 20 dez. 2011.

⁷¹⁹ Barreira analisa tanto os pontos de melhoria, já acima mencionados, como faz severas críticas à primeira versão da revisão do Código Aduaneiro do MERCOSUL, as quais se referem à falta de precisão conceitual com relação a definições atinentes aos sujeitos, à classificação tarifária, a normas de origem, ao depósito aduaneiro, a autoridade aduaneira, aos destinos aduaneiros, aos âmbitos espaciais, à responsabilidade tributária do despachante aduaneiro, ao fato gerador da obrigação tributária aduaneira, bem como se referem a omissões quanto a certos temas, como os relativos à reexportação, ao transbordo, à comercialização ou

de revisão, mesmo com melhorias, não alcançaram consenso técnico nem político a possibilitar a aprovação de nova norma.⁷²⁰

Frente a isso, em 2003, momento em que se dava novo impulso ao MERCOSUL, o CMC, pela Decisão n. 26/2003⁷²¹, estabeleceu mais um cronograma de trabalho para o período 2004/2006, atribuindo ao GMC e à CCM, respectivamente pelos seus SGT n. 2 e CT n. 2, a tarefa de identificar os aspectos conceituais básicos do CAM, que requereriam definições, e a proceder sua revisão.⁷²² Identificados estes conceitos, em 2006, firmou-se a Resolução GMC n. 40/06⁷²³, a qual estabeleceu os delineamentos e definições tomados em consideração para a redação do novo projeto do CAM.⁷²⁴

Nessa esteira, aprovou-se a Decisão n. 25/2006⁷²⁵, pela qual se criou um Grupo Ad Hoc, atrelado ao GMC, conformado por especialistas em matéria aduaneira e direito tributário, para efetivamente redigir o novo projeto, com base nos delineamentos contidos na Resolução antes referida. Com isso, iniciaram-se os trabalhos de redação no mesmo ano, realizando-se reuniões mensais, no território de cada país que exercesse a Presidência Pro Tempore do bloco.⁷²⁶

Todas essas medidas deram vazão a novos textos provisórios para o CAM em 1997, 1998 e 2005, os quais restaram desconhecidos por um suposto pacto de confidencialidade entre os sócios⁷²⁷, apenas sabendo-se que foram identificadas substanciais diferenças nos ordenamentos jurídicos internos dos

destruição de mercadoria sem titular conhecido ou abandonada, entre outros. Ver: BARREIRA, Enrique C. Primera versión de revisión del Código Aduanero Mercosur. **Revista de Derecho del Mercosur**, Año 1, n. 2, set. 1997, p. 78-100.

⁷²⁰ Id. Ibid., p. 2.

⁷²¹ MERCOSUL. **Decisão CMC n. 26/2003.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2003. Acesso em: 10 mar. 2012.

⁷²² Id. Ibid. Ver também: SACERDOTE, GOLDSZTEIN, CONDE, JUÁREZ, Op. Cit., loc. Cit.

⁷²³ Id. **Resolução GMC n. 40/2006.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/resoluciones_2006. Acesso em: 10 mar. 2012.

⁷²⁴ SACERDOTE, GOLDSZTEIN, CONDE, JUÁREZ, Op. Cit., loc. Cit.

⁷²⁵ MERCOSUL. **Decisão CMC n. 25/2006.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2006. Acesso em: 10 mar. 2012.

⁷²⁶ SACERDOTE, GOLDSZTEIN, CONDE, JUÁREZ, Op. Cit., p. 3.

⁷²⁷ Segundo Barreira, logo após a retomada pelo SGT n. 2 dos trabalhos sobre código aduaneiro, o setor privado relacionado com o comércio exterior insistiu que seria necessária sua convocação para o desenvolvimento dos trabalhos preliminares e negociações tendentes a modificar o referido código. Contudo, de acordo com o autor, "...as autoridades nacionais e do Mercosul restringiram o conhecimento da informação relativa às tarefas que se levavam a cabo...". Ver: BARREIRA, Op. Cit., p. 2.

Estados membros, que teriam levado a não incluir no projeto institutos nacionais que poderiam se aplicar em caráter supletivo e a remeter a regulação de aspectos em que não se obteve consenso para normas regulamentares⁷²⁸. Em razão disso, a aprovação recente do CAM parece surpreendente.⁷²⁹

Por isso, desde 1994 as tentativas de sua elaboração parecem ter se frustrado repetidamente. Mas, tendo em vista que, em 2004, na XXVII Reunião do CMC, estabeleceu-se que se deveria aprovar o CAM não além de 2008, continuou-se a pressão temporal, e, com isso, manteve-se a influência do Código Aduaneiro europeu, a qual foi acrescida de referências às legislações aduaneiras dos Estados Partes e de normas internacionais relativas à temática aduaneira.

Nessa esteira, durante as negociações de acordo de livre comércio entre MERCOSUL e UE, esta exigiu que o bloco sul-americano demonstrasse claramente sua intenção de consolidar uma união aduaneira pela adoção de uma legislação comum⁷³⁰, o que conduziu à aprovação, em agosto de 2010, da Decisão CMC n. 27, a qual estabelece o atual CAM. A referida Decisão necessita de incorporação aos direitos internos dos Estados Partes, tendo em vista sua matéria, que é de competência compartilhada por estes. Logo em seguida, houve a edição da Decisão CMC n. 34/11⁷³¹, a qual prevê a criação de Grupo *Ad Hoc*, subordinado ao GMC, para coordenar o seu Comitê Técnico n. 2, para a elaboração do regulamento do CAM. Esta norma, por se referir ao funcionamento do bloco, nos moldes vistos anteriormente, entrou em vigor, quando de sua publicação, não necessitando incorporação. Estas normas regulamentares estão sendo produzidas no âmbito do referido Grupo. Assim, o CAM, apesar de aprovado, no entanto, ainda não está vigente, pois apenas a Argentina o internalizou em 2012, mediante a Lei n. 26.725⁷³².

⁷²⁸ SACERDOTE, GOLDSZTEIN, CONDE, JUÁREZ, Op. Cit., p. 3.

⁷²⁹ PALENQUE BULLRICH, Op. Cit., p. 8.

⁷³⁰ CARVALHO, Felipe Augusto Torres de; LEITE, Alexandre César Cunha. Acordo de Associação Inter-Regional MERCOSUL – União Europeia: entraves à aprovação e perspectivas futuras. **Século XXI**, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013, p. 121 (p. 107-133).

⁷³¹ Id. **Decisão CMC n. 34/2011**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2011. Acesso em: 10 mar. 2012.

⁷³² Lei nº 26.795, sancionada em 21/11/12, promulgada em 10/12/12 e publicada no Boletín Oficial argentino em 13/12/12. Ver: ARGENTINA. Ley No. 26.795, de 21 de noviembre de 2012. Disponível em: <http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?s=01&f=20121213>. Acesso em: 20 dez. 2012.

Um código aduaneiro, em sua concepção mais simples, objetiva regular a entrada e saída de mercadorias dentro de um território, bem como em fiscalizar, através de seus órgãos designados, as operações fomentadas dentro dessa modalidade e na responsabilidade de fazer valer a legislação comum na determinação de uma união aduaneira.⁷³³ Nesse sentido, sua importância, enquanto medida de aproximação normativa, é evidente.

Segundo Sacerdote, Goldsztein, Conde e Juárez, sua importância não se dá somente porque demarca um território aduaneiro único, no qual seja indistinta a entrada e a saída de mercadorias, permitindo a aplicação de uma legislação comum, senão também por trazer segurança jurídica e transparência aos operadores comerciais da região. Harmoniza o tratamento outorgado às mercadorias e permitirá aperfeiçoar os procedimentos aduaneiros, facilitando o comércio intra-bloco e com terceiros países. Contribuirá, segundo os referidos autores, para gerar um clima favorável às empresas da região, no cenário econômico internacional, para que adotem decisões conjuntas, orientadas a promover a transformação produtiva e permitindo ao MERCOSUL concluir com êxito as negociações com outros blocos regionais e países.⁷³⁴

O CAM possui, portanto, a abrangência, segundo visto na seção anterior, de um “código marco”, no qual se estabelecem princípios e institutos fundamentais em matéria aduaneira, aplicáveis a todos os âmbitos terrestres, aéreos e marítimos submetidos à soberania dos Estados Partes. Com isso, não substituirá as normas internas na matéria, as quais permanecerão vigentes e aplicáveis nos temas não abordados, total ou parcialmente, pela norma mercosulina, as quais funcionarão como normas complementares. Ademais, com as suas normas regulamentares, a exemplo da primeira já emitida, a Decisão n. 34/11, a qual traça cronograma sobre os pontos a serem regulamentados, classificando-os em baixa, média e alta prioridade, suas disposições regerão o comércio internacional do MERCOSUL com países terceiros e o comércio intra-zona, a fim de aperfeiçoar a união aduaneira. Esta técnica legislativa permitiu concluir, ao longo de anos de intensas e complexas negociações, um Código, ainda que *sui generis*, para o MERCOSUL, e, seu

⁷³³ PEIXOTO AMARAL, Vivian Henriques de Mello. O MERCOSUL e o Código Aduaneiro Comum. **Jus Gentium**, Curitiba, ano 4, n. 8, jul/dez 2010, p. 232.

⁷³⁴ SACERDOTE; GOLDSZTEIN; CONDE; JUÁREZ, Op. Cit., p. 3.

aperfeiçoamento por normas complementares e regulamentares permitirá adequar, de modo ágil, regras jurídicas aplicáveis aos mutantes cenários em que se desenvolve o comércio internacional.

Em face disso, percebe-se que o CAM está plenamente inserido no modelo de harmonização jurídica mercosulino, por consistir numa Decisão do CMC. Como se examinou na seção anterior, o TA apenas traçou uma meta genérica de harmonização das legislações dos Países sócios do bloco nas temáticas pertinentes ao alcance do Mercado Comum. Não fez, nesse sentido, qualquer diferenciação de funções de aproximação legislativa quanto aos três tipos de normas de direito derivado do MERCOSUL. Todas estas, Decisões, Resoluções e Diretrizes, parecem ser destinadas ao mesmo propósito geral harmonizador. Nesse sentido, o CAM aparenta tratar-se de instrumento adequado para expressar a matéria sobre a qual versa, por se referir a questão atinente aos objetivos do TA e do POP, essencial para lograr a constituição de uma união aduaneira, e, posteriormente, de um mercado comum. Serve, assim, a suprimir as divergências mais graves entre as legislações internas dos Estados membros e a traçar diretrizes gerais a serem seguidas por estas para a realização cotidiana da atividade aduaneira no bloco.

Contudo, como uma de suas influências foi o Código Aduaneiro Comunitário da UE, um Regulamento do Conselho, instrumento típico de uniformização normativa, poder-se-ia pensar em atribuir esta função também ao CAM. O CAM até teria potencial para, como o Regulamento europeu, substituir, em termos de conteúdo, as normas internas aduaneiras dos Países membros do MERCOSUL. Mas, isto se torna inviável no momento em que assumiu a característica de “código marco”, limitando-se a estabelecer diretrizes e lineamentos gerais, permitindo a sua complementação, naquilo que não contempla, pelas disposições existentes nos direitos internos dos Estados. Por conseguinte, dá aos Países membros margem de apreciação nacional, apenas atenuando as assimetrias entre eles, consubstanciando-se num instrumento de harmonização legislativa.

Ademais, se a equiparação a um Regulamento europeu fosse realmente levada em conta, isto exigiria que o CAM fosse dotado de aplicabilidade direta, já que esta é uma característica essencial deste instrumento comunitário. Todavia, como mencionado antes, as normas

mercosulinas não dispõem desta característica, tendo em vista necessitarem de incorporação aos ordenamentos estatais. Por isso, e por tratar de conteúdo atinente ao alcance das metas gerais propostas nos tratados constitutivos do bloco, o CAM depende, sim, da sua transposição às ordens internas dos Estados Partes para iniciar sua vigência, como se prevê em seu próprio texto.

Apesar disso, poder-se-ia conjecturar quanto seu conteúdo, para dizer se tratar de questão atinente ao funcionamento interno do bloco. Isto permitiria enquadrá-lo na situação excepcional anteriormente analisada, referente à dispensa de internalização. Mas, como cabe aos Estados Partes, mediante suas representações nacionais junto ao CMC, em delegação executiva, deliberar e determinar, discricionariamente, se uma ou outra matéria é ou não objeto do referido funcionamento interno do MERCOSUL, estes optaram, em realidade, em não entender o CAM como tal.

Isso parece ser devido às divergências encontradas entre as legislações internas dos países, nessa matéria, as quais impactaram no texto do CAM e que, certamente, exigiriam uma análise meticulosa dos Poderes estatais encarregados do processo de internalização para permitir sua vigência. Em razão disso, também, neste caso, não se permitiria que uma eventual dispensa de incorporação se desse pela existência de normas nacionais que contemplassem em termos idênticos a norma MERCOSUL em questão, pois as diferenças entre as legislações internas foram justamente os motivos pelos quais o texto teve de eliminar pontos polêmicos ou deixar sua regulação para normas complementares posteriores. De qualquer modo, a norma, como foi aprovada, é retrato fiel do complexo e difícil modelo de harmonização jurídica mercosulino.

Frente à adequação do CAM aos moldes de harmonização normativa do bloco, é, então, preciso compreender o que ele prevê. Isto é relevante porque possibilitará, depois, na segunda parte deste estudo, a verificação de como pode se dar sua relação com os ordenamentos jurídicos internos dos Estados Partes, bem como a análise de se está ou não apto a superar tradição de ineficácia e inefetividade normativa mercosulina. Portanto, traça-se, a seguir, um breve panorama de seu conteúdo, com vistas a estabelecer premissas para o seguimento do estudo na sua segunda parte.

Nesse viés, no que tange ao seu conteúdo, o CAM traz importantes definições. De acordo com o Artigo 1º do CAM, a regulamentação aduaneira a ser internalizada pelos países membros do bloco abrange dois pontos a ser importantes para o processo de integração regional: “a) à totalidade do território aduaneiro do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, instituído pelo Tratado de Assunção, de 26 de Março de 1991, salvo disposições comunitárias especiais ou resultantes de acordos internacionais; b) ao intercâmbio comercial dos Estados Partes do MERCOSUL com terceiros países”⁷³⁵. Definiu, assim, o território aduaneiro do bloco.

Ainda, aborda questões relacionadas à informatização das operações, como uma declaração única de importação/exportação, para facilitar as negociações entre os operadores de comércio exterior. A previsão desta declaração comum – o chamado Documento Único Aduaneiro do MERCOSUL (DUAM) – inscrito na segunda parte do Art. 178 do CAM⁷³⁶ determinará que o controle aduaneiro seja exercido a partir de um documento unificado e de fácil controle por parte dos Estados. Para Oliveira, com a adoção dos controles previstos e necessários, a ser implantada em médio prazo, se houver vontade política, isto auxiliará ao bloco no caminho a alcançar a união aduaneira.⁷³⁷

Ademais, como referido antes, o CAM traz caráter supletivo às legislações nacionais dos Estados Partes. Parece, com isso, buscar evitar lacunas. Ainda, prevê a presunção *iuris tantum* de validade dos atos administrativos aduaneiros, realizados pelas administrações aduaneiras dos Estados Partes, evitando o desgaste administrativo e judicial que poderia se apresentar diante de um duplo tratamento e o risco de posições diferentes ou contraditórias diante do mesmo fato. Traz definições básicas, define zonas aduaneiras e sujeitos aduaneiros, com suas competências. Deixa às legislações dos Estados Partes a regulamentação dos requisitos para o exercício das atividades das pessoas vinculadas à atividade aduaneira, como o operador econômico qualificado, o importador e exportador, o despachante aduaneiro, entre outros.

⁷³⁵ MERCOSUL, Op. Cit.

⁷³⁶ Id. Ibid.

⁷³⁷ OLIVEIRA, Alexandre Lira de. Livre Circulação de bens – o aperfeiçoamento do MERCOSUL como União Aduaneira. **Aduaneiras**. 10 set. 2010. Disponível em: http://www.aduaneiras.com.br/noticias/artigos/artigos_texto.asp?ID=9065298&acesso=2. Acesso em: 16 nov. 2011.

Aborda o ingresso e saída de mercadorias no território aduaneiro do bloco, bem como trata de regimes aduaneiros especiais. Define a obrigação tributária, quem é seu responsável e os seus modos de extinção. E determina o modo de estabelecimento do imposto de importação, bem como concede aos administrados direitos de petição e consulta e recursos. Por fim, estabelece o Comitê do CAM, integrado por servidores das administrações aduaneiras e representantes designados pelos Estados Partes, para zelar pela aplicação uniforme das medidas ali previstas, apesar de propor, em caso de descumprimento, sua sanção conforme as legislações nacionais.

Nesse sentido, por dotar-se deste conteúdo abrangente e trazer disposições bastante contemporâneas, como as relativas ao uso de sistemas informatizados, o CAM segue bem o exemplo dos Códigos Aduaneiros Europeus, os quais lhe serviram de inspiração, em todas as fases do longo processo para sua elaboração e aprovação junto ao MERCOSUL. Contudo, ao contrário destes, pelas conjuntura e institucionalidade intra-bloco, o CAM não pôde seguir estes exemplos à risca, não se constituindo em instrumento de uniformização, pois isto demandaria concessões maiores por parte dos Estados membros. E, como visto, não houve, durante a jornada de sua elaboração, consenso suficiente sobre diversos pontos, o que, no cenário do “interpresidencialismo” mercosulino, era um fator já antecipado, tendo-se de optar pela proposta viável neste contexto, ou seja, a de um código de função meramente harmonizadora.

Visto como se insere o CAM no modelo de harmonização jurídica mercosulina, depois de analisada a polêmica sobre sua denominação enquanto código, seguida do estabelecimento de um panorama geral sobre o seu conteúdo, pode-se, então, tecer considerações conclusivas quanto a esta primeira parte do estudo. Estas considerações servirão de síntese aos dois primeiros capítulos deste trabalho, a fim de estabelecer as condições de introdução dos outros dois capítulos que formarão a sua segunda parte. É o que segue.

CONCLUSÕES DA PARTE I

As premissas iniciais da tese aqui proposta referiram-se à análise do papel da aproximação normativa para a construção e consolidação do direito da integração, como instrumento para o alcance dos objetivos propostos pelas organizações das quais este direito emana e ao exame de como se insere neste cenário o CAM, enquanto norma pela qual se propõe alçar à completude a união aduaneira mercosulina.

Para demonstrar estas premissas, no primeiro capítulo deste estudo, partiu-se do exame do papel da aproximação normativa em face da integração regional. Entendeu-se ser a integração regional promotora de alterações paradigmáticas no âmbito do direito, tomando-se como exemplos a serem analisados os blocos regionais da UE e do MERCOSUL. Diante disso, a integração regional, de modo geral, é percebida como fenômeno o qual apresenta reflexos tanto sobre o direito internacional quanto sobre o direito interno dos Estados que dele participam, por produzir normas próprias, as quais não se enquadram perfeitamente nos moldes encontrados naquelas esferas.

Nesse sentido, sustentou-se ocorrer isto, em grande parte, pela metodologia utilizada para a produção do denominado direito da integração regional. Esta metodologia refere-se à aproximação normativa, a qual permite a compatibilização das ordens jurídicas dos Estados envolvidos em processo de integração, a qual assume variadas espécies. Em qualquer uma de suas manifestações a aproximação aparentou, então, atender à finalidade de gerar condições ao alcance dos objetivos compartilhados por Estados nesse processo. Em face disso, percebeu-se a relevância deste procedimento para realizar a integração entre países.

Contudo, identificou-se haver grande confusão na literatura especializada entre essas suas variadas espécies. Diante disso, foi necessário, na primeira seção do primeiro capítulo, esclarecer os conceitos atinentes a tais espécies. Verificou-se serem as espécies de aproximação normativa as seguintes:

- a) Coordenação – forma mais simplificada de aproximação, pela qual se busca apenas a eliminação de contrastes, para fins de assegurar coerência entre as normas dos Estados envolvidos, com ingerência mínima nos direitos nacionais;

- b) Harmonização – forma um pouco mais ampla de aproximação, através da qual, com maior ingerência nos direitos estatais, visa-se à supressão ou atenuação de assimetrias, estabelecendo diretrizes a serem observados por todos os países, com certa margem de apreciação quanto ao modo pelo qual irão se adequar a estas;
- c) Uniformização – forma intermediária de aproximação, pela qual se inserem nos ordenamentos dos Estados envolvidos regras idênticas em termos substanciais, formuladas por ato internacional, substituindo as normas internas de mesmo conteúdo;
- d) Unificação – forma mais aprofundada de aproximação, através da qual os Estados envolvidos adotam uma legislação única, extirpando-se as suas ordens internas.

Em seguida, foi examinado como estas diferentes espécies de aproximação normativa relacionam-se com os processos de integração regional. Constatou-se, nesse viés, que cada instrumento de aproximação corresponde a um grau ou estágio de desenvolvimento o qual se pretende alcançar quanto à integração regional. Conforme se avança no processo, a produção da regulação a qual o guiará e realizará deverá ser aprofundada mediante cada uma das categorias de aproximação antes examinadas, pois os objetivos almejados implicam na ampliação dos compromissos institucionais e jurídicos entre os países participantes. Assim, determinou-se a correspondência entre estas categorias e as etapas da integração da seguinte forma:

- a) Zona de livre Comércio – Harmonização/Coordenação: a harmonização de normas relativas a barreiras comerciais poderia garantir a supressão dos direitos e restrições alfandegárias e quantitativas necessária ao alcance desta etapa de integração. A coordenação também poderia ser utilizada, mas em normas complementares, para eliminação de contratastes procedimentais entre os países envolvidos;
- b) União aduaneira – Harmonização/Uniformização: por esta etapa exigir, além dos requisitos contemplados na zona de livre comércio, o estabelecimento de uma pauta aduaneira comum aos países

envolvidos, a harmonização normativa poderia contemplar aqueles requisitos, enquanto a uniformização serviria à determinação desta pauta;

- c) Mercado comum – Harmonização/Uniformização: por contemplar a livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas, esta etapa poderia concretizar-se através da mescla de normas harmonizadas e uniformizadas;
- d) União econômica e monetária – Harmonização/Uniformização: aqui se poderia seguir o mesmo procedimento utilizado para a etapa anterior, porém avançando em questões de conteúdo diverso, ao abarcar a abolição de divergências entre os países quanto a políticas econômicas e monetárias;
- e) Integração total – Unificação: ao contemplar todas as áreas de soberania dos Estados, formando um só ente, de cunho supranacional, a unificação das legislações destes quanto a políticas monetárias, fiscais, sociais e anticíclicas seria necessária.

Em função de terem se tomado os exemplos da UE, bloco de integração institucional e juridicamente mais avançado atualmente, e do MERCOSUL, bloco representativo da região sul-americana, analisou-se que espécies de aproximação normativa poderiam nestes ser encontradas. No caso da UE, identificaram-se vários instrumentos de aproximação normativa, como regulamentos, diretivas, decisões, pareceres e recomendações, os quais contemplam as categorias de coordenação à uniformização normativa. Quanto ao MERCOSUL, apontou-se que este bloco, por não possuir um desenvolvimento institucional e jurídico tão aprofundado como o da UE, possui menor variedade de instrumentos de aproximação, quais sejam as Decisões, Resoluções e Diretrizes, contemplando, por previsão expressa no seu tratado constitutivo, apenas a categoria de harmonização.

Ademais, diante dos diversos instrumentos de aproximação legislativos encontrados nestes blocos regionais, passou-se ao exame do papel que códigos poderiam ter para o alcance dos objetivos integracionistas. Entendeu-se, com isso, aparentarem os códigos, pela sua sistematização, serem aptos a garantir os requisitos necessários à integração regional. Nesse passo, identificou-se existir, tanto na experiência europeia como na mercosulina,

Códigos Aduaneiros, destinados a consolidar a etapa de união aduaneira e permitir condições de avançar para estágios mais aprofundados de integração. Assim, restou claro o valor essencial da aproximação normativa, em todas as suas espécies, para a construção do direito da integração regional.

Frente a isso, pareceu necessário verificar como este direito se manifesta, tomando-se como parâmetro sua forma mais avançada, o direito da UE, antes denominado de direito comunitário. Então, a segunda seção do primeiro capítulo do trabalho foi dedicada ao exame do direito da integração, explorando, através do exemplo europeu, a contribuição da aproximação normativa para sua consolidação. Nesse sentido, abordou-se a peculiaridade do direito da integração regional em face do direito internacional, tendo em vista que aquele se inicia no seio deste, mediante tratados constitutivos das organizações para integração, mas dele descola-se, ao desenvolver-se, formando normas próprias, destinadas à convergência entre os direitos internos dos Estados envolvidos neste processo. Assim, constatou-se dividir-se o direito da integração em direito originário, formado por tais tratados, e o direito derivado, constituído de normas produzidas pela estrutura institucional criada nestas organizações. É na elaboração deste direito derivado que a aproximação normativa encontra o seu papel fundamental.

Contudo, percebeu-se que, apesar de ser o bloco europeu exemplo de processo de integração, o seu direito, em razão de características peculiares por este assumidas, é tido como uma espécie distinta em face do direito da integração por diversos autores. Ao examinar-se o debate sobre esta questão, entendeu-se, todavia, ser o direito da UE espécie do gênero que é o direito da integração regional, por ainda apresentar aquele diversos atributos neste encontrados. Assim, resolveu-se utilizar a espécie, pela sua maior sofisticação e aprofundamento em sede de técnica jurídica, como padrão para a compreensão do direito decorrente de outros blocos regionais, em procedimento de direito comparado.

Nesse aspecto, constatou-se dever a integração europeia muito de seu desenvolvimento à sua expressão jurídico-institucional. E esta, em boa parte, foi estabelecida pela construção de seu direito derivado, através da aproximação normativa. Com isso, passou-se à análise da experiência da UE.

Identificou-se que a característica mais acentuada deste bloco regional é o caráter supranacional de sua institucionalidade. Nesta ocorreu, entre os Estados e a nova organização para a integração, partilha de soberania, o que permitiu o estabelecimento de uma ordem jurídica própria. Esta ordem jurídica foi marcada pela atribuição de primazia sobre os direitos internos dos Estados Membros da UE, adquirindo aplicabilidade direta a estes, por não necessitar, na maioria das situações, a eles incorporado. Em função disso, constatou-se ter o direito europeu, em grande parte, efeito direto, podendo ser invocado por qualquer cidadão perante as jurisdições nacionais e a supranacional.

Entendeu-se, nesse viés, terem estas características particulares auxiliado na consolidação e eficácia do direito europeu, proporcionando o desenvolvimento de seu direito derivado. Este foi formado pela aproximação normativa, pelo uso de várias de suas espécies para atingir diferentes níveis de compromisso entre os países membros estipulados pelas instituições supranacionais, no avanço do processo de integração.

Com isso, apontou-se ser o direito derivado produzido por diversas destas instituições, como a Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu, os quais possuem atribuições de atuarem individualmente ou em conjunto na edição de regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. Nessa trilha, analisou-se cada um destes instrumentos quanto a suas finalidades, efeitos, destinatários, órgãos produtores e categorias de aproximação legislativa a que correspondiam. Encontrou-se o seguinte:

- a) Regulamentos – normas gerais e obrigatórias, diretamente aplicáveis, dotadas de efeito direto, impondo obrigações ou direitos aos Estados membros ou a pessoas físicas ou jurídicas. Podem ser elaboradas pelo Conselho, pela Comissão, ou por estes acrescidos do Parlamento, no processo legislativo ordinário (co-decisão). Servem à uniformização normativa, sendo exemplos disto o primeiro e o atual Códigos Aduaneiros Europeus;
- b) Diretivas – normas destinadas a eliminar disparidades entre as legislações dos Estados membros e a comunitária, para evitar distorções no funcionamento do bloco, servindo à harmonização. São obrigatórios e, quando preenchidos seus requisitos,

- estabelecendo obrigações não passíveis de reservas ou condições, que não careçam de intervenção de quaisquer atos estatais, possuem também aplicabilidade e efeito diretos. Podem ser produzidas pelos mesmos órgãos encarregados dos regulamentos;
- c) Decisões – atos individualizados, mas obrigatórios e de aplicabilidade direta, para aplicar normas comunitárias a casos particulares, destinados a um, vários ou todos os Estados membros, ou a pessoas físicas ou jurídicas. São instrumentos de harmonização, os quais, nas mesmas condições que as diretivas, podem apresentar efeito direito;
 - d) Recomendações – atos do Conselho para os Estados ou atos da Comissão tanto para aquele quanto para estes, para adaptar as normas internas ao regime comunitário, sugerindo comportamentos a adotar. São instrumentos de harmonização, mas não vinculativos;
 - e) Pareceres – atos não vinculativos, servindo à emissão de opiniões a consultas de um órgão a outro na estrutura supranacional. São instrumentos de coordenação.

Diante do que se verificou na experiência europeia de direito derivado, confirmou-se a sua peculiaridade em face dos demais blocos regionais, entendendo-a como exemplo positivo a inspira-los no desenvolvimento de seus próprios direitos, evitando-se a imitação ou transplante de modelos, pois as condições encontradas no âmbito europeu não podem ser replicadas em outros continentes. Mas, a análise comparada com relação a este exemplo europeu parece salutar ao permitir constatar o alcance que o direito da integração pode abarcar, especialmente quanto à contribuição das diversas categorias de aproximação normativa para tanto.

Desse modo, ao se compreender a importância do direito da integração e da aproximação normativa para o alcance dos objetivos traçados pelos blocos regionais, entendeu-se ser necessária a verificação de como isto ocorre no âmbito do MERCOSUL. Para tanto, pretendeu-se estabelecer o seu desenvolvimento jurídico, examinado mediante a inserção de seu Código Aduaneiro nos parâmetros traçados a partir da análise da integração europeia, dedicando-se a isto o segundo capítulo desta primeira parte da tese.

O exame do Código Aduaneiro mercosulino demanda, fundamentalmente, conhecer o direito do bloco sul-americano. A experiência mercosulina, como a europeia, também é peculiar, e não se amolda exatamente a nenhuma das teorias inicialmente cunhadas para explicar a integração econômica. Nesse sentido, a fim de compreender seu direito, é preciso estabelecer um panorama da formação do bloco, esclarecendo-se porque este adotou uma institucionalidade mínima e intergovernamental. Pensa-se serem o histórico e a estrutura mercosulina fatores os quais condicionam a baixa eficácia e efetividade notórias da produção normativa do bloco. Assim, o seu exame é relevante para entender como esta produção normativa é elaborada, quais são os instrumentos que a compõem e a que categorias de aproximação normativa pertencem. Isto foi objeto da primeira seção do segundo capítulo desta primeira parte do estudo.

Ao se analisar como se formou o MERCOSUL, percebeu-se que este decorreu, diretamente, da aproximação entre Brasil e Argentina, sendo produto da redemocratização destes países e da necessidade de abrir as suas economias, orientando-as ao comércio internacional, na segunda metade dos anos 1980. Constatou-se que, ao final deste período, somaram-se a estes esforços Uruguai e Paraguai, impulsionando, então, em 1991, a criação do bloco, pelo TA. Ainda, verificou-se que os objetivos da recém-estabelecida iniciativa de integração foram bastante ambiciosos, projetando-se um mercado comum num curto espaço de tempo.

Para que fosse possível iniciar os trabalhos em prol do alcance destes objetivos, exigiu-se a determinação de uma estrutura institucional para o bloco. Com isso, passou-se ao exame da institucionalidade mercosulina. Esta institucionalidade foi, primeiramente, estabelecida em caráter provisório, optando-se por dotá-la de caráter intergovernamental, preservando, pelo caráter aberto e gradual do processo, a discricionariedade dos Estados membros, cujos Poderes Executivos comandavam a iniciativa integracionista.

Ao final do período estabelecido no tratado constitutivo da organização para a consecução do mercado comum, porém, este não se encontrava próximo de realização. Assim, foi necessário, mediante um protocolo, o POP, reajustar as metas estabelecidas à realidade da região, bem como estruturar as instituições definitivas para o funcionamento do bloco. No entanto, ao se

examinar a estrutura institucional definitiva proposta pelo POP, verificou-se manter-se esta atrelada à intergovernamentalidade. Entendeu-se ter se mantido esta opção em razão da forte atuação dos Poderes Executivos dos Estados Partes na condução do MERCOSUL, havendo interesse em manter a sua autonomia, descartando-se qualquer possibilidade de adotar-se a supranacionalidade vista na experiência europeia. Compreendeu-se, então, ter este fato afetado tanto a institucionalidade do bloco, como seu direito.

Frente a isso, verificou-se que a maior parte dos órgãos mercosulinos instituídos no período de transição foi mantida, como o CMC, o GMC, a CPC (atual PARLASUL), a SA (atual SM), apenas tendo sido melhor explicitadas suas atribuições, e que foram criadas algumas instituições novas, como a CCM e o FCES. Contudo, o poder decisório coube a apenas três destes órgãos, o CMC, o GMC e a CCM, órgãos integralmente atrelados aos Poderes Executivos dos Países membros, sendo interessante notar que o órgão parlamentar recebeu apenas atribuição consultiva, para fazer recomendações. Com o poder decisório dado àqueles órgãos, competiu-lhes exclusivamente, também, elaborar as normas de direito derivado do bloco.

Nesse passo, foi preciso analisar como estes órgãos produzem o direito mercosulino. Para tanto, examinou-se o processo legislativo do bloco, para identificar que normas o compõem, bem como que categoria de aproximação jurídica foi adotada neste processo.

Identificou-se que o TA, ao estabelecer o bloco, inseriu entre seus objetivos a harmonização das legislações nacionais nos temas pertinentes. Porém, o tratado não especificou quais estes seriam. Conjecturou-se referirem-se estes temas a questões as quais pudesse sofrer os impactos da integração, como a concorrência, mercado de capitais, direito do trabalho, direito do consumidor, transportes, atividades industriais, entre outras. A principal temática a ser destacada, pensou-se, deveria ser a aduaneira, diretamente implicada na realização da integração, pelo objetivo de livre circulação de fatores produtivos. Com isso, todos os instrumentos normativos do bloco pareceram estar voltados à harmonização.

Mas, para poder examinar estes instrumentos normativos, questão relevante estava em analisar como eles são produzidos, o que contempla verificar o processo legislativo mercosulino. Ao se iniciar o seu exame,

percebeu-se haver uma multiplicidade de órgãos dependentes subordinados aos três órgãos decisórios, nos quais, normalmente, são lançadas as propostas que virão a se tornar normas. Nesse sentido, além de serem múltiplos, estes órgãos dependentes, muitas vezes, analisam as mesmas temáticas, sobrepondo-se. Isto faz do processo legislativo do bloco algo complexo.

Porém, ultrapassado o emaranhado de órgãos dependentes, qualquer proposta somente se tornará norma se aprovada pelo CMC ou pelo GMC ou pela CCM, cada um com competências específicas e complementares. Os tratados constitutivos do bloco, nesse sentido, não estabeleceram hierarquia entre a produção normativa destes órgãos, a qual se pode inferir a partir de suas competências. O órgão máximo, o qual produz as normas mais importantes, é o CMC, responsável pela direção do bloco. A ele segue-se o GMC, órgão executor das políticas definidas pelo seu predecessor. Por fim, na base encontra-se a CCM, órgão auxiliar do GMC, responsável por zelar pela aplicação da política comercial do bloco. Em função disso, todas as normas emitidas por estes órgãos foram dotadas, pelo POP, de cunho obrigatório para os Estados Partes, únicos destinatários do direito derivado mercosulino.

No entanto, percebeu-se o desvirtuamento desta característica pelo próprio protocolo que a instituiu, pois este, ao mesmo tempo em que a contempla, exige que as normas produzidas pelos órgãos decisórios do bloco sejam internalizadas às ordens jurídicas nacionais dos Estados membros, como condição para sua vigência. Assim, as normas não possuem aplicabilidade nem efeito diretos, como possuem as normas europeias antes analisadas. Isto é reflexo claro da opção institucional pela intergovernamentalidade. E, gera-se, com isso, mais um condicionamento para a entrada em vigor destas normas, o que se chamou de “vigência simultânea”, mecanismo pelo qual a vigência inicia-se 30 dias depois da comunicação, pela SM, da incorporação da norma por todos os países envolvidos. Isto significa que a internalização das normas recai sobre a discricionária decisão de cada Estado membro, bastando que um não cumpra o dever para que as normas nunca alcancem vigência. Isto também é decorrência direta da opção intergovernamental mercosulina.

Na tentativa de tratar do problema gerado por esta sistemática, diversas normas foram produzidas pelos órgãos decisórios, destacando-se a

Decisão CMC n. 23/00, editada no âmbito do chamado “relançamento” do bloco. Esta Decisão aborda duas situações nas quais se viabiliza a dispensa da incorporação das normas do bloco, ambas referindo-se ao seu conteúdo. A primeira situação de dispensa da internalização das normas ocorre quando estas tratarem de assuntos relativos ao funcionamento interno do bloco. A segunda diz respeito à prévia existência de norma em termos idênticos no direito interno dos Estados membros. No entanto, a tentativa aparentou não ter efeitos satisfatórios, continuando o bloco a editar normas para regular a questão. Diante disso, pensa-se que o problema só será resolvido com alteração nos tratados constitutivos e mudança de cultura quanto ao processo legislativo no bloco e em seus membros. Contudo, isto parece bastante longínquo, dada a dificuldade de os países abdicarem de suas discricionariedades.

Frente a isso, tendo-se examinado o processo legislativo mercosulino, passou-se ao exame de cada um dos instrumentos normativos produzidos pelos seus órgãos decisórios, identificando-se pertencerem, pela disposição expressa do TA, à categoria de harmonização legislativa, ainda que se tenha conjecturado a possibilidade de servirem a outras categorias. Verificou-se o seguinte:

- a) Decisões do CMC - atos gerais e obrigatórios aos Estados membros, referentes a políticas e promoção de atos necessários à conformação do mercado comum. Poderiam servir, além da harmonização, para uniformização normativa;
- b) Resoluções do GMC – atos gerais e obrigatórios aos Estados Partes, para a execução e regulamentação das Decisões. Poderiam servir, além da harmonização, para a coordenação normativa;
- c) Diretrizes da CCM – atos obrigatórios aos Estados Partes, para regular matérias auxiliares, relativas à política comercial e à TEC. Poderiam, também, além de servir à harmonização, ser utilizadas para a coordenação normativa.

Assim, restou marcada a diferença entre a aproximação normativa analisada na experiência europeia e a existente no MERCOSUL. Esta diferença deve-se aos graus variados de aprofundamento dos blocos quanto a

seus objetivos integracionistas e às opções diversas feitas quanto às suas institucionalidades, as quais possuem reflexos visíveis na sua produção normativa e nos efeitos por esta gerados.

Diante disso, examinados os instrumentos normativos pelos quais a harmonização legislativa ocorre no MERCOSUL, bem como a natureza adotada por sua estrutura institucional e os órgãos que nela foram dotados de capacidade para produzir estas normas, deu-se a apropriação das condições pela quais um exame detalhado do Código Aduaneiro do bloco poderia ser realizado. Desse modo, a análise de como este instrumento normativo foi elaborado, no que consiste e como se insere no modelo de harmonização normativa mercosulino fez-se necessária, dedicando-se a isto a segunda seção do segundo capítulo desta primeira parte do estudo.

Nessa esteira, seguiu-se o exame do CAM. No referente a este, verificou-se ser preciso, antes de analisar o processo de sua elaboração, sua abrangência e a sua adequação ao modelo de harmonização normativa mercosulina, enfrentar polêmica gerada quanto à sua condição de “código”. Percebeu-se haver questionamentos quanto à precisão de utilizar-se esta nomenclatura para denomina-lo, tendo em vista a norma constituir-se no que se chamou de “código marco”. Com isso, para compreender as razões pelas quais o CAM, uma Decisão do CMC, foi chamado de “Código”, considerou-se essencial verificar o significado deste instrumento jurídico.

Para tanto, procurou-se entender no que consistiu o movimento de codificação, a fim de definir o conceito de “código”. Verificou-se que, inicialmente, por se firmar atrelado às iniciativas de racionalização do direito no período oitocentista, a noção mais conhecida de “código” referia-se a um conjunto escrito e sistematizado de normas, de cunho unitário e fechado em si mesmo, trazendo toda a disciplina basilar de certo ramo jurídico. Prestava-se, então, à uniformização ou até à unificação normativa.

Todavia, constatou-se estar esta noção perdendo espaço, diante da complexidade do cenário contemporâneo, a outra concepção. Esta se refere à visão do “código” como um “eixo central”, mantendo a sistematização da disciplina a que diz respeito, porém sem esgotá-la em seu texto, trazendo princípios, cláusulas gerais ou *standards*, em vez de regras abstratas, gerais e estanques. Forma, por esta nova concepção, um sistema aberto ou móvel,

passível de complementação e diálogo com as normas esparsas que lhe circundam, e possibilitando sua atualização de modo mais ágil, seja mediante estas normas complementares, seja pela interpretação judicial. Passa a servir, portanto, à harmonização normativa.

Em face disso, entendeu-se que a ideia do CAM como “código marco” pode ser interpretada de forma análoga a esta concepção de um “código central”. Para tanto, identificou-se, na teoria jurídica dos países hispânicos, no que consistiam as chamadas “leis marco”, as quais seriam leis destinadas a definir princípios, bases e diretrizes, outorgando delegação a outras normas para as complementarem. Com isso, confirmou-se a compatibilidade desta ideia com a noção de “código central”. Contudo, examinaram-se posições doutrinárias contrárias, as quais sustentam ser equivocado chamar o CAM de “código”, por estarem ainda atreladas à concepção tradicional deste instrumento jurídico. Discordou-se, portanto, destas opiniões, sustentando a adequação ao cenário da integração regional, especialmente da integração mercosulina, de uma norma mais aberta e passível de complementação.

Visto isto, considerou-se necessário abordar a abrangência e adequação do CAM ao modelo harmonizador mercosulino, o que exigiu o estabelecimento de um panorama de sua elaboração. Para tanto, iniciou-se pelo objetivo frustrado de instaurar, na região, um mercado comum, até o final do ano de 1994, o que levou ao bloco a readequar suas metas. Tendo em vista isto, traçado o objetivo de construir uma união aduaneira entre os Estados membros do MERCOSUL, discorreu-se sobre as medidas iniciais tomadas para a sua concretização, como a determinação da TEC e sua correspondente LETEC, da NCM e do Regime de Origem do bloco. Apontaram-se as dificuldades para sua efetividade, razões pelas quais a doutrina classifica o bloco como uma *união aduaneira imperfeita*. Este foi o delineamento do contexto no qual se inseriu a elaboração do CAM.

Nesse passo, exploraram-se as diversas normas anteriores aprovadas, porém não internalizadas, e, portanto, não vigentes, destinadas a servir de veículos para o Código Aduaneiro mercosulino, destacando a influência do Código Aduaneiro Comunitário europeu na sua elaboração. Abordaram-se as revisões sofridas pelos projetos de Código propostos, apontando-se os esforços para sua melhoria e as críticas sofridas, até chegar-se à aprovação,

em 2010, por pressões internas e externas (negociações com a UE), do atual CAM.

Com isso, analisou-se sua abrangência, a qual se liga à sua característica de “código marco”, abordando diversas matérias relevantes para o estabelecimento da união aduaneira no bloco, porém de forma mais sutil, estabelecendo diretrizes gerais, deixando espaço para seu aperfeiçoamento por normas regulamentares e complementares. Verificou-se que normas regulamentares serão produzidas pelos órgãos mercosulinos, segundo o cronograma proposto na Decisão CMC n. 34/2011, e que as normas internas dos Estados Partes, as quais seguirão vigentes, servirão de normas complementares nas temáticas não abarcadas pelo CAM. Ademais, constatou-se ter isto ocorrido em razão de divergências entre os Estados membros sobre certos aspectos, tendo-se acordado deixa-los para regulação complementar nacional a fim de se obter o consenso possível, o qual permitiria, enfim, concretizar a adoção de um Código Aduaneiro para o MERCOSUL. Concluiu-se, com isso, pela adequação do CAM ao modelo de harmonização normativa mercosulino. Assim, compreendendo a adequação do CAM aos moldes harmonizadores da aproximação legislativa no MERCOSUL, passou-se a discorrer sobre o seu conteúdo.

Ademais, em face de sua abrangência, destacou-se, mais uma vez, sua compatibilidade com os Códigos Aduaneiros Comunitário e Modernizado da UE, suas maiores inspirações, por contemplar um conteúdo amplo e adequado à realidade atual. Apontou-se que esta influência europeia poderia levar a entender o CAM como um instrumento uniformizador, porque os Códigos da UE, por serem Regulamentos, o são. Mas, descartou-se esta opção, tendo em vista não ser possível, ainda, promover aproximação legislativa mais profunda no bloco, diante de sua conjuntura institucional e das divergências materiais entre os seus membros. Por fim, confirmou-se o CAM como instrumento adequado e viável às pretensões harmonizadoras do bloco.

Em face de tudo o que foi estudado nesta primeira parte do estudo, considerando a conjuntura mercosulina, oscilante ao sabor das vontades políticas, pensa-se que só o futuro mostrará se as críticas se confirmarão ou se o CAM terá, de fato, pela sua abrangência e caráter harmonizador, efetividade entre os países membros, contribuindo para o bloco alcançar a união aduaneira

completa. Em face disso, a fim de tentar projetar este futuro, entende-se ser necessário perquirir sobre qual será o impacto do CAM e sua relação frente aos direitos internos dos Estados membros do bloco, bem como examinar se este instrumento está ou não equipado, e como o está ou não, para alcançar eficácia e efetividade. Desse modo, será possível, ao final, definir que papel ele poderá ter para promover ou não o avanço da integração mercosulina, em direção ao objetivo de uma união aduaneira plena. É o que se examinará a seguir, na segunda parte do estudo.

II O CÓDIGO ADUANEIRO DO MERCOSUL COMO INSTRUMENTO PARA O APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: SUA RECEPÇÃO NOS ORDENAMENTOS DOS PAÍSES MEMBROS E SUA POSSÍVEL EFETIVIDADE

Ao analisar-se a relevância da aproximação jurídica, especialmente na espécie de harmonização, para a consolidação da integração regional, percebeu-se o potencial transformador do direito da integração em face dos direitos internos dos Estados. Em face disso, procurou-se compreendê-lo, mediante estudo comparativo entre sua forma mais avançada, a do bloco europeu, e sua expressão sul-americana, a do MERCOSUL. Nesse sentido, verificaram-se diferenças relevantes entre seus estágios de aprofundamento, e seu impacto assimétrico para o avanço de ambos os blocos, os quais se devem a opções diversas quanto à sua estrutura institucional e à sua dinâmica de funcionamento político-jurídico. E, analisaram-se, com isso, os diferentes instrumentos normativos destas iniciativas de integração e seu alcance.

Diante disso, estabeleceram-se as premissas para o estudo do direito mercosulino, a fim de compreender como nele se inseria o CAM. Percebeu-se que este, por ter sido aprovado por Decisão do CMC, está apropriado ao modelo de harmonização jurídica do bloco. Contudo, constatou-se haver discussão sobre a sua qualidade ou não de “código”. Assim, perquiriu-se sobre tal conceito, averiguando-se que, apesar de objeções ligadas à ideia tradicional de código, o CAM se insere na visão contemporânea de um “código marco” ou “central”. Além disso, examinou-se o que o CAM disciplina.

Por meio deste panorama, é possível, então, verificar qual será o impacto do CAM aos direitos internos dos Estados e sua reação, a fim de compreender se o direito mercosulino, a partir deste instrumento normativo, detém condições para concretizar os objetivos do bloco. Ademais, isto permitirá examinar se o CAM está ou não provisionado suficientemente, e de que modo, para alcançar efetividade, porquanto, pelo estudo realizado acerca do direito do bloco, se percebeu que a maior parte das normas mercosulinas é deficitária neste aspecto. Com isso, pretende-se, definir o papel que o CAM poderá ter para promover ou não o aprofundamento da integração mercosulina. É o que se apresentará nesta segunda parte do estudo.

2.3 Análise do Código Aduaneiro do MERCOSUL em face das regulações aduaneiras dos Países Membros: definição e relevância do direito aduaneiro para a integração regional;

Para perquirir qual será o impacto do CAM em face dos ordenamentos nacionais dos membros do MERCOSUL, é preciso, em primeiro lugar, compreender o direito aduaneiro. É necessário entender o que este aborda, seu conceito e finalidades, para apreender o que as legislações internas dos Estados preveem sobre a temática e como se estruturam, e, então, delimitar em que sentido o CAM pode proceder à sua harmonização no âmbito regional.

Em face disso, inicia-se pelo conceito de aduana

³⁷³. Segundo a Organização Mundial das Aduanas (OMA)³⁷⁴, a aduana é o organismo governamental administrador do direito aduaneiro e da cobrança de taxas e impostos, responsável pela aplicação de normas sobre importação, exportação, movimentação e armazenagem de mercadorias ³⁷⁵.

Este conceito é repetido pela Convenção de Kyoto sobre a simplificação e harmonização de procedimentos aduaneiros, de 1973, revisada em 1999³⁷⁶. Porém, seu texto suscita objeções, por não precisar o papel assumido pela aduana no cenário atual. Isto, todavia, deve-se à generalidade necessária aos textos internacionais, para mediar interesses dos Estados contratantes.

O papel atual da aduana, segundo Basaldúa, seria o de “verdadeira porta”³⁷⁷ de entrada e saída aos países, constituindo-se em instrumento

³⁷³ ALAIS, Horacio Félix. **Los principios del Derecho Aduanero**. Buenos Aires: Marcial Pons Argentina, 2008, p. 15-21; BASALDÚA, Ricardo Xavier. La Aduana: conceptos y funciones esenciales y contingentes. **Revista de Estudios Aduaneros**, Buenos Aires, Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, n. 18, primeiro semestre de 2007, p.37-54; LASCANO, Julio Carlos. **Los Derechos de Aduana**. Buenos Aires: Oscar Buyatti Librería Editorial, 2007, p. 139-154; TREVISAN, Rosaldo. Direito Aduaneiro e Direito Tributário – Distinções Básicas. In: _____ (org.). **Temas Atuais de Direito Aduaneiro**. São Paulo: Lex Editora, 2008, p. 24-25 (p. 11-56); GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Alfândega do Rio de Janeiro**. Brasília: ESAF, 2002, p. 11-12; Id. **Evolução do Sistema Aduaneiro**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/aduana/evolucao>. Acesso em: 22 dez. 2014.

³⁷⁴ Inicialmente chamada de Conselho de Cooperação Aduaneira, foi criada pela Convenção de Bruxelas, de 1950. Objetiva a cooperação técnica para simplificação das normas internacionais e a sua aplicação harmonizada, para proteção e facilitação do comércio internacional. Em 1994, ganhou a denominação atual. Sua principal contribuição é o Sistema Harmonizado. A organização conta hoje com 179 membros, dentre os os do MERCOSUL. Quanto a estes, a Argentina aderiu à organização em 01 de julho de 1968, o Brasil em 19 de janeiro de 1981, o Paraguai em 03 de outubro de 1969, o Uruguai em 16 de setembro de 1977 e a Venezuela em 01 de julho de 1996. Ver: ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS. **WCO in Brief**. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco.aspx>. Acesso em: 27 dez. 2014; _____. **Convenção de Bruxelas para a Criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira, de 15 de dezembro de 1950**. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/ie/EN/AboutUs/convccc.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2014; _____. **WCO Members**. Disponível em: http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-members/~/_media/WCO/Public/Global/PDF/About%20us/WCO%20Members/List%20of%20Members%20with%20membership%20date.ashx. Acesso em: 27 dez. 2014.

³⁷⁵ Id. **Glossary of International Customs Terms**. Disponível em: http://www.wcoomd.org/~/_media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Instruments%20and%20Tools/Tools/Glossary%20of%20International%20Customs%20Terms/Glossary_E2011.ashx?db=web. Acesso em: 27 dez. 2014.

³⁷⁶ A Convenção de Kyoto, de 18 de Maio de 1973, entrou em vigor em 1974. Foi revista em 1999, entrando em vigor em 2006. É curioso notar que nenhum país da América do Sul faz parte desta, apesar de diversos deles, incluindo os do MERCOSUL, serem membros da OMA. Ver: Id. **Convenção de Kyoto sobre simplificação e harmonização de procedimentos aduaneiros, de 18 de Maio de 1973, revisada em 26 de junho de 1999**. Disponível em: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new.aspx. Acesso em: 27 dez. 2014.

³⁷⁷ BASALDÚA, Op. Cit., p. 38.

essencial à sua política de comércio exterior. Nesse sentido, para Alais³⁷⁸, aduana é o órgão estatal aplicador das políticas de comércio exterior e efetua o controle das proibições econômicas e não econômicas, e eventualmente arrecada sobre o ingresso/saída de mercadorias do território aduaneiro³⁷⁹.

Assim, a aduana tem por função essencial³⁸⁰ o controle sobre a circulação de mercadorias. Para tanto, vai além do aspecto tributário, assumindo, hoje, papel adicional, de *facilitadora* do comércio internacional.³⁸¹

Este novo papel deve-se a paulatina instituição de regimes aduaneiros especiais³⁸² e ao reconhecimento da importância das atividades aduaneiras para o bom funcionamento do comércio, incorporado ao GATT³⁸³. Assim, o conceito do aduaneiro foi ampliado, estendendo-se a temas variados, como a natureza do contrato pelo qual se dá o comércio, as formas e meios de pagamento, medidas de controle sobre desvios comerciais, entre outras.³⁸⁴

Diante disso, o direito aduaneiro firma-se como ramo jurídico autônomo, independente do direito tributário e, até, do direito administrativo³⁸⁵. Esta é ideia controversa³⁸⁶, de origem europeia, na qual o direito aduaneiro passa a

³⁷⁸ ALAIS, Op. Cit., p. 23. Conceito similar é trazido por Cotter. Ver: COTTER, Juan Patricio. **Las Infracciones Aduaneras**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011, p. 1.

³⁷⁹ O território aduaneiro é o âmbito no qual a legislação aduaneira é plenamente aplicável. Não se deve confundir o território nacional com o território aduaneiro, pois num país podem existir vários territórios aduaneiros ou, ao contrário, os territórios geográficos de vários países podem formar um só território aduaneiro, como na UE. Ver: COTTER, Op. Cit., p. 11; BASALDÚA, Op. Cit., p. 171; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS, Op. Cit.; GATT, Op. Cit.

³⁸⁰ Para Basaldúa, a aduana tem três funções: a) controlar o fluxo internacional de mercadorias, vigiando as fronteiras do país; b) cobrar tributos incidentes sobre o comércio exterior, e c) aplicar proibições à importação e exportação. Entende ser função essencial a contemplada na letra “a”, e as demais funções contingentes ou secundárias. Ver: BASALDÚA, Op. Cit., p. 40-45; _____. **Introducción al Derecho Aduanero**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1988, 206-213. Ver também: COTTER, Op. Cit., p. 5.

³⁸¹ COTTER, Op. Cit., p. 5, 8.

³⁸² Regimes aduaneiros especiais ou econômicos referem-se ao pagamento ou não de tributos incidentes nas operações de comércio exterior. São instrumentos para incrementar exportações e aumentar a competitividade do produto final no mercado externo. No Brasil, são exemplos o trânsito aduaneiro, a admissão temporária, o *drawback*, entre outros. Ver: WERNECK, Paulo. **Comércio Exterior e despacho aduaneiro**. Curitiba: Juruá, 2002, p. 75; SANTOS FILHO, Roberto Lemos dos. Desembarço Aduaneiro. Recintos Alfandegados. Regimes Aduaneiros. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Coord.). **Importação e Exportação no Direito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.86 (75-106).

³⁸³ Na alínea “c”, inciso 1, do artigo VIII, do GATT, os Estados contratantes comprometem-se a simplificar formalidades de importação e exportação. Ver: GATT, Op. Cit.

³⁸⁴ Id. Ibid., p. 29-30. Ver também: BASALDÚA, Op. Cit., p. 211; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, I. Lo Aduanero y lo arancelario su delimitación conceptual. In: INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (org.). **La aduana española ante la empresa** – III Jornada de Estudios Aduaneros. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, 1987, p. 114-130.

³⁸⁵ TREVISAN, Op. Cit., p. 35.

³⁸⁶ Ver: TREVISAN, Ibid., p. 51, 35; PARDO CARRERO, Germán Alfonso. Razón de ser del derecho aduaneiro. In: _____. *et. al.* (ed.). **El Derecho Aduanero em el Siglo XXI**. Bogotá:

englobar regimes econômicos, opondo-se à noção meramente tarifária³⁸⁷. Esta visão foi difundida na América Latina³⁸⁸, em países do MERCOSUL.

Na Argentina, Barreira a acompanha, ao entender serem as tarifas apenas algumas das ferramentas, dentre muitas, para fomentar/desestimular atividades econômicas, sobrepondo-se medidas de polícia ao comércio exterior à ação arrecadatória³⁸⁹. Diante disso, já seria pacífico na doutrina³⁹⁰ ter a atividade aduaneira natureza extrafiscal³⁹¹, assumindo outras funções, como a proteção do mercado interno e a garantia da segurança nacional³⁹².

Este entendimento também ressoou no Brasil. Segundo Sosa, não se poderia reduzir o aduaneiro ao tributário, sendo preciso reconhecer-lhe “...um direito próprio, cujo objeto é, exatamente, o de regular os fluxos de trocas comerciais”³⁹³.

Editorial Universidad del Rosario, Editorial Legis, 2009, p. 75 (51-83); DÍAZ, Vicente Oscar. La imposición aduanera. In: _____; *et. al.* (ed.) **Tratado de tributación**. Tomo II, Vol. 1. Buenos Aires: Astrea, 2004, p. 381-412; FÉRNANDEZ LALANNE, Pedro E. **Derecho aduanero**. Buenos Aires: DePalma, 1966, Tomo I, p. 77; COSTA, Regina Helena. Notas sobre a existência de um Direito Aduaneiro. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Coord.). **Importação e Exportação no Direito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 36.

³⁸⁷ ALAIS, Op. Cit., p. 83; BERR, C. J.; TRÉMEAU, H. **Le Droit Douanier**. Paris: Economica, 1988, p. 73-74 e 77-78; ARDIZZONE, G. Dogana e Imposti Doganale. In: PARADISI, B. (dir). **Enciclopedia Giuridica aggiornamenti**. Instituto della Enciclopedia Italiana, 1988-1997.

³⁸⁸ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. **Derecho aduanero**. México, D. F.: Editorial Porrúa, 2009, p. 4; ROHDE PONCE, Andrés. **Derecho Aduanero Mexicano**. Tomo I. Tlalnepantla, México: Editorial ISEF, 2002, p. 55.

³⁸⁹ BARREIRA, Enrique. La relación jurídica tributaria y relación jurídica aduanera. **Revista de Estudios Aduaneros**, Buenos Aires, Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, n. 18, primeiro semestre de 2007, p. 66-67 (55-74). Ver também: BASALDÚA, Op. Cit., p. 47; COTTER, Op. Cit., p. 10; CUCCARESSE, Nicolás Orestes. **Aduana - Importación y Exportación**. Buenos Aires: Forum Ediciones, 1961, p. XXV.

³⁹⁰ Ver: ALLIX, Edgar; LECERCLE, Marcel. **Les droits de douane**, Paris, 1932, Tomo I, p. 2; GIANNINI, Achille Donato. **Instituciones de Derecho Tributario**, Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1957, p. 64; GONZALEZ, Ariosto. **Derecho aduanero uruguayo**. Montevideo: Claudio Garcia & Cia. Editores, 1946, p. 19; AZEVEDO LOPES FILHO, Osiris. **Regimes aduaneiros especiais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 27; DA ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. **Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 212 e 344.

³⁹¹ BARREIRA, Op. Cit., p. 67. A extrafiscalidade destina instrumentos tributários para finalidades não arrecadatórias, estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos. Ver: ATALIBA, Geraldo. **IPTU: progressividade**. **Revista de Direito Público**, v. 23, n. 93, jan./mar.1990, p. 233 (233-238); ARAÚJO, Cláudia de Rezende Machado de. Extrafiscalidade. **Revista de Informação Legislativa, Brasília**, n. 132, out./dez.1996, p. 329-334.

³⁹² Ver: Id. Ibid., loc. Cit. Sobre o tema, ver também: LASCANO, Op. Cit., p. 79-82; SORTHEIX, Juan J. A. La estructura del hecho gravado por los derechos de importación, **Revista Derecho Aduanero**, Buenos Aires, Ediciones Contabilidad Moderna, 1973, Tomo V-A, p. 290; BASALDÚA, Ricardo Xavier. **Derecho Aduanero**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1992, p. 230.

³⁹³ SOSA, Roosevelt Baldomir. **Temas Aduaneiros: estudos sobre problemas aduaneiros contemporâneos**. São Paulo: Aduaneiras, 1999, p. 57. Ver também: Id. **A Aduana e o Comércio Exterior**. São Paulo: Aduaneiras, 1996, p. 59. CARLUCI, José Lence. **Uma**

Então, enquanto o direito tributário refere-se às relações entre Estado e contribuinte para arrecadação e fiscalização de tributo, o direito aduaneiro volta-se às relações pertinentes à política estatal de comércio exterior. Assim, pode-se conceituar o direito aduaneiro como o ramo jurídico a disciplinar relações entre Aduana e intervenientes nas operações de comércio exterior e as restrições tarifárias e não-tarifárias a estas.³⁹⁴

Nesse sentido, percebe-se sua relevância para a integração regional. O direito aduaneiro constitui a “pedra fundamental” da integração, pois a livre circulação de mercadorias é o elemento primário³⁹⁵ e mínimo denominador comum³⁹⁶ de todos os acordos até o momento existentes. Desse modo,

O processo de integração econômica, para desenvolver-se cabalmente, no plano de suas etapas, tem de caminhar estreitamente vinculado, e de maneira irreversível, a outro processo, sem cujo apoio jamais atingirá seu apogeu. Trata-se do processo de integração aduaneira, na linha destes três fatores: Tarifa Aduaneira Comum, livre circulação das mercadorias e legislação aduaneira.³⁹⁷

A integração aduaneira foi relevante ao mercado comum europeu³⁹⁸. A progressiva harmonização aduaneira³⁹⁹ auxiliou na sua consolidação. No MERCOSUL, a integração iniciou-se pela busca da livre circulação de fatores produtivos. Com isso, o direito aduaneiro é tema essencial este objetivo. Assim, tentou-se harmonizar normas na matéria, culminando na aprovação do CAM.

Em face disso, emerge a questão da regulação aduaneira nos países do MERCOSUL. Nestes, legislações próprias foram produzidas apenas a partir das suas independências, no século XIX. Porém, de início, tais legislações mantiveram-se em caráter esparso, não havendo esforço em prol da codificação, como se verificou nos âmbitos o cível e o comercial.

Diante disso, segundo Trevisan,

introdução ao direito aduaneiro. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 25; FOLLONI, André Parmo. **Tributação sobre o comércio exterior.** São Paulo: Dialética, 2005, p. 58-60.

³⁹⁴ TREVISAN, Op. Cit., p. 40-41.

³⁹⁵ STELZER, Joana. **Mercado Europeu – Direito e Análise Jurisprudencial.** Curitiba: Juruá, 2004, p. 27.

³⁹⁶ LASCANO, Op. Cit., p. 89.

³⁹⁷ COSTA E SILVA, Oswaldo. Problemas Aduaneiros da Integração. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 28, n. 112, out./dez. 1991, p. 384 (375-410).

³⁹⁸ REVELIN, David. Le marché intérieur. Le socle de l’Union. In: JOUNO, Thurian. (org.). **Questions européennes – Le droit et les politiques de l’Union.** Paris: PUF, 2009, p. 357 (355-397).

³⁹⁹ COMISSÃO EUROPEIA. **A Política Aduaneira da União Europeia.** Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1999, p. 6; MATTERA Alfonso. **Le marché unique européen – ses règles, son fonctionnement.** 2.ed. Paris : Jupiter, 1990, p. 24-25.

O movimento de efetiva codificação da legislação aduaneira na América do Sul ganhou força somente na década de 1980. Nesse cenário, a Argentina foi pioneira, com seu Código Aduaneiro de 1981. O Uruguai e o Paraguai publicaram seus códigos em 1984 e 1985, respectivamente. No Brasil, não se viabilizou a elaboração de um código, mas tão-somente uma regulamentação consolidada da Lei Aduaneira e dos demais dispositivos legais que versavam sobre matéria aduaneira.⁴⁰⁰

O quinto país membro do bloco, a Venezuela, como o Brasil, também não atingiu a codificação. Naquele Estado vige uma Lei Orgânica das Aduanas, o Decreto n. 150/1999, com redação alterada pelo Decreto n. 5879/2008⁴⁰¹. Esta é complementada por leis esparsas em diversos temas aduaneiros.

É relevante, então, a análise das legislações aduaneiras dos Países do MERCOSUL porque não serão integralmente substituídas pelo CAM, quando este entrar em vigor. Este prevê a aplicação supletiva das normas internas nos aspectos por ele não regulados especificamente ou pelas suas normas regulamentares e complementares. Desse modo, haverá situações em que as normas internas continuarão a ser aplicadas, razão pela qual é importante conhecer seu alcance, para determinar o impacto do CAM sobre elas.

Ademais, verifica-se apresentarem os Estados Partes regulações aduaneiras bastante díspares. Disso se pode inferir que o impacto do CAM sobre estas será peculiar, tendo em vista suas complexidades distintas, pois

⁴⁰⁰ TREVISAN, Op. Cit., p. 31-32. O Código Aduaneiro Argentino, promulgado pela Lei n. 22.415, de 02 de março de 1981, resultou de longo trabalho baseado no anteprojeto elaborado por Basaldúa, Cotter, Rubens y Rojo e Sortheix. Para o texto final do código somaram-se Alsina, Barreira, Cambra, Fernández, García e Vidal Albarracín. Foi, ainda, influenciado por normas internacionais, como a Convenção de Kyoto, de 1973. Foi regulamentado pelo Decreto n. 1.001, de 21 de maio de 1982. Firmou-se como um marco na codificação aduaneira sul-americana. Foi modificado pela Lei n. 25.986, de 29 de dezembro de 2004. Já o Código Aduaneiro Uruguaio foi promulgado pela Lei n. 15.691, de 07 de dezembro de 1984. Recentemente, foi modificado pela Lei n. 19.276, de 10 de setembro de 2014. O Código Aduaneiro Paraguaio foi promulgado pela Lei n. 1.173, de 17 de dezembro de 1985. Foi modernizado pela Lei n. 2.422, de 05 de julho de 2004, regulamentada pelo Decreto n. 4.672, de 06 de janeiro de 2005. Ver: ALSINA, Mario A.; BARREIRA, Enrique C.; BASALDÚA, Ricardo Xavier; COTTER, Juan Patricio; VIDAL ALBARRACÍN, Hector G. **Código Aduanero**. Comentarios. Antecedentes. Concordancias. Tomo 1. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1984, p. 9 e 14; GONZÁLEZ, Adrian O.; ROJAS, Juan Carlos A.; **Código Aduanero y Decreto Reglamentario**. Concordancias. Asunción: J. C.A. R Producciones, 2006, p. 5; DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS. **Poder Legislativo aprobó nuevo Código Aduanero Uruguayo**. Disponível em: http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/12850/1/innova.front/poder_legislativo_aprobo_nuevo_codigo_aduanero_uruguayo.html. Acesso em: 11 set. 2014.

⁴⁰¹ VENEZUELA. **Decreto n. 150, de 25 de maio de 1999**, com redação parcialmente alterada pelo Decreto n. 5879, de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://gobiernoenlinea.gob.ve/home/legislacion.dot>. Acesso em: 20 set. 2014.

algumas formam um todo unitário, em códigos, enquanto outras constituem um “labirinto” aparentemente pouco coeso de normativas esparsas.

Então, é necessário perquirir como estas legislações tratam a questão aduaneira e quais os reflexos do CAM sobre elas. É possível dividir, nesse passo, a análise em duas partes. A primeira dedicar-se-á aos países cuja legislação aduaneira está reunida na modalidade de códigos, os quais, pela similar estrutura, podem trazer, teoricamente, menores dificuldades de adaptação ao CAM. A segunda parte abordará as legislações aduaneiras dos países do bloco que não passaram pela codificação, com variado conjunto de leis esparsas, as quais, por isto, podem, em tese, apresentar maiores percalços para adaptação à normativa harmonizada. É a análise que segue.

2.1.1. Os Códigos Aduaneiros de Argentina, Paraguai e Uruguai em face do Código Aduaneiro do MERCOSUL: possibilidade de maior abertura ao fortalecimento da integração regional por instrumentos mais aprofundados

Verificou-se a relevância de se examinar as legislações aduaneiras dos Estados Partes do MERCOSUL, para mensurar os reflexos trazidos pelo CAM ao seu direito interno. Optou-se, metodologicamente, por decompor esta análise em duas partes, por observar-se padrão dúplice seguido pelos países do bloco quanto à regulação aduaneira. Percebeu-se que Argentina, Uruguai e Paraguai alcançaram a codificação da matéria, nos anos 1980. Já Brasil e Venezuela não contam com organização sistemática mais profunda, apresentando-se na forma de um Regulamento Aduaneiro⁴⁰² e uma Lei Orgânica das Aduanas, respectivamente, contando, ainda, com muitas disposições esparsas. Assim, seccionaram-se os países em dois grupos.

Em face disso, há tendência para uma diferenciada adaptação dos direitos internos à normativa harmonizada do bloco nos dois grupos de países. Esta é a razão pela qual a análise dos direitos aduaneiros de cada grupo será feita deste modo. Então, realizar-se-á, primeiro, o exame do grupo de Estados

⁴⁰² BRASIL. **Decreto n. 6759**, de 05 de fevereiro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 22 dez. 2014.

nos quais existem códigos aduaneiros, destacando-se, ainda, a maior antiguidade destes frente às legislações do segundo grupo de países.

A análise a seguir, com isso, dirigir-se-á, em primeiro lugar à Argentina, por ter sido o primeiro país do bloco a contemplar a codificação aduaneira e a recepcionar o CAM. Depois, passar-se-á ao exame do direito aduaneiro uruguaio, o segundo país a editar um código aduaneiro, o qual apresenta uma peculiar forma de recepção desta normativa mercosulina. Por fim, termina-se pela verificação da legislação paraguaia, a terceira codificação aduaneira da região, e sua complexa relação com o CAM em face do período de suspensão do país do bloco. É o que se abordará abaixo.

2.1.1.1. O Código Aduaneiro Argentino em face do Código Aduaneiro do MERCOSUL: a recepção da norma mercosulina a partir de uma profunda regulação aduaneira interna

A análise comparada entre o CAM e os Códigos aduaneiros dos países membros do MERCOSUL deve se iniciar pela primeira codificação aduaneira da América do Sul, ocorrida na Argentina. Este país foi um dos pioneiros deste continente nos esforços para a harmonização dos procedimentos e da legislação aduaneiras em âmbito internacional e interno.

Nesse sentido, foi o primeiro país do MERCOSUL a estabelecer um Código Aduaneiro. Segundo a exposição de motivos da Lei n. 22.415⁴⁰³, de 02 de março de 1981, o Código decorreu da necessidade de elaborar um corpo organizado, harmônico e moderno de normas, que regulasse sistematicamente a matéria aduaneira, sendo encomendado pelas Resoluções n. 599/76 e 695/77 da Secretaria da Fazenda.⁴⁰⁴ Com isso, o Código tinha por objeto regular todos os institutos do ordenamento aduaneiro de base, propondo-se a substituir a legislação aduaneira interna vigente, composta pelas antiquíssimas

⁴⁰³ ARGENTINA. Lei n. 22.415, de 02 de março de 1981. In: _____. **Código Aduanero de la Nación Argentina**. Leys Complementarias. Buenos Aires: Ediciones del Pais, 2011, p. 5-157.

⁴⁰⁴ Id. Exposición de motivos. In: ARGENTINA. **Código Aduanero de la Nación Argentina**. Leys Complementarias. Buenos Aires: Ediciones del Pais, 2011, p.159.

Ordenações da Aduana (Lei n. 810/1866), a Lei de Aduana (Lei n. 11.281/1923 – atualizada em 1962) e diversas leis esparsas a ela não incorporadas.⁴⁰⁵

Estas fontes internas foram levadas em consideração para elaborar o projeto que culminou no texto aprovado do Código Argentino, bem como foi inspirado pelos trabalhos do então Conselho de Cooperação Aduaneira, hoje OMA, especialmente quanto à Convenção de Kyoto, de 1973.⁴⁰⁶ Para que se compreenda como o Código Argentino será afetado pela recepção, no ordenamento interno, do CAM, é necessário apontar seu conteúdo em termos de disciplina aduaneira. Assim, no quadro abaixo, apresenta-se um panorama sintético de sua estrutura orgânica e conteúdos.

Código Aduaneiro Argentino (1191 artigos)	
Estrutura orgânica	Matéria contemplada
Título Preliminar (Capítulos Primeiro a Terceiro, arts. 1º a 16);	Definições fundamentais (âmbito espacial, importação, exportação e mercadoria);
Seção I [Título I (Capítulos Primeiro a Terceiro - arts. 17 a 35)*; Título II (Capítulos Primeiro a Terceiro – arts. 36 a 90); Título III (arts. 91 a 108); e Título IV (arts. 109 a 111)];	Sujeitos (serviço aduaneiro, auxiliares do comércio internacional e do serviço aduaneiro – despachante aduaneiro, agentes de transporte aduaneiro, etc. – importadores, exportadores e outros sujeitos);
Seção II [Título I (arts. 112 a 120); Título II (Capítulos Primeiro a Quarto – arts. 121 a 129)];	Controle aduaneiro (detalhamento dos âmbitos nos quais é exercido: zonas primária, secundária e marítima);
Seção III [Título I (Capítulos Primeiro a Nono – arts. 130 a 216); Título II (Capítulos Primeiro a Sexto – arts. 217 a 320)];	Importação (formas de entrada de mercadorias e suas diversas destinações aduaneiras);
Seção IV Título I (Capítulos Primeiro a Quinto – arts. 321 a 396); Título II (Capítulos Primeiro e Segundo – arts. 397 a 409)];	Exportação (saída das mercadorias do território aduaneiro e suas destinações aduaneiras);

⁴⁰⁵ Id. Ibid., loc. Cit. Exemplos de leis esparsas sobre matéria aduaneira, não incorporadas ao Código Argentino, são as Leis n. 19.640, que estabelece o regime da área aduaneira especial da Ilha da Terra do Fogo, Antártida e Ilhas do Atlântico Sul, e n. 24.331, que versa sobre zonas francas. A primeira é anterior ao Código, mas manteve-se em vigência após este ser sancionado. A segunda é posterior ao Código e o complementa. Ver: ARGENTINA. **Lei n. 19.640, de 16 de maio de 1972**. Publicada no Boletín Oficial de 02 de junho de 1972. Disponível em: <http://www.mecon.gov.ar/sip/dnlp/dltp/normativa/19640.htm>. Acesso em: 22 dez. 2014; Id. **Lei n. 24.331, de 18 de maio de 1994**. Promulgada parcialmente em 10 de junho de 1994. Disponível em: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/725/norma.htm>. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁴⁰⁶ Id. Ibid., loc. Cit.

Seção V [Título I (arts. 410 a 416); Título II (Capítulos Primeiro a Quarto – arts. 417 a 452); Título III (arts. 453 a 465)];	Disposições comuns à importação e à exportação (operação de transbordo, despacho de ofício e regime de garantia);
Seção VI (Capítulos Primeiro a Décimo Terceiro – arts. 466-584);	Regimes aduaneiros especiais;
Seção VII (Capítulos Primeiro a Terceiro – arts. 585 a 607);	Áreas não pertencentes ao território aduaneiro geral (mar territorial, leito e subsolo marinhos, área franca e área aduaneira especial);
Seção VIII (Capítulos Primeiro a Quarto – arts. 608 a 634);	Proibições à importação e à exportação (detalhamento de suas classes, âmbito de aplicação, modalidades e faculdades para estabelecê-las e suprimi-las);
Seção IX [Título I (Capítulos Primeiro a Décimo Primeiro – arts. 635 a 776); Título II (Capítulos Primeiro a Terceiro – arts. 777 a 819)];	Tributos aduaneiros (detalhamento de suas diferentes espécies e disposições comuns a todas estas);
Seção X (Capítulos Primeiro a Quinto – arts. 820 a 855);	Estímulos à exportação;
Seção XI (Capítulo Único – arts. 856 a 859);	Reciprocidade de tratamento (retaliação);
Seção XII [Disposições Penais – arts. 860 e 861; Título I (Delitos Aduaneiros, Capítulos Primeiro a Quinto – arts. 862 a 891); Título II (Infrações Aduaneiras – arts. 892 e 893; Disposições Gerais – arts. 894 a 901; Capítulos Primeiro a Décimo Quarto – arts. 902 a 996)];	Delitos e infrações aduaneiras;
Seção XIII (arts. 997 a 1000);	Preferências aduaneiras;
Seção XIV [Título I (Capítulos Primeiro a Terceiro – arts. 1001 a 1052); Título II (Capítulos Primeiro a Quinto – arts. 1053 a 1128); Título III (Capítulos Primeiro a Sexto – arts. 1129 a 1183)];	Procedimentos (disposições gerais, especiais e recursos);
Seção XV (arts. 1184 e 1185);	Disposições complementares (atualização);
Seção XVI (arts. 1186 a 1191).	Disposições Transitórias (vigência, regulamentos, publicação).

Quadro 5 – Estrutura e Conteúdo do Código Aduaneiro Argentino

Fonte: Elaborado pela autora.

* O Título I, da Seção I (arts. 17 a 35) foi derogado pelo Decreto n. 618/1997, que instituiu a Administração Federal de Ingressos Públicos (AFIP).

Diante disso, percebe-se ser o conteúdo do Código bastante extenso e complexo. Trata de aspectos fundamentais à atividade aduaneira. Segundo Teixeira, aborda todos os institutos essenciais que regulam o comércio exterior, não sendo necessário recorrer a outros textos normativos sobre a matéria.⁴⁰⁷

Tendo em vista isto, poder-se-ia conjecturar sobre dificuldades para a internalização do CAM por parte do Estado Argentino. Ao dispor de uma legislação a qual, quando da aprovação do CAM, já havia completado quase trinta anos de existência, com conteúdo extenso e detalhado, seria lógico inferir provável resistência face ao “Código marco” mercosulino. Previa-se posições contrárias e conservadoras pela maior exaustividade das disposições internas.

Contudo, esta previsão não se confirmou. Foi desfeita quando, em 21 de novembro de 2012, o Poder Legislativo Argentino, nas suas duas casas⁴⁰⁸, sancionou a Lei n. 26.795⁴⁰⁹, incorporando o CAM ao ordenamento nacional.

Durante a divulgação do fato, o discurso oficial sobre a incorporação do CAM pelo órgão ao qual está subordinada a aduana argentina, a Administração Federal de Ingressos Públicos⁴¹⁰ (AFIP), foi otimista. O titular deste ente na época, Ricardo Echegaray, em diversas entrevistas à imprensa, destacou que a aprovação do código permitirá superar a etapa de zona de livre comércio e

⁴⁰⁷ TEIXEIRA, Raquel Biasotto. **Da necessidade de iniciar a integração da Legislação Aduaneira do Mercosul.** 29/07/2011. Disponível em: <http://www.lira.com.be/conteudo/2300/da-necessidade-de-iniciar-a-integracao-da-legislacao-aduaneira-do-mercosul>. Acesso em: 23 nov. 2013.

⁴⁰⁸ O Congresso Argentino é formado por duas casas, o Senado e a Câmara de Deputados. O Senado é composto de 72 senadores, dos quais 54 votaram a favor da internalização do CAM. A Câmara de Deputados (art. 45, da Constituição Argentina) tem composição variável, a qual pode aumentar ou diminuir para se adaptar aos resultados dos censos realizados a cada dez anos. Conta atualmente com 257 membros. Na votação do projeto que internalizava o CAM havia 187 deputados presentes, sendo a lei aprovada por 184.

⁴⁰⁹ ARGENTINA, Op. Cit.

⁴¹⁰ A Administração Federal de Ingressos Públicos é o ente encarregado de executar políticas em matéria tributária, aduaneira e de arrecadação dos recursos da seguridade social. Foi criada pelo Decreto 618/1997 e atua como entidade autárquica na ordem administrativa e financeira. O Administrador Federal de Ingressos Públicos é a máxima autoridade no seu âmbito e sua designação está a cargo do Poder Executivo, sendo avaliada pelo Congresso. A AFIP é formada por três direções gerais: Direção Geral Impositiva (DGI), a cargo dos impostos nacionais; Direção Geral de Aduanas (DGA): a cargo do controle do comércio internacional; e a Direção Geral de Recursos da Seguridade Social (DGRSS): a cargo da arrecadação e fiscalização de recursos para Seguridade Social. Ver: ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS. **Glosario Fiscal y Aduanero.** Disponível em: <http://www.afip.gov.ar/glosario/index.aspx?letra=A#ADMINISTRACIONFEDERALDEINGRESOSPUBLICOS>. Acesso em: 22 dez. 2014.

avançar no caminho à União Aduaneira, fortalecendo negociações com outros blocos econômicos ⁴¹¹. Ainda, afirmou que, por se tratar de um código marco, o qual disciplina os principais institutos aduaneiros, o CAM cria as condições para avançar na integração das Aduanas, ao robustecer sua segurança jurídica.⁴¹² Por fim, na ótica deste membro do governo argentino, a norma provê segurança e previsibilidade jurídica, e contribuirá positivamente ao crescimento do país. ⁴¹³

O mesmo discurso otimista, com termos idênticos, foi adotado por membros do Senado Argentino nas entrevistas à imprensa. O senador Jaime Linares afirmou ser o código um avanço⁴¹⁴. O senador Daniel Filmus declarou ser fator a facilitar a circulação de mercadorias entre os Estados partes, tratando-se de passo importante para a integração.⁴¹⁵ E, segundo o mesmo senador, permitirá avançar à união aduaneira, fortalecendo a segurança jurídica e facilitando as negociações com outros países e blocos comerciais. ⁴¹⁶

Além disso, o discurso oficial manteve-se mesmo um ano após da internalização do CAM, como demonstra Siomara Ayerán, então chefe da Direção Geral das Aduanas, em artigo de opinião, publicado em 21 de novembro de 2013⁴¹⁷. Ela destacou o caráter de “Código” do CAM, pela sistematização da matéria, o qual possibilitará avançar no desenvolvimento da integração, sobre bases harmonizadas e firmes. Da mesma forma, apontou ser a definição de um território aduaneiro único e aplicação da legislação aduaneira comum fatores a trazer segurança jurídica e transparência ao comércio na

⁴¹¹ ARGENTINA EN NOTÍCIAS. **Argentina aprobó el código aduanero del Mercosur.** 22/11/2012. Disponível em: <http://www.argentina.ar/temas/pais/1838-argentina-aprobo-el-codigo-aduanero-del-mercosur>. Acesso em: 20 dez. 2012; **ÁMBITO.COM. El Senado aprobó nuevo Código Aduanero del Mercosur.** 05/09/2012. Disponível em: <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=653077>. Acesso em: 20 dez. 2012; **CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR DE SANTA FE. El Congreso de la Nación aprobó el Código Aduanero MERCOSUR.** 29/11/2012. Disponível em: http://www.comercioexterior.org.ar/noticia_el-congreso-de-la-nacion-aprobo-el-codigo-aduanero-mercosur_2071.html. Acesso em: 20 dez. 2012.

⁴¹² CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR DE SANTA FE, Op. Cit.

⁴¹³ Id. Ibid.

⁴¹⁴ **ÁMBITO.COM**, Op. Cit.

⁴¹⁵ Id. Ibid.

⁴¹⁶ Id. Ibid.

⁴¹⁷ AYERÁN, Siomara. En el marco del Primer aniversario del Código Aduanero del MERCOSUR, las autoridades sesionaron en Caracas. Opinión. **Dialogo Fiscal**, 21 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.dialogofiscal.gob.ar/opinion/CodigoAduaneroMercosur.aspx>. Acesso em: 22 dez. 2014.

região, contribuindo a gerar clima favorável às empresas, para tomada de decisões conjuntas, e a facilitar negociações com outros países e blocos.⁴¹⁸

No entanto, o entusiasmo e expectativas positivas dos agentes administrativos e legislativos argentinos não obteve a mesma adesão junto à doutrina e à imprensa especializada. No âmbito jornalístico, Emiliano Galli, correspondente de comércio exterior do Jornal La Nación, teceu pesada crítica à normativa mercosulina, entendendo ser irresponsável a aprovação “a olhos fechados” do CAM pelo Legislativo argentino, ao se delegar o poder de regular o direito aduaneiro a órgãos do bloco e ao Poder Executivo nacional. Afirmou que isto enseja maior arbitrariedade e discricionariedade do Executivo.⁴¹⁹

Na mídia virtual, a crítica mais contundente, e frequente, foi de Nicolás M. Cassanello, autor do blog Portoria. Ao comentar sobre a aprovação do CAM, apresentou discordância⁴²⁰ ao discurso oficial da AFIP, apontando que o CAM, sob o viés técnico-legislativo, é “uma transição para trás”, por delegar regulamentação a órgãos sujeitos às oscilações políticas.⁴²¹

No âmbito doutrinário argentino, o CAM também foi objeto de severas objeções. Enrique Barreira, um dos redatores do Código Argentino, desde a aprovação do Código mercosulino, em 2010, aponta ser um “erro”⁴²² sua característica de norma “marco”. Entende serem as delegações destinadas à regulamentação da norma fator para seu esvaziamento e de incerteza, como visto na primeira parte deste estudo. Esta posição é compartilhada por Palenque-Bullrich, também examinada na primeira parte do trabalho.

Além disso, Barreira questiona a competência do Congresso Argentino⁴²³ para aprovar o CAM. No entanto, parece despropositada esta

⁴¹⁸ Id. Ibid.

⁴¹⁹ GALLI, Emiliano. El Código Aduanero del Mercosur. Comercio Exterior. **La Nación**, 11 set. de 2012. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/1507303-el-codigo-aduanero-del-mercosur>. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁴²⁰ O autor do blog publicou diversos artigos de opinião criticando o CAM. Ver: PORTORIA. **El Congreso de la Nación aprobó el Código Aduanero del Mercosur**. Disponível em: <http://portorium.blogspot.com.ar/2012/11/el-congreso-de-la-nacion-aprobo-el.html>. Acesso em: 22 dez. 2014; Id. **Código Aduanero MERCOSUR: el debate**. Disponível em: <http://portorium.blogspot.com.ar/2012/12/codigo-aduanero-mercosur-el-debate.html>. Acesso em: 22 dez. 2014; Id. **Flashbacks sobre el Código Aduanero MERCOSUR**. Disponível em: <http://portorium.blogspot.com.br/2012/12/algunas-reflexiones-doctrinarias-sobre.html>. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁴²¹ Id Ibid.

⁴²² BARREIRA, Código ..., Op. Cit., p. 1.

⁴²³ Barreira entende que a Constituição Argentina permitiria ao Congresso aprovar tratados de integração que delegassem competências a organizações supraestatais, não sendo este o

crítica, já que foi internalizado por uma lei, aprovada pelas duas casas do Congresso, como previsto constitucionalmente. Mas, sua crítica não cessa nisto, estendendo-se a pontos de divergência com o Código Argentino.

Segundo o autor, as disposições dos arts. 140 e seguintes do CAM não trariam a necessária segurança ao particular que as disposições da Seção V do Código Argentino possuem acerca dos regimes de garantia.⁴²⁴ Entende como ponto negativo a previsão do inciso I do art. 140, CAM⁴²⁵, na qual se estabelece faculdade à aduana para exigir garantias, bem como a previsão do inciso II do mesmo artigo⁴²⁶, que delega a definição dos casos nos quais estas garantias poderão ser exigidas a normas regulamentares. E, critica a falta de concessão de direito ao particular, no texto do CAM, para optar pela forma de garantia mais adequada à sua estrutura financeira.⁴²⁷

Barreira censura, ainda, as disposições da alínea “a”, inciso 1, art. 157⁴²⁸ e do art. 165⁴²⁹ do CAM, porque suas redações não permitiriam a incidência de direitos de importação sobre mercadorias clandestinas. Segundo o autor, isto ocorreria porque, por estes dispositivos, o fato gerador dos direitos de importação seria apenas a importação definitiva.⁴³⁰ E, critica a exclusão dos tributos de exportação da regulação feita pelo CAM⁴³¹, por entender ser necessária no tráfego comercial com terceiros países.⁴³²

Interessante destacar que todas as objeções apontadas por Barreira foram reproduzidas fiel e integralmente em nota enviada, em 10 de setembro de 2012, à presidência da Câmara de Deputados pelo Instituto Argentino de Estudos Aduaneiros (IAEA – do qual o autor é membro), sobre o projeto de aprovação do CAM. Nesta nota, o IAEA apontava as deficiências em conteúdo do CAM e solicitava a revisão do projeto para sua incorporação, a qual deveria

caso do MERCOSUL, por se tratar de organização intergovernamental. Ainda, argumenta que nenhum órgão do MERCOSUL, segundo o POP, possui faculdades para ditar normativas delegadas. Entende, então, carecer o Congresso de faculdades constitucionais para aprovar um tratado que estabeleça delegações como as do CAM, devendo ter sido consultado antes da sua edição pelo bloco. Ver: BARREIRA, Op. Cit. p. 6-7.

⁴²⁴ Id. Ibid.

⁴²⁵ MERCOSUL, **Dec. CMC n. 27/10**, Op. Cit.

⁴²⁶ Id. Ibid.

⁴²⁷ BARREIRA, Op. Cit., p. 8-9.

⁴²⁸ MERCOSUL, Op. Cit.

⁴²⁹ Id. Ibid.

⁴³⁰ BARREIRA, Op. Cit., p. 9.

⁴³¹ Art. 157, 4, CAM. Ver: MERCOSUL, Op. Cit.

⁴³² BARREIRA, Op. Cit., p. 9.

se dar com participação do setor privado.⁴³³ Ademais, críticas foram tecidas ao CAM por falta de disposições sobre delitos e infrações aduaneiras.⁴³⁴

Todas as críticas apontadas pela doutrina ao texto do CAM podem ser tidas como pertinentes, por um lado, pois a norma regional poderia ter ido além, tendo em vista o tempo e estudos empreendidos para sua redação. Mas, como o contexto da região exige decisões políticas, tal decisão aparenta ter sido tomada, a fim de, finalmente, permitir a aprovação de norma versando sobre questões aduaneiras, não sendo viável estabelecer texto exaustivo.

Por outro lado, as frequentes remissões a normas regulamentares e às normas internas dos Estados, feitas pelo CAM, poderiam suprir estas faltas. Ademais, o CAM prevê, no art. 181⁴³⁵, a criação de um Comitê gestor, para zelar pela sua aplicação uniforme. Quando e se implementado, este Comitê pode ter interessante controle sobre a sua utilização, viabilizando interpretações e práticas harmônicas entre as aduanas dos Estados com relação aos temas não exauridos pelo Código mercosulino. Mais sobre este mecanismo será tratado no segundo Capítulo desta segunda parte do estudo.

Apesar de todas as críticas dirigidas pela doutrina ao CAM e à sua internalização pelo Congresso, alguns representantes desta categoria apresentaram posições cientificamente imparciais, de mera análise da normativa, e, outros se mostraram, até mesmo, favoráveis a esta. Dentre os primeiros, pode-se citar Cotter e Perotti, e dentre os segundos, porque fizeram parte, pela Argentina, da Comissão Redatora do CAM junto ao MERCOSUL, pode-se mencionar Sacerdote, Goldsztein, Conde e Juárez.

Cotter aborda a questão da natureza de “código marco” do CAM, mas não lhe faz crítica severa, apenas assinalando ter a norma se constituído numa

⁴³³ INSTITUTO ARGENTINO DE ESTUDOS ADUANEIROS. **Nota del Instituto Argentino de Estudios Aduaneros al Presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación con motivo del tratamiento del proyecto de aprobación del Código Aduanero del Mercosur, resaltando las deficiencias de su contenido y la necesidad de una revisión previa con la participación del sector privado.** Disponível em: <http://www.iaea.org.ar/global/img/2013/12/Nota-del-IAEA-con-motivo-del-CAM.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁴³⁴ DELUCA, Santiago. Delitos e Infracciones Aduaneras en el CAM: ausencias de fondo y forma. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, Ano 1, n. 1, 2013, p. 271 (p. 259-273).

⁴³⁵ MERCOSUL, Op. Cit.

estrutura “mãe”, a qual acredita ter sido escolha dos seus redatores.⁴³⁶ Isto parece evidenciar acordo político para cessar divergências sobre pontos polêmicos entre os Estados, a qual teria impedido melhor e/ou mais aprofundada técnica legislativa de harmonização. Assim, crê repousar sobre a regulamentação posterior a tarefa de determinar a valia científica do Código.⁴³⁷

Ademais, destaca pontos técnicos previstos pelo CAM. O primeiro refere-se ao conceito de território aduaneiro⁴³⁸. Surpreende-lhe a adoção pelo CAM do conceito da Convenção de Kyoto, porque não internalizada pelos Membros do bloco, entendendo não ser condizente com a definição seguida por estes. A despeito disto, avalia como importante a previsão pelo CAM de mecanismos de assistência recíproca pelas administrações aduaneiras⁴³⁹, de análise de gestão de risco⁴⁴⁰ e de sistemas informatizados⁴⁴¹, também contidos na referida Convenção, como formas de imprimir maior eficácia e eficiência às Aduanas. E, considera valiosa a incorporação da presunção de validade⁴⁴² dos atos administrativos das administrações aduaneiras em todos os Estados, trazendo ao bloco estabilidade e segurança jurídica.⁴⁴³

Além disso, Cotter destaca a conveniente inclusão das figuras do “operador econômico qualificado”⁴⁴⁴ e do “despachante aduaneiro”⁴⁴⁵, mesmo não tendo sido definidos os requisitos e benefícios destas.⁴⁴⁶ Também, destaca a adequada inclusão dos destinos aduaneiros⁴⁴⁷ e dos regimes aduaneiros especiais⁴⁴⁸, a despeito de não ter definido requisitos, procedimentos e obrigações dos administrados, cabendo estas às normas regulamentares.⁴⁴⁹ Por fim, entende ser importante o direito de petição e consulta aos

⁴³⁶ COTTER, Juan Patricio. El Código Aduanero del Mercosur, aprobado por la Decisión n. 27/10 del Consejo Mercado Común. **Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)**, Bogotá, n. 63, p. 73 (59-82).

⁴³⁷ Id. Ibid., loc. Cit.

⁴³⁸ Art. 2º, CAM. Ver: MERCOSUL, Op. Cit.

⁴³⁹ Art. 12, CAM. Ver: Id. Ibid.

⁴⁴⁰ Art. 147, CAM. Ver: Id. Ibid.

⁴⁴¹ Art. 148, CAM. Ver: Id. Ibid.

⁴⁴² Art. 13, CAM. Ver: Id. Ibid.

⁴⁴³ COTTER, Op. Cit., p. 73.

⁴⁴⁴ Art. 15, CAM. Ver: MERCOSUL, Op. Cit.

⁴⁴⁵ Art. 17, CAM. Ver: Id. Ibid.

⁴⁴⁶ COTTER, Op. Cit., p. 74-75.

⁴⁴⁷ Arts. 35, 78, 79, CAM. Ver: MERCOSUL, Op. Cit.

⁴⁴⁸ Arts. 100 a 102, CAM. Ver: Id. Ibid.

⁴⁴⁹ COTTER, Op. Cit., p. 75.

administrados⁴⁵⁰, avaliando ser conveniente deixar às legislações internas as definições procedimentais, e de recursos contra decisões da Administração⁴⁵¹, apesar de considerar que se deveria ter atribuído efeito suspensivo geral.⁴⁵²

Perotti, por sua vez, apesar de fazer leve crítica à natureza de “código marco” do CAM⁴⁵³, não parece contrário à norma mercosulina, apontando sua relevância ao bloco. Destaca, ademais, o direito de acesso à justiça garantido pelo CAM, entendendo poderem, e até deverem, os juízes nacionais, nos conflitos envolvendo sua aplicação, solicitarem Opiniões Consultivas ao TPR quanto à sua interpretação, o que fortaleceria a integração. E, ressalta o dever dos juízes, na aplicação do CAM, de observarem os direitos fundamentais dos administrados, pois o direito derivado do bloco submete-se aos seus princípios gerais, dentre os quais estão elencados estes direitos.⁴⁵⁴

Além destas opiniões, há representantes da doutrina cujo discurso é mais explicitamente favorável ao CAM. Como visto, Sacerdote, Goldsztein, Conde e Juárez adotam tal posição por terem participado como delegados do seu país no Grupo de Trabalho para redigir a norma. Esta posição deve ter fundamentado o discurso oficial do Legislativo e da AFIP, antes examinados, pois utiliza palavras idênticas às proferidas pelos agentes estatais à imprensa.

Para os autores, a importância da aprovação do CAM é “imediate e certa”, pois entendem ser a demarcação de um território aduaneiro único, no qual aplicável uma legislação comum, fator de segurança jurídica e transparência aos operadores da região, harmonizando o tratamento às mercadorias e otimizando os procedimentos dos serviços aduaneiros, tendendo à facilitação do comércio internacional⁴⁵⁵. Com isso, consideram contribuir a gerar clima favorável para que as empresas da região adotem decisões

⁴⁵⁰ Arts. 172 e 173, CAM. Ver: MERCOSUL, Op. Cit.

⁴⁵¹ Art. 174, CAM. Ver: Id. Ibid.

⁴⁵² COTTER, Op. Cit., p. 79.

⁴⁵³ O autor aponta que poderia haver contradição entre a noção de “código marco” e a própria ideia de “código”, já que esta se destina a expressar o desejo de regular detalhadamente um ramo do direito, estabelecendo um sistema normativo. Ver: PEROTTI, Alejandro Daniel. El Código Aduanero del Mercosur: algunos aspectos normativos y jurisdiccionales. **Revista de Direito Argumentum**, Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília (UNIMAR), Marília-SP, vol. 11, 2010, p. 26 (23-32).

⁴⁵⁴ Id. Ibid., p. 28-31.

⁴⁵⁵ SACERDOTE, GOLDSZTEIN, CONDE, JUÁREZ, Op. Cit., p. 1.

conjuntas orientadas a promover a transformação produtiva e para conclusão de acordos comerciais com outros Estados e blocos regionais.⁴⁵⁶

Ademais, justificam a adoção do caráter de “norma marco” para o CAM, sustentando ter integração aduaneira, no MERCOSUL, cunho “evolutivo”⁴⁵⁷. Nesse sentido, ao estabelecer institutos aduaneiros fundamentais, a norma permite avançar em duas frentes simultâneas e paralelas: a) nos aspectos procedimentais e operativos; b) pela via regulamentar, e nos aspectos não harmonizados, por voluntária exclusão ou a depender do desenvolvimento comercial, pela via complementar. Com isso, ter-se-ia legislação aduaneira quase completa, como a da UE, na qual as normas nacionais existem residualmente, regulando aspectos relativos à organização e funcionamento das Administrações Aduaneiras. Assim, para eles, a dinâmica de completude deste ordenamento, por normas regulamentares regionais, permitirá adequar rapidamente as regras ao cenário mutante do comércio internacional.⁴⁵⁸

Além disso, também se manifestaram sobre diversos pontos técnico-jurídicos relevantes. Abordaram a definição do território aduaneiro, diferente da adotada pelo Código Argentino, sustentando ser o conceito regional mais benéfico. Isso porque permitiria aos Estados do bloco se alinharem com os mais de 70 países membros da Convenção de Kyoto, e a superar assimetrias nacionais, originadas na diferença entre territórios aduaneiro e político.⁴⁵⁹

Também, os autores ressaltam o caráter supletivo das normas nacionais, afirmando a manutenção de sua relevância. Ainda, argumentam que as remissões feitas a normas regulamentares devem ser vistas como um mandato a favor do desenvolvimento do direito aduaneiro do bloco⁴⁶⁰.

Destacam, como Cotter, a questão da validade, em todos os Estados Partes, dos atos administrativos aduaneiros prevista pelo CAM, entendendo contribuir para segurança e certeza das relações jurídicas no bloco⁴⁶¹. Igualmente, chamam a atenção para a relevância das figuras do operador

⁴⁵⁶ Id. Ibid., loc. Cit.

⁴⁵⁷ Id. Ibid., p. 2.

⁴⁵⁸ Id. Ibid., loc. Cit.

⁴⁵⁹ Id. Ibid., p. 6. Esta observação também é feita por Juárez, em artigo individual. Ver: JUÁREZ, Hector Hugo. “Impacto CAM”. Principales modificaciones del Código Aduanero del Mercosur a la legislación aduanera nacional. **El Derecho** – Diario de Doctrina y Jurisprudencia, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Año XLIX, Ed. 242, n. 12.371,15 de abril de 2011, p. 6-7 (5-10).

⁴⁶⁰ SACERDOTE, GOLDSZTEIN, CONDE, JUÁREZ, Op. Cit., p. 6-7.

⁴⁶¹ Id. Ibid., loc. Cit.

econômico qualificado e do despachante aduaneiro⁴⁶², bem como dos institutos dos destinos aduaneiros e dos regimes aduaneiros especiais⁴⁶³.

E, os autores ressaltam a importância da previsão do instrumento do Comitê do CAM, o qual proporcionará às Aduanas papel essencial no processo de integração⁴⁶⁴. Finalmente, explicam as razões da ausência de dispositivos sobre direitos de exportação. Segundo os autores, a Resolução GMC n. 40/06 prescrevia dever ser exportação contemplada no CAM. Mas, ao se tentar regulá-la, o GAHCAM⁴⁶⁵ encontrou posições contrapostas. Algumas delegações entendiam que direitos de exportação e de importação deveriam ter o mesmo tratamento, somente devendo ser regulados pelos órgãos do bloco. A outra sustentava dever a exportação ser regulada pelos Estados, sob fundamento constitucional e soberano. Conforme os autores, esta foi a questão mais complexa, a qual, após análise por quase três anos no GMC, foi resolvida por negociações reservadas, na Cúpula Presidencial de San Juan, dispondo-se que o CAM não trataria do tema, a ser regido pelas normas nacionais.⁴⁶⁶

Confirma-se, então, a ideia aventada antes sobre os aspectos não exauridos pelo CAM serem devidos a decisões políticas tomadas pelo bloco, não decorrendo de problemas ou inaptidão técnicos. O Código, assim, por mais falho ou incompleto que possa ser, deve ser entendido, interpretado e aplicado como mais um resultado imperfeito da conjuntura política oscilante do bloco.

Os pontos destacados pelos redatores argentinos do CAM também foram sustentados junto à Exposição de Motivos⁴⁶⁷ do projeto de lei para incorporá-lo ao direito interno, enviado ao Congresso Nacional pelos Ministérios de Relações Exteriores e Culto e de Economia e Finanças Públicas e pela Chefia de Gabinete dos Ministros. Nela, os representantes dos

⁴⁶² Id. Ibid., p. 8-9. Estas também são destacadas por Conde, em artigo individual. Ver: CONDE, Tristán. El Código Aduanero del Mercosur. La importancia de su sanción. **El Derecho** – Diario de Doctrina y Jurisprudencia, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Año XLIX, Ed. 242, n. 12.371, 15 de abril de 2011, p. 4-5 (1-5).

⁴⁶³ Id. Ibid., p. 10-14.

⁴⁶⁴ Id. Ibid., p. 14.

⁴⁶⁵ Grupo *Ad Hoc* do Código Aduaneiro do MERCOSUL. Grupo de trabalho atrelado ao GMC, criado pela Decisão CMC n. 25/06, conformado por especialistas em matéria aduaneira e direito tributário dos Estados Partes do bloco, para a redação do projeto do CAM, com base nos delineamentos especificados na Resolução GMC n. 40/06. Ver: MERCOSUL, Op. Cit.

⁴⁶⁶ Id. Ibid., p. 10.

⁴⁶⁷ MEDINA, J. M. A; TIMERMAN, H.; LORENZINO, H. G. Mensaje n. 1311 al Honorable Congreso de La Nación. In: PORTORIA. **El Código Aduanero MERCOSUR es Ley**. Disponível em: <http://portorium.blogspot.com.ar/2012/12/el-codigo-aduanero-mercosur-es-ley.html>. Acesso em: 22 dez. 2014.

Ministérios Argentinos apontam os principais pontos fortes do CAM e em quais aspectos este promoverá alterações na legislação aduaneira nacional.

No referente aos pontos fortes, os representantes dos Ministérios abordaram, em primeiro lugar, a importância do caráter supletivo destinado às normas nacionais, ressaltando a manutenção da vigência das normas argentinas, para fins de evitar lacunas e vazios legais. Ressaltou-se, ainda, a relevância da validade dos atos aduaneiros em todo o território do bloco, o que evitará o risco de posições e critérios contraditórios. Também, destacaram a inserção do “operador econômico qualificado” como sujeito, e a conveniência dos destinos aduaneiros e dos regimes aduaneiros especiais. E, notaram a importância da análise de risco e do Comitê do CAM, os quais darão maior eficiência e segurança às atividades aduaneiras.⁴⁶⁸

Ademais, apresentaram-se fundamentos para demonstrar as vantagens de se adotar provisões trazidas pelo CAM, as quais vinham sendo criticadas pela doutrina. Destacam a relevância da definição de território aduaneiro, mais ampla do que a do Código Argentino e internacionalmente aceita, por ser equivalente à da Convenção de Kyoto, a qual promoverá mudança importante ao incluir no território aduaneiro argentino o mar territorial e os rios internacionais, os quais estavam, pela legislação nacional, antes excluídos deste âmbito. Ressaltaram, também, a importância da previsão sobre proeminência do serviço aduaneiro no controle das zonas primárias, harmonizando critérios de atuação aduaneira em todos os Estados do bloco.⁴⁶⁹

Além disso, apontaram que o tratamento dos conceitos de “proibições” e de “restrições” como sinônimos pela norma mercosulina é vantajoso, pois os harmoniza, tendo em vista serem abordados de formas divergentes pelas diversas legislações dos países membros. Destacaram a relevância de o CAM trazer como fato gerador dos direitos de importação a “importação definitiva”, entendendo-o como adequado às finalidades atuais dos tributos aduaneiros, os quais devem gravar apenas as mercadorias as quais venham a realmente afetar as atividades econômicas desenvolvidas nos Estados Partes. Finalmente, justificou-se o motivo pelo qual não houve previsão sobre delitos e infrações aduaneiras, o que ocorreu em função das inúmeras divergências

⁴⁶⁸ Id. Ibid.

⁴⁶⁹ Id. Ibid.

entre as legislações internas sobre o que as constituem, sendo mais apropriado para este momento a aplicação destas leis nacionais, para se realizar com maior cuidado e aprofundamento a harmonização deste tópico no futuro.⁴⁷⁰

Então, na exposição de motivos houve manifestação visando ao convencimento dos parlamentares sobre a compatibilidade da normativa mercosulina com o ordenamento interno, a qual, em função disso, deveria ser aprovada. Cumpriu o propósito, tendo sido a norma sancionada sem objeção.

Diante do que fora analisado, verifica-se que, na Argentina, a edição do CAM e sua internalização foram recebidas com grande polêmica. Posições oficiais, da mídia e doutrinárias são contrastantes, dividindo opiniões entre severos críticos do CAM, entre seus entusiastas e entre representantes mais moderados e realistas. Porém, o fato de o CAM ter sido incorporado ao ordenamento argentino não pode ser refutado, e, a despeito de todas as objeções, os políticos do país, no Executivo e Legislativo, foram convencidos e impulsionados pelas promessas e expectativas geradas pela norma do bloco.

Semelhante intento é passível de observação também no Uruguai. Desse modo, é necessário passar ao exame da legislação aduaneira deste país, a segunda codificação aduaneira mais antiga da região. Questão a ser destacada, ainda, é o fato de que o Código do Uruguai sofreu recente modificação, a qual se motivou, dentre outras razões, justamente, pela aprovação do CAM no bloco regional. Então, na subseção seguinte analisar-se-á a compatibilidade da legislação aduaneira uruguaia com o CAM e como este está sendo recepcionado no país.

2.2.1.2. A reforma aduaneira no Uruguai diante do Código Aduaneiro do MERCOSUL: a recepção peculiar da normativa mercosulina pelo país

Como a Argentina, o Uruguai já possuía um Código Aduaneiro próprio⁴⁷¹, o qual sofreu substancial alteração em 2014. Porém, ao contrário do país vizinho, este não internalizou o CAM. Em face disso, deve-se cotejar o anterior Código Aduaneiro Uruguaio (CAU) e o atual Código Aduaneiro da

⁴⁷⁰ Id. Ibid.

⁴⁷¹ Como mencionado em nota prévia, o Código Uruguaio foi promulgado pela Lei n. 15.691, de 07 de dezembro de 1984. Foi modificado pela Lei n. 19.276, de 10 de setembro de 2014.

República Oriental do Uruguai (CAROU), a iniciar sua vigência em março de 2015⁴⁷², a fim de entender como este país recepcionará a normativa mercosulina e aferir o impacto que teve o CAM na reforma desta legislação.

Ao contrário do Argentino, o primeiro Código Uruguaio não contava com a mesma extensão. Mas, trazia panorama das principais questões aduaneiras relevantes. No quadro abaixo, contempla-se seu conteúdo e estrutura orgânica.

Código Aduaneiro Uruguaio (CAU) (145 artigos)	
Estrutura orgânica	Matéria contemplada
Título I (Capítulos Primeiro a Quarto, arts. 1º a 42);	Definições gerais (definições e organização aduaneira, âmbito espacial, obrigações aduaneiras, disposições sobre o tráfego aduaneiro);
Título II (Capítulos Primeiro e Segundo, arts. 43 a 77);	Operações aduaneiras (definições e documentação);
Título III (Capítulos , arts. 78 a 84);	Agentes privados de interesse público (competências e responsabilidades);
Título IV (Capítulos Primeiro e Segundo – arts. 85 a 106);	Regimes impositivos (disposições gerais e franquias aduaneiras ⁴⁷³ , de caráter territorial e tributário);
Título V (Capítulos Primeiro a Décimo Primeiro – arts. 107 a 143).	Regimes aduaneiros especiais;
Arts. 144 e 145	Disposições finais sobre vigência e publicação.

Quadro 6 – Estrutura e Conteúdo do Código Aduaneiro Uruguaio (CAU) anterior
Fonte: Elaborado pela autora.

O Código era complementado por diversas leis posteriores e anteriores, as quais mantiveram vigência após sua edição⁴⁷⁴. Contudo, o CAU e estas

⁴⁷² O CAROU prevê sua entrada em vigor 180 dias após sua promulgação. Ver: URUGUAI. **Ley n. 19.276, de 10 de setembro de 2014**. Promulgada em 19 de setembro de 2014. Disponível em: http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/10084/1/codigo_aduanero_uruguayo.pdf. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁴⁷³ São situações de dispensa ou isenção dos direitos de importação ou de exportação. Podem ser tarifárias, em relação a determinados produtos, ou territoriais, relativas a zonas, portos ou depósitos francos. Ver: SOUZA, Cláudio Luiz Gonçalves. A sistemática das Zonas Francas, Portos Livres e Depósitos Francos nas Atividades de Comércio Exterior da América Latina. Artigo 2005/0956. **Comex Data**. Disponível em: <http://www.comexdata.com.br/a/2rv9/a-sistemática-das-zonas-francas-portos-livres-e-depositos-francos-nas-atividades-de-comercio-exterior-da-america-latina-claudio-luiz-goncalves-de-souza.html>. Acesso em: 02 jan. 2015.

⁴⁷⁴ Dentre estas leis esparsas, podem-se destacar: a) Lei n. 13318/1964, sobre o regime infracional aduaneiro, e b) Lei n. 13.925/1970, sobre o regime de despachantes aduaneiros. Formavam, com o CAU, os “três grandes pilares da normativa aduaneira uruguaia”. Ver: MINISTÉRIO DE ECONOMIA E FINANÇAS DO URUGUAI. **Mensagem ao Presidente da Assembléia Geral do Parlamento Uruguaio**. Disponível em: http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/10084/1/exposicion_de_motivos.pdf. Acesso em: 20 dez. 2014.

normas sofreram modificações e regulamentações, formando um conjunto não harmônico, o qual dificultava aplica-lo às operações.⁴⁷⁵ Este cenário tornava-se ainda mais nebuloso com discussões doutrinárias sobre a vigência de certas normas e sobre sua forma de aplicação, o que trazia insegurança jurídica, dificuldades na fiscalização e descumprimento das leis.⁴⁷⁶

Ademais, o governo uruguaio sustentava que as definições, termos e conteúdos do CAU já seriam ultrapassados quando de sua edição, pois teriam sido inspiradas na doutrina aduaneira tradicional do século XX, dificultando negócios internacionais num cenário em constante mutação. Assim, o governo entendia que, em vez de sistematizar a regulação aduaneira do país, de fato, resultara num simples glossário de definições, deixando muito espaço para normas regulamentares e complementares.⁴⁷⁷

Estas razões já eram reconhecidas pelo governo anterior, o qual retorna ao poder em 2015. Em 2007, este governo, pelo Ministério da Economia e Finanças, na época gerido por Danilo Astori⁴⁷⁸, e pela Direção Nacional das Aduanas (DNA), iniciou, com empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Programa de Modernização desta Direção.⁴⁷⁹

Este programa, ainda em curso, visa, em linhas gerais, a sistematizar e atualizar a normativa aduaneira nacional, mantendo esquemas promocionais, como o da Lei de Portos⁴⁸⁰, e a melhorar a gestão do comércio exterior, com a

⁴⁷⁵ Id. Ibid.

⁴⁷⁶ Id. Ibid.

⁴⁷⁷ Id. Ibid. Interessante notar esta crítica do governo uruguaio ao CAU na exposição de motivos do projeto do CAROU, o qual é diretamente inspirado no CAM, pois possui o mesmo argumento disferido contra a norma mercosulina por seus opositores na Argentina. Isso significa que as mesmas objeções poderiam vir a ser feitas, no Uruguai, ao CAROU e ao CAM.

⁴⁷⁸ Interessante apontar que o então Ministro líder do Programa de Modernização da DNA, uma das fontes inspiradoras do projeto de lei referente ao CAROU, no momento do seu envio ao Parlamento Uruguaio, em 2012 e de sua aprovação em 2014 exercia o cargo de Presidente da Assembleia Geral do Parlamento, em razão de ser o Vice-Presidente do país.

⁴⁷⁹ MINISTÉRIO DE ECONOMIA E FINANÇAS DO URUGUAI, Op. Cit.

⁴⁸⁰ Os portos no Uruguai estão sob o regime de “porto livre”, habilitados à livre circulação de mercadorias, por corresponder à exceção territorial do “exclave”. É a porção do território na qual as disposições aduaneiras nacionais não são aplicáveis e em que há autorização para aplicação da legislação aduaneira de outros países. Trata-se de regime aduaneiro especial, regido pela Lei n. 16.246, de 08 de abril de 1992 e pelos Decretos n. 412, de 01 de setembro de 1992 e n. 455, de 06 de outubro de 1994. Até 2002, referia-se apenas aos portos, mas o art. 23 da Lei n. 17555, estendeu sua aplicação ao Aeroporto Internacional de Carrasco (Montevideo). Ver: URUGUAI. **Ley n. 16.246, de 08 de abril de 1992.** Publicada no Diário Oficial n. 23567, de 23 de abril de 1992. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley16246.htm>. Acesso em: 09 jan. 2015; Id. **Decreto n. 412, de 01 de setembro de 1992.** Disponível em: http://www.anp.com.uy/inicio/institucional/marco_legal/decreto_412_992. Acesso em: 09 jan.

utilização de controles tecnológicos e consultas prévias pelos particulares.⁴⁸¹ Isto impulsionou a renovação da legislação aduaneira, a qual ganhou maior força com a aprovação do CAM, em 2010. Este se constituiu na “peça” faltante e catalizadora para a produção do projeto de lei do qual resultou o CAROU. Na exposição de motivos deste projeto, explica-se ter o CAM servido de fonte para a nova lei proposta, constituindo referência “oportuna e conveniente”⁴⁸².

Nesse sentido, seus redatores apontam ser o CAM normativa atualizada, por congrega regras aduaneiras nacionais, internacionais e de outros blocos. Para eles, ao ser um “código marco”, harmoniza conceitos fundamentais com amplitude suficiente para contemplar casos particulares dos Estados. Entendem-no alinhado aos objetivos internos de modernização da gestão, destacando a inserção do “operador econômico qualificado”, dos mecanismos de análise de risco, de sistemas informatizados e de consultas prévias.⁴⁸³

Em face disso, o discurso oficial do governo uruguaio parece ser de plena recepção do CAM, em sentido favorável à sua característica de “Código marco”, de forma equivalente à argumentação argentina. Também, o governo uruguaio parece partidário aos institutos harmonizados pelo CAM e aqueles por ele inseridos ao direito aduaneiro regional, destacando o potencial inovador e sua relevância, como o fizera o governo argentino.

No entanto, ao contrário da Argentina, a qual internalizou o CAM ao direito nacional, o Uruguai sancionou novo Código materialmente alinhado àquele. Justificou-se isto, na referida exposição de motivos do projeto do CAROU, por este incorporar aspectos não regulados pelo CAM ou complementares a ele. E, sustentou-se que, uma vez vigente o CAM, já se contará, no país, com lei a ele ajustada, evitando-se colisão normativa e impactos negativos à operacionalidade do comércio exterior.⁴⁸⁴

No entanto, mais do que uma opção governamental, isto parece, com efeito, uma contingência do processo legislativo típico dos regimes

2014; Id. **Decreto n. 455, de 06 de outubro de 1994**. Disponível em: http://www.anp.com.uy/inicio/institucional/marco_legal/decreto_455_994. Acesso em: 09 jan. 2015; Id. **Ley n. 17.555, de 18 de setembro de 2002**. Publicada no Diário Oficial em 19 de setembro de 2002. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccessoTextoLey.asp?Ley=17555&Anchor=> Acesso em: 09 jan. 2015.

⁴⁸¹ MINISTÉRIO DE ECONOMIA E FINANÇAS DO URUGUAI, Op. Cit.

⁴⁸² Id. Ibid.

⁴⁸³ Id. Ibid.

⁴⁸⁴ Id. Ibid.

democráticos. É prática comum, de conhecimento notório, serem alguns projetos analisados e, conseqüentemente, aprovados, de modo mais célere que outros, os quais permanecem por inúmeros anos aguardando a sua colocação em pauta. Isto ocorre por alguns projetos contarem com maior *lobbying*⁴⁸⁵, por representarem certos interesses de cunho político-econômico-estratégico. Ainda, este fenômeno pode ocorrer por simples desatenção quanto à conexão substancial entre diferentes projetos, ou, ainda, por excessivo formalismo ou lentidão na realização das atividades, sintomas encontrados na burocracia⁴⁸⁶ estatal de diversos países.

No caso uruguaio, estas podem ser explicações verossímeis. Pode-se assim inferir porque na mesma data na qual foi enviada mensagem com o projeto de lei do novo Código aduaneiro nacional pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo⁴⁸⁷, também se enviou mensagem com o projeto de lei para incorporação do CAM ao direito interno. Pelos registros dos trâmites legislativos, ambas as mensagens foram remetidas ao Parlamento uruguaio em 16 de agosto de 2012, sendo recebidas junto à Presidência deste em 24 de

⁴⁸⁵ Lobbying é o conjunto de atividades realizadas por uma pessoa ou grupo de pessoas, na tentativa de influenciar a legislação ou ação administrativa de qualquer modo. Pode ou não incluir atividades remuneradas. É, inclui atividades de todas as naturezas, sejam explícitas ou ocultas, legais ou ilegais, apropriadas ou inapropriadas. Ver: LOGAN, Edward B.; PATTEN FELLOW, Simon N. Lobbying. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Vol. 144, Suplemento, Jul./1929, p. 3 (p. i-91).

⁴⁸⁶ Na Sociologia, Merton, Selznick, Crozier e Michaels criticam o apego obsessivo às regras decorrente da burocratização das organizações, o qual impede a eficiência e dá vazão à perpetuação de grupos monopolizadores de poder. Ver: MERTON, Robert K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970, p. 274-282; Id. **Estrutura burocrática e personalidade**. In: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da Burocracia**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971, p. 107-124; CROZIER, Michel. **El fenómeno burocrático**. Vol. II. Buenos Aires: Amorrortu Ediciones, s. d., p. 54-102; SELZNICK, Philip. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: FGV, 1971, p. 77-113; MICHAELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Editora UNB, 1982, p. 105-113, 225-254.

⁴⁸⁷ O Poder Legislativo uruguaio é exercido pela Assembleia Geral do Parlamento (art. 83 da Constituição Uruguaia), composta pelas Câmaras de Representantes e de Senadores, as quais atuam em conjunto ou separadamente, em situações constitucionalmente previstas (arts. 85 a 87). A Câmara de Representantes é formada por representantes eleitos diretamente pelo povo, contando com 99 deputados, em representação proporcional, no qual cada Departamento do país deverá possuir ao menos 2 representantes (arts. 88 a 93). A Câmara de Senadores é composta por 30 membros, eleitos diretamente pelo povo, em única circunscrição eleitoral obedecendo a representação integral (arts. 94 a 103). A Assembleia inicia suas sessões, normalmente, de 01 de março a 15 de dezembro, exceto nos anos de eleição, em que encerra as atividades em 15 de setembro, devendo sua nova composição retomar as sessões a partir de 15 de fevereiro do ano seguinte (art. 104). Ver: PARLAMENTO DO URUGUAI. **Asamblea General**. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/palacio3/index1280.asp?e=0&w=1920>. Acesso em: 09 jan. 2015; URUGUAI. **Constitución de la República Oriental del Uruguay**., de 1967, com modificações em aprovadas em 26 de novembro de 1989, 26 de novembro de 1994, 8 de dezembro de 1996 e 31 de outubro de 2004. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>. Acesso em: 09 jan. 2015.

agosto de 2012, e ingressando junto à Câmara de Representantes em 04 de setembro de 2012.⁴⁸⁸ Ainda, as duas mensagens foram recebidas pela Divisão de Comissões da referida Câmara em 05 de setembro de 2012, a qual, na mesma data, as enviou às competentes Comissões⁴⁸⁹. O projeto de lei relativo ao CAROU foi remetido à Comissão da Fazenda, enquanto o projeto de internalização do CAM foi à Comissão de Assuntos Internacionais.⁴⁹⁰

Porém, nestas Comissões o tratamento dos dois projetos foi discrepante. O registro dos trâmites legislativos mostra movimentação do projeto do CAROU em 19 de dezembro de 2012, na qual a Comissão da Fazenda decide remeter nota ao Presidente do Parlamento para determinação de datas limite para apresentação de emendas ao projeto. E, quanto ao projeto de internalização do CAM, este só recebeu nova movimentação em 18 de setembro de 2013, quando esta recebeu o Sr. Gustavo Benini, representante da Comissão da Fazenda e informante do projeto referente ao CAROU.⁴⁹¹ Assim, enquanto um projeto teve novo trâmite no mesmo ano de seu envio ao Parlamento, o outro não apresentou qualquer movimentação por mais de um ano.

Em seguida, a tramitação do projeto referente ao CAROU logo prosseguiu junto à Comissão da Fazenda, a qual consultou atores pertinentes, como representantes do Ministério da Economia e da DNA, bem como do setor privado, atuantes na área aduaneira. E, promoveu alterações pertinentes ao texto, entre 13 de março de 2013 a 12 de setembro de 2013, quando o projeto retornou à Divisão de Comissões para ser remetido à análise, deliberação e votação pela Câmara de Representantes. Esta aprovou por unanimidade o projeto, com as modificações promovidas, em 18 de setembro de 2013.⁴⁹²

Em 04 de outubro do mesmo ano, o projeto foi recebido pela Câmara de Senadores. Nesta, foi distribuído à Comissão da Fazenda, a qual procedeu a consultas e modificações ao texto, de 10 de outubro de 2013 até 29 de agosto de 2014, quando o enviou à discussão e votação. Os Senadores o aprovaram

⁴⁸⁸ PARLAMENTO DO URUGUAI. **Asunto del Parlamento n. 113866**. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=113866>. Acesso em: 09 jan. 2015; Id. **Asunto del Parlamento n. 113904**. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=113904>. Acesso em: 09 jan. 2015.

⁴⁸⁹ Id. Ibid.

⁴⁹⁰ Id. Ibid.

⁴⁹¹ Id. Ibid.

⁴⁹² Id. Ibid.

por unanimidade entre os presentes (28), com mais modificações, em 03 de setembro de 2014. O projeto retornou à Câmara de Representantes, para admissão do texto substitutivo, em 09 de setembro de 2014, sendo aprovado em 10 de setembro de 2014. Posteriormente, o novo código foi promulgado pelo Poder Executivo em 19 de setembro do mesmo ano.⁴⁹³

Enquanto tudo isto se passava, na Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara de Representantes o projeto de lei para internalização do CAM não obteve o mesmo destino. Sua última movimentação, depois de 18 de setembro de 2013, deu-se em 23 de outubro do mesmo ano, momento em que a Comissão recebeu comitiva do Ministério da Economia e da DNA para prestação de esclarecimentos sobre o projeto⁴⁹⁴. Desde então, não houve mais qualquer trâmite legislativo. E, não houve qualquer manifestação oficial, durante a tramitação do CAROU ou durante a divulgação à imprensa de sua aprovação sobre esta circunstância. Não há qualquer explicação lógica a justificar a aprovação de um projeto e o esquecimento de outro, àquele conexo.

Pode-se conjecturar, tendo em vista a ocorrência de eleições em 2014, encerrando-se as atividades do Parlamento em 15 de setembro, segundo disposição constitucional⁴⁹⁵, ter-se aguardado a aprovação do CAROU para, só então, retomar os trâmites para a internalização do CAM. E, em função do pleito eleitoral, isto só poderá ocorrer a partir do retorno das sessões parlamentares em 15 de fevereiro de 2015. Será preciso, então, verificar se esta elucubração será confirmada ou não no decorrer de 2015.

Isso porque não poderá o Uruguai furtar-se de realizar a incorporação da normativa mercosulina em seu ordenamento interno. O art. 4º, Decisão CMC n. 27/10, expressamente prevê a necessidade de sua internalização. Poderia o CMC ter optado pela alternativa de dispensa da incorporação aos direitos internos dos Estados Partes, pois não seria ilógico atribuir ao CAM *status* de norma relativa ao funcionamento do bloco, já que é sua meta a harmonização das legislações nos temas pertinentes, como é o caso do direito aduaneiro, o que permitira concretizar o objetivo da união aduaneira. No entanto, tendo em vista a divergências dos países quanto a certas questões quanto à

⁴⁹³ Id. Ibid.

⁴⁹⁴ PARLAMENTO DO URUGUAI, Asunto del Parlamento n. 113904, Op. Cit.

⁴⁹⁵ Já referida em nota anterior.

harmonização aduaneira, explorada anteriormente quando da análise da recepção do CAM pela Argentina, parece não ter sido politicamente viável uma tal estratégia. Pelo mesmo motivo, então, não haveria possibilidade de se utilizar a alternativa de excusa da internalização por normas internas anteriormente vigentes em idêntico sentido, a qual, ainda, seria impossibilitada pelo CAROU encontrar vigência em momento posterior à edição do CAM.

Ademais, a internalização é rito exigido pela Constituição Uruguaia⁴⁹⁶. Não há nesta qualquer previsão de que norma interna substancialmente compatível com norma internacional dispense a sua incorporação.

Contudo, a referida Constituição, como a brasileira, nada menciona quanto à posição hierárquica a ser adquirida por normas internacionais quando incorporadas ao ordenamento interno, deixando a questão à interpretação judicial⁴⁹⁷. A jurisprudência e a doutrina, no Uruguai, por muito tempo foram oscilantes e erráticas, alternando momentos de entendimento sobre a igualdade hierárquica com as normas internas, prevalecendo apenas sobre leis anteriores, mas não posteriores, e outros de compreensão sobre a supremacia total daquelas sobre estas. Porém, firmou-se posição a qual considera as normas internalizadas hierarquicamente superiores às internas, porém inferiores à Constituição. Assim, para que possa vigor, tanto no âmbito do bloco como na seara interna uruguaia, o CAM deve ser internalizado, mediante a aprovação do projeto de lei tramitando perante seu Parlamento desde 2012.

Mas, apesar de ainda não ter incorporado o CAM a seu ordenamento interno, todavia, o Uruguai aparenta compromisso com a harmonização do direito aduaneiro no MERCOSUL, por ter utilizado substancialmente a normativa do bloco para a reformulação de seu código aduaneiro. Nesse sentido, há plena compatibilidade entre o CAROU e o CAM, em termos materiais e formais, tendo em vista servir-lhe, quando da entrada em vigor deste, de norma complementar. Antes de examinar esta compatibilidade, é preciso observar como se estrutura o novo código uruguaio no quadro abaixo.

⁴⁹⁶ Arts. 85, 7, e 168, 20. Ver: URUGUAI, Op. Cit.

⁴⁹⁷ ALBARRACIN, Gabriel; AGUZIN, Laura; DEGIORGIO, Selva. Relaciones entre la Normativa Derivada de los Órganos del Mercosur y los Sistemas Jurídicos Particulares de los Estados que lo conforman. *ILSA Journal of International & Comparative Law*, v. 4, 1997, p. 901 (898-906); CIENFUEGOS, Op. Cit., p. 18-19; ARBUET VIGNALI, H. Las relaciones entre la normativa del Mercosur y los sistemas internos de sus Estados Miembros, 1997, passim.

Código Aduaneiro da República Oriental do Uruguay (CAROU) (276 artigos)	
Estrutura orgânica	Matéria contemplada
Título I (Capítulos Primeiro a Terceiro, arts. 1º a 5º);	Disposições preliminares e definições básicas (âmbito e regras de aplicação e zonas aduaneiras);
Título II (Capítulos Primeiro e Segundo – arts. 6º a 43);	Sujeitos aduaneiros (DNA, disposições gerais e específicas sobre pessoas vinculadas à atividade aduaneira e pessoas não especificadas nesta envolvidas, sanções administrativas a todas);
Título III (arts. 44 e 45);	Controle aduaneiro e documentação pertinente;
Título IV (Capítulos Primeiro a Terceiro – arts. 46 a 62);	Ingresso de mercadorias ao território aduaneiro (disposições gerais e sobre declaração de chegada e descarga de mercadorias e sobre destino temporário de importação);
Título V (Capítulos Primeiro a Quinto – arts. 63 a 101);	Destinos aduaneiros de importação;
Título VI (Capítulos Primeiro a Terceiro – arts. 102 a 105);	Saída da mercadoria do território aduaneiro (disposições gerais e sobre declaração de saída e depósito temporário de exportação);
Título VII (Capítulos Primeiro a Quarto – arts. 106 a 118);	Destino aduaneiro de exportação (disposições gerais e normas sobre exportação definitiva, temporária para reimportação e aperfeiçoamento passivo);
Título VIII (arts. 119 a 126);	Trânsito aduaneiro;
Título IX (Capítulos Primeiro a Décimo Quinto – arts. 119 a 159);	Regimes aduaneiros especiais;
Título X (Capítulos Primeiro e Segundo – arts. 160 a 167);	Tratamentos aduaneiros especiais (zonas francas e <i>free shops</i>);
Título XI (Capítulos Primeiro a Nono – arts. 168 a 193);	Disposições comuns à importação e à exportação (proibições ou restrições, garantia, gestão de riscos, sistemas informatizados, pagamento, devolução e atualização de tributos, etc.);
Título XII (arts. 194 a 198);	Mecanismo de consulta pelos particulares à DNA sobre aplicação legislação aduaneira;
Título XIII (Capítulos Primeiro a Sexto – arts. 199 a 268);	Delitos e infrações aduaneiras (definições, responsáveis e procedimentos administrativo e infracional e competências);
Título XIV (arts. 269 a 276).	Disposições transitórias e especiais (vigência, publicação, etc.).

Quadro 7 – Estrutura e Conteúdo do CAROU atual.

Fonte: Elaborado pela autora.

Vista a composição do CAROU, pode-se analisar sua compatibilidade com o CAM. Esta se verifica a partir de singela análise do texto do CAROU. Já no seu art. 1º, mostra-se plenamente adequado aos padrões estabelecidos pelo CAM, ao adotar o mesmo conceito de território aduaneiro trazido por este⁴⁹⁸. Ademais, contempla a mesma exceção ao âmbito de aplicação prevista pelo CAM, referente aos exclaves⁴⁹⁹ concedidos a outros países ou blocos de países. Com isso, o regime aduaneiro especial adotado pela legislação uruguaia com relação aos portos e aeroportos⁵⁰⁰ não será prejudicado pela vigência do CAM, pois é tratado pelo direito interno como exclave⁵⁰¹. Desse modo, resta clara a razão a decisão tomada pelo governo uruguaio, ao inserir no projeto de seu novo código os exatos termos e conceitos utilizados no CAM.

Ademais, em todos os conteúdos contemplados pelo CAROU, das definições básicas do Capítulo II do seu Título I até o Título XII reproduzem-se termos, definições e regras contidas no CAM. No Capítulo II do Título I do CAROU a maioria das definições básicas ali contidas é exatamente idêntica àquelas do art. 3º, do CAM⁵⁰². Ainda, o CAROU, nos seus arts. 3º a 5º, utiliza as definições contidas no CAM, em seus arts. 4º a 6º, para zonas aduaneiras primária, secundária e especial⁵⁰³. Também, os dois códigos tratam dos mesmos sujeitos aduaneiros (à exceção do órgão nacional uruguaio, a DNA, especificada no CAROU, e que, no texto do CAM, pode ser inferida da definição genérica de “administração aduaneira”)⁵⁰⁴. E, as disposições previstas em ambas as normativas é similar em diversos outros tópicos, como o controle aduaneiro; o ingresso e saída de mercadorias do território aduaneiro; os destinos aduaneiros; os regimes aduaneiros especiais; a gestão de riscos;

⁴⁹⁸ Id. Ibid.; MERCOSUL, Op. Cit.

⁴⁹⁹ Na terminologia aduaneira, consideram-se exclaves áreas submetidas à soberania de um Estado, nas quais, no entanto, por convênio internacional, permite-se a aplicação da legislação aduaneira de outro país. Ver: GUEIROS, Haroldo. **Enclaves e Exclaves**. Enciclopédia Aduaneira. Disponível em: <http://enciclopediaaduaneira.com.br/enclave-e-exclave-haroldo-gueiros/>. Acesso em: 30 jan. 2015.

⁵⁰⁰ Abordada em nota anterior, acima.

⁵⁰¹ O art. 8º, B, Decreto 412/92, que regulamenta a Lei de Portos. Este regime é excepcionado pelo art. 3º, 2, CAROU, quanto a seu âmbito de aplicação, permanecendo os portos e o aeroporto sob a regulação da referida Lei. Ver: URUGUAI, Op. Cit; Id. Op. Cit.

⁵⁰² Art. 2º, do Capítulo II, Título I do CAROU. Ver: URUGUAI, Op. Cit.

⁵⁰³ URUGUAI, Op. Cit; MERCOSUL, Op. Cit.

⁵⁰⁴ Id. Ibid. Os sujeitos aduaneiros são abordados pelo CAROU no seu título II (arts.6º a 40). No CAM, estes estão previstos nos arts. 7º e 14 a 18.

os sistemas informatizados; o mecanismo de consulta prévia à administração aduaneira, facultada ao particular, entre outros.⁵⁰⁵

Além de compatíveis os textos do CAROU e do CAM, é também uníssono o entendimento de que este inspirou a reforma promovida por aquele. O discurso oficial, antes verificado, continuou a ser repetido pelos órgãos interessados na divulgação da aprovação do novo Código junto à imprensa. O Ministro da Economia, Mario Bergara, e o diretor da DNA, Enrique Canon, por diversas vezes, nas suas falas tanto à imprensa oficial quanto à livre, reconheceram publicamente a influência do CAM sobre o texto do CAROU, destacando os pontos em comum entre estes⁵⁰⁶. O mesmo ocorreu junto a setores envolvidos em atividades aduaneiras, como as Câmaras de Indústrias, de Transportes, entre outros, os quais participaram das consultas realizadas pelas Comissões do Parlamento durante o trâmite do projeto⁵⁰⁷. E, este

⁵⁰⁵ Id. Ibid.

⁵⁰⁶ DIREÇÃO NACIONAL DE ADUANAS. **Poder Legislativo aprobó nuevo Código Aduanero Uruguayo**. 11 de setembro de 2014. Disponível em: http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/12850/1/innova.front/poder_legislativo_aprobo_nuevo_codigo_aduanero_uruguayo.html. Acesso em: 10 jan. 2015; Id. **Bergara y Canon renovaron el compromiso tras aprobación del CAROU**. 23 de setembro de 2014. Disponível em: http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/12897/1/innova.front/bergara_y_canon_renovaron_el_compromiso_tras_aprobacion_del_carou.html. Acesso em: 10 jan. 2015; URUGUAY NATURAL. **Actualización del Código Aduanero uruguayo brinda fiscalización adecuada y facilita el comercio**. Disponível em: <http://www.marcapaisuruguay.gub.uy/actualizacion-del-codigo-aduanero-uruguayo-brinda-fiscalizacion-adecuada-y-facilita-el-comercio/>. Acesso em: 10 jan. 2015; PRESIDÊNCIA DO URUGUAI. **Bergara indicó que el nuevo Código Aduanero será un facilitador del comercio exterior**. 23 de setembro de 2014. Disponível em: <http://www.presidencia.gub.uy/comunicación/comunicacionnoticias/codigoaduanero>. Acesso em: 10 jan. 2015; Id. **Aduanas analiza câmbios ante nuevos códigos de CAROU, MERCOSUR y aeropuertos libres**. 05 nov. 2012. Disponível em: <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/direccion-aduana-realizo-seminario-funcionarios-proceso-modernizacion>. Acesso em: 10 jan. 2015; MINISTÉRIO DE ECONOMIA E FINANÇAS DO URUGUAI. **Se aprobó Nuevo Código Aduanero Uruguayo**. 15 de setembro de 2014. Disponível em: http://www.mef.gub.uy/unasep/noticias/noticia_20140915.php. Acesso em: 10 jan. 2015; DESPACHANTES ARGENTINOS. **Entrevista a Enrique Canon, Director de Aduanas del Uruguay**. 13 jan. 2015. Disponível em: http://www.despachantesargentinos.com/detalle_noticia.php?id=7197. Acesso em: 13 jan. 2015; EL PAÍS. **Aprueban el nuevo código aduanero**. 12 set. 2014. Disponível em: <http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/aprueban-nuevo-codigo-aduanero.html>. Acesso em: 15 set. 2014; LA RED 21. **Código aduanero brindara certezas jurídicas a operadores, agentes y a la justicia**. Disponível em: <http://www.lr21.com.uy/politica/1183199-codigo-aduanero-certezas-juridicas-operadores-agentes-justicia-uruguay>. Acesso em: 27 jun. 2014.

⁵⁰⁷ Id. Ibid. Ver também: CÁMARA DE INDUSTRIA DEL URUGUAY. **Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay (CAROU): perspectiva industrial ante su inminente aprobación**. 26 de fevereiro de 2014. Disponível em: http://www.cpaesmite.com/index.php?option=com_content&view=article&id=336:codigo-aduanero-de-la-republica-oriental-del-uruguay-carou-perspectiva-industrial-ante-su-inminente-aprobacion&catid=56:noticias-uruguay&Itemid=58&lang=en. Acesso em: 10 jan. 2015; LA RED 21. **Observaciones al Código Aduanero del Mercosur**. 04 de janeiro de 2011. Disponível em:

discurso parece também ter atingido a doutrina, pela profusão de eventos e publicações sobre o ajuste entre os Códigos e pontos complementares⁵⁰⁸.

Frente ao exposto, é claríssima a adequação material entre os dois Códigos e o ânimo do governo uruguaio no sentido de promovê-la. Porém, será preciso, ao Uruguai enfrentar a questão da internalização do CAM. Trata-se esta de uma etapa formal a qual não pode ser dispensada, por não se enquadrar nas exceções admitidas pelo próprio MERCOSUL, e por ser exigência do direito internacional clássico, ao qual, pela sua estrutura intergovernamental, o bloco ainda se encontra atrelado.

Como visto, será preciso aguardar o decurso de 2015 para verificar se algum movimento será retomado junto ao Parlamento uruguaio para aprovar o projeto de lei visando à incorporação do CAM ao direito nacional. Mas, ao que indica a plena compatibilidade entre CAM e CAROU, é possível afirmar haver grande probabilidade quanto à aprovação do projeto.

Verificada a peculiar recepção do CAM junto ao Uruguai, é preciso, também, analisar como esta vem ocorrendo no Paraguai, país o qual também dispõe de um Código aduaneiro próprio. É o objeto da subseção a seguir.

2.1.1.3. O Código Aduaneiro Paraguuaio e a possível recepção do Código Aduaneiro do MERCOSUL: empecilhos iniciais devido à suspensão do país do bloco em 2012/2013

O Código Aduaneiro paraguaio vigente foi aprovado junto ao Parlamento do país mediante a Lei n. 2.422⁵⁰⁹, de 30 de junho de 2004, obtendo promulgação e publicação, respectivamente, em 15 e 23 de julho do mesmo

<http://www.lr21.com.uy/economia/436957-observaciones-al-codigo-aduanero-del-mercosur>.

Acesso em: 10 jul. 2013.

⁵⁰⁸ BRIZUELA, Roxana; LAMENZA, Stanislao. **Videoconferência “Nuevo Código Aduanero en Uruguay”**. Sala Antel de Montevideo Idea Vilariño, Montevideo, Uruguai, 18 de dezembro de 2014; LABANDERA, Pablo. **Conferência “El Código Aduanero del Mercosur como disparador para la Aduana del Siglo XXI”**. Segunda Edición del Ciclo de Seminarios de la Cámara de Industrias del Uruguay. Club de los Industriales, Montevideo, 14 de setembro de 2010.; CANON, Enrique. Lo permanente es el cambio. **Revista de Aduana y Comercio Exterior**, Dez/2012, p. 05-13; KAPHAMMEL, Carla; MOSCO, Daniel; LAPAZ, Gastón. **Informe Especial: Nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay (“CAROU”)**. Out./2014. Disponível em: <http://www.guyer.com.uy/uncategorized/informe-especial-nuevo-codigo-aduanero-de-la-republica-oriental-del-uruguay-%E2%80%9Ccarou%E2%80%9D/>.

Acesso em: 10 jan. 2015.

⁵⁰⁹ PARAGUAI. **Ley n. 2.422**, de 30 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.aduana.gov.py/uploads/archivos/codigo%20aduanero.pdf>. Acesso em 12 jan. 2015.

ano. Este Código substituiu o anterior, o qual havia sido aprovado pela Lei n. 1.173, de 17 de dezembro de 1985⁵¹⁰ e regulamentado pelo Decreto n. 15.813, de 04 de junho de 1986⁵¹¹. Em face disso, é preciso conhecer o conteúdo contemplado no Código atual, para perquirir se é compatível com o CAM, bem como de que modo se está realizando sua recepção no país.

Para compreender seu conteúdo, é preciso verificar o contexto no qual surgiu. Nesse passo, a reforma aduaneira paraguaia operou-se a partir de acordos assumidos junto ao BID e ao Fundo Monetário Internacional (FMI), no início dos anos 2000⁵¹². Segundo o Ministro da Fazenda em exercício em 2004, Dionisio Borda, a aprovação do novo Código aduaneiro pretendia trazer mudanças relevantes à gestão da Direção Nacional de Aduanas e tinha por objetivo a transparência, a modernização e profissionalização da aduana e facilitar o comércio exterior⁵¹³. Ainda, afirmou que permitiria melhor arrecadação ao Fisco, modernizando o comércio exterior do país⁵¹⁴.

Além disso, em 2004, a então Diretora Nacional de Aduanas, Margarita Díaz de Vivar, informou que a Lei n. 2.422 reconhecia normas internacionais do MERCOSUL, da OMC, da OMA (Convenção de Kyoto) e o Código Aduaneiro da UE⁵¹⁵. Ademais, ressaltou ser a nova lei fator de autonomia administrativa, técnica, operativa e financeira à aduana, o que contribuiria para “despartidarizar” a entidade e reduzir a corrupção e a discricionariedade,

⁵¹⁰ Id. **Ley n. 1.173**, de 17 de dezembro de 1985. Disponível em: http://www.vue.org.py/resoluciones/aduana/8-Ley_N_1173_85_Codigo_Aduanero.pdf. Acesso em: 12 jan. 2015

⁵¹¹ Id. **Decreto n. 15.813**, de 04 de junho de 1986. Disponível em: http://www.morinigoyasociados.com/todas_disposiciones/1986/decretos/decreto_15813_86.htm. Acesso em: 12 jan. 2015.

⁵¹² O governo paraguaio realizou acordo com o FMI, em 15 de dezembro de 2003, tendo por objetivo criar condições para crescimento sustentável e reduzir a pobreza, bem como resolver os problemas de gestão do governo, melhorando a eficiência e transparência. O FMI concedeu, então, crédito de cerca de 73 milhões de dólares, estabelecendo programa de metas, o qual incluía a estabilização da situação fiscal e o início de reformas estruturais no setor público e no sistema financeiro. Na mesma época, o país também realizou acordo com o BID, que aportou cerca de 6 milhões de dólares para as medidas ajustadas. Resulta disso a reforma aduaneira. Ver: BORDA, Dionisio. **Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas. Serie Informes y estudios especiales.** Santiago, Chile: Nações Unidas, CEPAL, 2006; WEB PICKING. **Aduana paraguaya, bajo revisión del FMI y el BID.** Disponível em: <http://www.webpicking.com/ps/news.php?n=2661>. Acesso em: 12 jan. 2015.

⁵¹³ BORDA, *Ibid.*, p. 31.

⁵¹⁴ ABC COLOR. **Nuevo Código Aduanero ayudará a despartidarizar aduanas del país.** 11 de agosto de 2004. Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/nuevo-codigo-aduanero-ayudara-a-despartidarizar-aduanas-del-pais-779219.html>. Acesso em: 12 jan. 2015.

⁵¹⁵ *Ibid.*

oferecendo melhoria nos controles e na arrecadação, trazendo aos usuários segurança jurídica e informações oportunas e confiáveis.⁵¹⁶

Frente a isso, o atual Código Aduaneiro paraguaio é considerado como um corpo normativo mais moderno e detalhado do que o seu predecessor. Examina-se sua estrutura orgânica e conteúdo no quadro abaixo.

Código Aduaneiro Paraguaio (398 artigos)	
Estrutura orgânica	Matéria contemplada
Título I (Capítulos Primeiro e Segundo, arts. 1º a 16);	Disposições gerais (âmbito espacial de aplicação, atribuições e devres e fundamentos de gestão da DNA, aplicação de sistemas informatizados);
Título II (Capítulos Primeiro a Quarto – arts. 17 a 59);	Sujeitos aduaneiros (definições, direitos, obrigações, regime disciplinar, direito de petição e consulta perante a DNA e prazo de conservação de documentos);
Título III (Capítulo Primeiro – arts. 60 a 76);	Controle aduaneiro (aspectos gerais);
Título IV (Capítulos Primeiro a Quinto – arts. 77 a 93);	Ingresso da mercadoria ao território (declaração de chegada, depósito temporário, etc.);
Título V (Capítulo Primeiro – arts. 97 a 107);	Saída da mercadoria do território aduaneiro (declaração de saída, depósito temporário, etc.);
Título VI (Capítulos Primeiro a Quarto – arts. 108 a 243);	Regimes aduaneiros especiais;
Título VII (Capítulo Primeiro – arts. 244 a 248);	Proibições ou restrições à importação e à exportação;
Título VIII (Capítulos Primeiro a Quarto – arts. 249 a 286);	Tributos aduaneiros (definições gerais, valor aduaneiro, exigibilidade, extinção do credito e devolução do imposto pago indevidamente);
Título IX (Capítulos Primeiro a Terceiro – arts. 287 a 289);	Zonas aduaneiras especiais (zonas, portos e depósitos francos, zonas de processamento de exportações e <i>free shops</i>);
Título X (Capítulo Primeiro – arts. 290 a 299);	Regime de garantias;
Título XI (Capítulos Primeiro a Terceiro – arts. 300 a 312);	Comercialização e destruição de mercadorias;
Título XII (Capítulos Primeiro a Quarto – arts. 313 a 347);	Faltas e infrações aduaneiras (definições gerais, responsabilidade e tipificação de condutas);

⁵¹⁶ Id. Ibid.

Título XIII (Capítulos Primeiro a Terceiro – arts. 348 a 383);	Jurisdição e competência (procedimentos judicial e administrativo, cobrança compulsória);
Título XIV (Capítulos Primeiro e Segundo – arts. 384 a 393);	Organização e funções da DNA;
Título XV (arts. 394 a 398).	Disposições finais e transitórias (regulamentação, derrogação leis anteriores e vigência).

Quadro 8 – Estrutura e Conteúdo do atual Código Aduaneiro Paraguaio.

Fonte: Elaborado pela autora.

Visto o conteúdo do Código paraguaio vigente, verifica-se que, este apenas detalhou-se de forma mais clara algumas questões relevantes ao exercício da atividade aduaneira, organizando de modo mais eficiente e transparente os serviços aduaneiros do país. Verifica-se, ademais, compatibilidade deste diploma legal paraguaio com a recente disciplina aduaneira uruguaia e com o precursor Código argentino. Resta perquirir sobre a sua adequação frente ao CAM. Para tanto, é preciso verificar a situação dos procedimentos internos para sua internalização ao ordenamento paraguaio.

Nesse sentido, o Poder Executivo enviou mensagem⁵¹⁷ ao Poder Legislativo⁵¹⁸, em 30 de março de 2012, na qual remeteu o CAM para incorporação ao direito interno, seguindo o disposto no art. 202, 9, Constituição paraguaia⁵¹⁹. A mensagem foi recebida na mesma data pelo Congresso, e registrada como o projeto de lei n. S-12906, em 13 de abril de 2012⁵²⁰.

⁵¹⁷ PRESIDÊNCIA DO PARAGUAI; MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Mensagem n. 789 ao Honorable Congresso da Nação.** Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F5224>. Acesso em: 12 jan. 2015.

⁵¹⁸ O Poder Legislativo do Paraguai é exercido pelo Congresso Nacional, composto pelas Câmaras de Senadores e de Deputados. Reúne-se anualmente em sessões ordinárias de 01 de julho a 30 de junho do ano seguinte. As Câmaras reúnem-se conjuntamente nos casos previstos pela Constituição (art. 183) e pelo Regulamento do Congresso. A Câmara de Senadores representa a população em circunscrição nacional, sendo formada por 45 membros eleitos por maioria de votos e Senadores vitalícios, os quais são ex-Presidentes do país. A Câmara de Deputados é composta por 80 membros, também eleitos diretamente, porém representam os departamentos do país, mediante colégios eleitorais departamentais. Ver: PARAGUAI. **Constitución Nacional.** Disponível em: http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm. Acesso em: 13 jan. 2015; CÂMARA DE SENADORES DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. **Información sobre el Poder Legislativo.** Disponível em: <http://www.senado.gov.py/index.php/informacion-institucional/mision-parlamentaria>. Acesso em: 13 jan. 2015.

⁵¹⁹ Ver: Id. Constitución..., Op. Cit.

⁵²⁰ CONGRESSO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. **Informação e Tramitação do Projeto de Lei n. S-12906.** Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F5224>. Acesso em: 12 jan. 2015.

Na referida mensagem, subscrita pelo então Presidente Fernando Lugo e pelo então Ministro de Relações Exteriores Jorge Lara Castro, o Poder Executivo faz sucinta descrição dos pontos tratados pelo CAM, solicitando o exame e aprovação de seu texto pelo Congresso, ao destacar que a integração regional é um dos pilares fundamentais da política exterior paraguaia⁵²¹. Nesse sentido, justificam a aprovação da norma ao apontarem visar o CAM a facilitar a livre circulação de mercadorias entre os Estados Partes e com outros países e blocos, constituindo instrumento marco a estabelecer bases de harmonização dos procedimentos aduaneiros. Ressalta-se que, com a incorporação do CAM, se estará avançando à harmonização legislativas entre os Estados Partes, aspecto essencial para consolidar a união aduaneira, contribuindo para a segurança e previsibilidade das relações comerciais no bloco, auxiliando na construção de clima de negócios favoráveis à região.⁵²²

Frente a isso, percebe-se a tônica favorável ao CAM do discurso do Poder Executivo, por ressaltar, com palavras similares às utilizadas pelos governos argentino e uruguaio, o papel e importância da norma para o avanço do bloco e do comércio internacional na região. Tendo em vista isto, a mensagem de solicitação da aprovação pelo Congresso rapidamente iniciou seu trâmite na Câmara de Senadores.

Antes mesmo de seu registro oficial no sistema institucional do Congresso, a mensagem foi, então, distribuída às Comissões⁵²³ desta casa parlamentar em 12 de abril de 2012⁵²⁴. A primeira Comissão a aprovar o projeto para internalização do CAM foi a de Relações Exteriores e Assuntos Internacionais, a qual emitiu sua decisão em 25 de abril de 2012⁵²⁵, tendo esta sido registrada perante a Câmara em 26 de abril do mesmo ano. Em sequência ao trâmite do projeto junto à referida Câmara, a Comissão de Economia,

⁵²¹ PRESIDÊNCIA DO PARAGUAI; MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Op. Cit.

⁵²² Id. Ibid.

⁵²³ São Comissões da Câmara de Senadores do Paraguai as seguintes: a) Contas e Controle da Administração Financeira do Estado; b) Economia, Cooperativismo, Desenvolvimento e Integração Econômica Latino-americana; c) Fazenda e Orçamento; d) Legislação, Codificação, Justiça e Trabalho; e) Relações Exteriores e Assuntos Internacionais. Ver: CÂMARA DE SENADORES DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, Op. Cit.

⁵²⁴ Id. Ibid.

⁵²⁵ COMISSION DE RELACIONES EXTERIORES Y ASSUNTOS INTERNACIONALES; CÂMARA DE SENADORES DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. **Dictamen n. 387754**. Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F5224>. Acesso em: 12 jan. 2015.

Cooperativismo, Desenvolvimento e Integração Econômica Latino-americana também o aprovou, em 06 de agosto de 2013, recebendo a sua decisão registro perante a casa parlamentar em 08 de agosto do mesmo ano⁵²⁶.

Apesar destas aprovações junto a duas das Comissões da Câmara de Senadores, desde então o projeto não obteve mais movimentações. Não há quaisquer registros oficiais que demonstrem a razão pela qual as demais Comissões da Câmara ainda não se manifestaram e por que motivo o projeto ainda não foi a plenário para votação. No entanto, pela conjuntura paraguaia nos últimos anos, pode-se tentar inferir explicação plausível para tanto.

O lapso temporal entre a aprovação do projeto de lei pela Comissão de Relações Exteriores e Assuntos Internacionais e pela Comissão de Economia, Cooperativismo, Desenvolvimento e Integração Econômica Latino-americana foi de mais de um ano. Exatamente neste período a situação política do país encontrava-se em crise, tendo resultado na sumária destituição do Presidente Fernando Lugo do cargo, em 22 de junho de 2012⁵²⁷.

⁵²⁶ COMISSION DE ECONOMÍA, COOPERATIVISMO, DESARROLLO E INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA; CÁMARA DE SENADORES DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. **Dictamen n. 390723.** Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F5224>. Acesso em: 12 jan. 2015.

⁵²⁷ Fernando Lugo foi destituído do cargo de Presidente do Paraguai por 39 votos, mediante juízo político diante da Câmara de Senadores do país, pelo mau desempenho de suas funções. Segundo o Congresso, fora garantido o devido processo legal previsto no art. 225 da Constituição. Pela rapidez com a qual se deu o processo e a decisão do Senado, o país foi criticado pelo ocorrido, já que se deu ao acusado menos de 24 horas para preparar sua defesa. Depois da deposição de Lugo, o seu vice-presidente, Frederico Franco foi juramentado como novo Presidente até a eleição de um novo ocupante para o cargo, prevista para agosto de 2013. Ver: BBC MUNDO. **Destituyen al presidente paraguayo Fernando Lugo.** 22 de junho de 2012. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/06/120622_ultnot_paraguay_lugo_destituido_lav. Acesso em: 15 jan. 2015.; G1 MUNDO. **Senado do Paraguai aprova impeachment do presidente Lugo.** 22 de junho de 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/senado-condena-lugo-em-processo-politico-no-paraguai.html>. Acesso em: 15 jan. 2015.

O ocorrido despertou inúmeras opiniões controversas⁵²⁸, tendo sido avaliado pelos demais Estados do MERCOSUL como fato a violar a ordem democrática a qual todos os membros do bloco, havia se comprometido a manter e garantir, pela assinatura do Protocolo de Ushuaia⁵²⁹, de 1998. Em função disso, em 24 de junho de 2012, os Presidentes de Brasil, Argentina e Uruguai decidiram suspender o Paraguai do bloco, a qual foi confirmada na Cúpula Presidencial de Mendoza, em 29 de junho do mesmo ano, ensejando, logo depois, a erigir a Venezuela à condição de membro pleno do bloco⁵³⁰.

Em face dessa situação, as decisões tomadas no âmbito mercosulino passaram a ser tratadas, no Paraguai, com desconfiança e cautela. E, isto atingiu, inclusive, o procedimento de internalização do CAM.

⁵²⁸ No país, o discurso oficial era de que o procedimento de destituição de Lugo teria ocorrido conforme os ditames legais. Contudo, os membros do MERCOSUL, especialmente o Brasil, condenaram a decisão do Senado paraguaio pelo modo como o procedimento transcorreu, considerando-se de excessiva rapidez. Alguns analistas, como Tokatlian e Reis, classificaram o evento como um “golpe”. Outros, como Llanos, Nolte e Weber, sustentaram a legitimidade da deposição. Ver: TOKATLIAN, Juan Gabriel. *Latinoamerica y sus opciones estratégicas: un análisis de las relaciones extra-regionales. Análisis Político*, vol. 24, nº 73, 2011, p. 139-158; REIS, Guilherme Simões. **Um conto paraguaio: o golpe de Estado do lobo com pele de cordeiro.** Observatório Político Sul-americano – IESP/UERJ. Disponível em: http://www.opsa.com.br/images/pdf/artigos/2012_08_27_Reis.pdf. Acesso em: 15 jan. 2015; LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef; WEBER, Cordula Tibi. Paraguai: golpe ou voto de desconfiança? **Conjuntura Austral**, Vol. 3, n. 14, Out.-Nov./2012, p. 4-17; SOARES DE LIMA, Maria Regina; OLIVEIRA, Tatiana; KFURI, Regina. Dossiê Paraguai. **Observador On-Line**. Observatório Político Sul-Americano, IESP/UERJ, Vol. 7, No. 06, jun. 2012. Disponível em: http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_06_2012.pdf. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁵²⁹ MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia, sobre compromisso democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/110/1/1998_protocolo_de_ushuaia-compromiso_democratico_port.pdf. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁵³⁰ A decisão estabelecia a suspensão do Paraguai do direito de participar junto aos órgãos do bloco e das deliberações, nos termos do art. 5º, do Protocolo de Ushuaia, sem fixar prazo determinado para sua duração, apenas estabelecendo que cessasse, conforme o art. 7º do mesmo Protocolo, quando se verificasse o pleno restabelecimento da ordem democrática no país. Com isso, o Paraguai, em 09 de julho de 2012, apresentou demanda para aplicação de medida de urgência perante o TPR, a fim de declarar inaplicável a decisão. O TPR, pelo Laudo n. 01/2012, no entanto, decidiu sobre a inaplicabilidade da medida solicitada, advertindo sobre a competência para examinar a questão política subjacente ao caso, mas pelo procedimento normal de solução de controvérsias do bloco, seja como instância recursal, seja como instância única. Ver: MERCOSUL. **Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático.** Disponível em: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202012/10296.pdf>. Acesso em: 15 de jan. 2015; _____; TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO. **Laudo n. 01/2012, sobre Procedimento Excepcional de Urgência solicitado pela República do Paraguai em relação à sua participação nos Órgãos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e à incorporação da Venezuela como Membro Pleno.** Disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf. Acesso em: 30 ago. 2012.

Logo após a incorporação do CAM pelo Congresso Argentino, o então titular da Direção Nacional de Aduanas do Paraguai, Eduardo de Gásperi, manifestou-se admitindo a possibilidade de isto se replicar nos demais Estados, porém ressaltando que ocorreria com a objeção do Paraguai, já que ao ser membro suspenso, o país se encontraria em desacordo com as políticas adotadas pelos demais sócios.⁵³¹ Nesse sentido, para ele, dever-se-ia retificar esta situação e, a partir daí, verificar a possibilidade de incorporar o CAM.⁵³²

Estas declarações manifestam a posição adotada pelo país durante o período de sua suspensão do bloco. E, isto explica o hiato de um ano na tramitação parlamentar do projeto de incorporação do CAM. A suspensão do Paraguai foi levantada por decisão de 12 de julho de 2013⁵³³, por se entender restabelecida a ordem democrática no país em razão da normalidade das eleições realizadas em abril do mesmo ano, sob observação de representantes do bloco e da União de Nações Sul-americanas (UNASUL). Com isso, o Paraguai readquiriu direitos de participação junto aos órgãos mercosulinos, a partir da tomada de posse do novo governo eleito, em 15 de agosto de 2013⁵³⁴. Assim, entende-se a razão pela qual a aprovação do projeto de incorporação do CAM pela segunda Comissão da Câmara de Senadores deu-se pouco tempo depois da decisão mercosulina de cessar a suspensão do país⁵³⁵.

No entanto, como dito anteriormente, não houve qualquer manifestação oficial posterior que explicasse o motivo de, depois desta aprovação pela segunda Comissão, não ter havido mais nenhuma movimentação do projeto junto à Câmara de Senadores, não tendo ainda sido este levado à votação nesta casa. E, como ainda não foi nela aprovada, não foi o projeto levado à Câmara dos Deputados, havendo, portanto, um longo processo legislativo para obter-se sua aprovação. Poder-se-ia conjecturar dever-se esta circunstância

⁵³¹ ÚLTIMA HORA. **Paraguay no permitirá vigencia de un Código Aduanero impuesto.** Economía. 24 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.ultimahora.com/paraguay-no-permitira-vigencia-un-codigo-impuesto-n579801.html>. Acesso em: 17 jan. 2015.

⁵³² Id. Ibid.

⁵³³ MERCOSUL. **Decisión sobre el cese de la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/decision_cese_suspension_paraguay_es.pdf. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁵³⁴ Id. Ibid.

⁵³⁵ A decisão da Comissão de Economia, Cooperativismo, Desenvolvimento e Integração Econômica Latino-americana da Câmara de Senadores foi emitida em 06 de agosto de 2013 e registrada em 08 de agosto do mesmo ano, momento em que se deu a última movimentação do projeto para incorporação do CAM neste órgão legislativo.

aos mesmos motivos político-administrativos levantados quanto ao Uruguai, relativos à falta de *lobbying* para impulsionar a aprovação ou por desatenção, excesso de formalismo ou lentidão dos serviços burocráticos parlamentares.

Apesar disso, entende-se não haver obstáculos de cunho substancial no direito aduaneiro do país à internalização da normativa mercosulina. Em seu art. 3º, 3, a norma paraguaia já adota conceito de território aduaneiro similar àquele trazido pelo diploma mercosulino⁵³⁶. Também apresentam adequação em face do CAM (arts. 4º, 5º e 6º) os conceitos de “zona primária”, “zona secundária” e de “área de vigilância aduaneira especial” trazidos pela norma do Paraguai no Capítulo 2, do seu Título I (arts. 11 a 15).⁵³⁷

No referente aos sujeitos aduaneiros, a maior parte das pessoas vinculadas à atividade aduaneira contidas no CAM (importador, exportador e despachante aduaneiro) (arts. 16 e 17) se encontram reguladas pelo Código paraguaio (arts. 18 a 30), incluindo este, ainda, disposições sobre o agente de transporte, o depositário de mercadorias, o agente de carga, as empresas de remessa expressa e de correio e o provedor de bordo (arts. 31 a 40), as quais complementam a norma mercosulina⁵³⁸. Ademais, apesar de o diploma paraguaio não contar com previsão acerca do “operador econômico qualificado”, inovação trazida pelo CAM, entende-se possível sua inserção na legislação do país, já que se trata de mera qualificação a ser concedida a operadores do comércio exterior já localmente atuantes.

Do mesmo modo, é compatível a previsão do CAM sobre o uso de sistemas informatizados, contida em seu Capítulo V (arts. 148 a 152), com o disposto na Seção 5 (arts. 8º a 10º, Capítulo 1, Título I) do Código do Paraguai, inclusive este complementando àquele, ao trazer regras relativas à profissionalização e responsabilização dos servidores para o emprego destes sistemas⁵³⁹. Também, é pertinente ao que prevê o CAM sobre direito de petição e consulta prévio pelos particulares à Administração Aduaneira (arts. 172 e 173), dispondo sobre o mesmo direito previsto pelo diploma paraguaio (arts. 47 a 50), bem como sobre o que prevê acerca do procedimento judicial disponível àqueles (arts. 348 a 383, Capítulos 1 e 2, Título XIII, do Código

⁵³⁶ PARAGUAI, Op. Cit.; MERCOSUL, Op. Cit.

⁵³⁷ Id. Ibid.

⁵³⁸ Id. Ibid.

⁵³⁹ PARAGUAI, Ley n. 2422..., Op. Cit.; MERCOSUL, Op. Cit.

nacional e arts. 176 e 177 do CAM)⁵⁴⁰. E, ainda que o Código paraguaio não trate explicitamente sobre a gestão do risco, como o faz o CAM (art. 147), este é um tema que está presente no direito aduaneiro do país, pois a norma que o regulamenta, o Decreto n. 4.672, 06 de janeiro de 2005⁵⁴¹, prevê, em seu art. 179, a aplicação dos métodos de análise de riscos no exercício do controle aduaneiro pelos serviços paraguaios.⁵⁴²

Além disso, são também adequadas as disposições de ambos os instrumentos normativos umas às outras quanto à entrada e saída de mercadorias do território aduaneiro, declarações de chegada e saída, destinos aduaneiros, regimes aduaneiros de importação e exportação, regimes aduaneiros especiais, trânsito aduaneiro, zonas com tratamentos aduaneiros especiais.⁵⁴³ Desse modo, percebe-se que, caso o Paraguai venha a finalizar o processo legislativo e a aprovar o projeto de lei para incorporação do CAM, as adaptações a serem feitas no seu direito aduaneiro serão mínimas. Isso em razão de o Código nacional já ter sofrido reforma que, apesar de não trazer mudanças profundas em termos de conteúdo, o adaptou às exigências de gestão aduaneira contemporânea. Estas exigências se devem por esta reforma ter sido orientada a partir de acordos firmados com o FMI e o BDI, seguindo padrões internacionais alinhados aos ditados pela OMA, OMC e legislação europeia, mesmas fontes inspiradoras do CAM. Assim, aparenta estar, na sua maior parte, em sintonia com a normativa mercosulina, podendo haver apenas problemas relativos ao relacionamento político do Paraguai com o MERCOSUL e demais países membros a imporem obstáculos à internalização do CAM.

Diante disso, aparenta ser mais simples e viável a adaptação dos países que já dispõem de legislação aduaneira codificada à harmonização decorrente da integração regional. Ao possuírem corpos legislativos sistematizados e organizados, contendo normas mais completas sobre a atividade aduaneira, bem como regulamentos para esclarecê-las, facilitando sua interpretação e aplicação, estes países têm se mostrado mais abertos a receber a normativa mercosulina, por poderem rapidamente apontar os pontos de convergência

⁵⁴⁰ Id. Ibid.

⁵⁴¹ PARAGUAI. **Decreto n. 4.672, de 06 de janeiro de 2005**. Disponível em: <https://servicioaduanerosycomerciales.wordpress.com/decreto-467205-reglamento-del-codigo-aduanero-ley-242204/>. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁵⁴² Id., Ley n. 2422..., Op. Cit.; MERCOSUL, Op. Cit.

⁵⁴³ Id. Ibid.

entre suas normas internas e esta, bem como identificar aqueles a necessitarem de ajustamentos internos.

Verificou-se isto pelo entusiasmo do governo argentino ao expor, ao seu Poder Legislativo e à imprensa, de modo efusivo, as vantagens e a importância de se incorporar o CAM ao ordenamento interno. E, este esforço surtiu efeitos, tendo sido aprovado nas duas casas legislativas, fazendo da Argentina o primeiro país do bloco a cumprir o rito necessário à vigência do CAM.

No caso uruguaio, o mesmo entusiasmo governamental também pôde ser identificado, porém com resultado diverso do argentino. Como o país vizinho, o Uruguai aparenta também ter-se convencido sobre a relevância do CAM, mas o modo pelo qual este se manifestou foi singular. Em lugar de aprovar o projeto de lei para internalização do CAM a seu direito aduaneiro, os uruguaios deixaram este projeto “parado” em seu Parlamento, impulsionando junto a estas discussões referentes à reforma de seu Código nacional. Os autores do projeto de novo Código Aduaneiro, por sua vez, utilizaram-se do CAM como base principal e das fontes as quais o inspiraram para construir o seu texto. Desse modo, o CAROU, aprovado em 2014, é, em termos substanciais, plenamente compatível com a norma mercosulina. Uma opção um tanto quanto excêntrica, mas, talvez, coerente e prudente, esta de adaptar materialmente a legislação interna à norma internacional antes mesmo de incorporá-la ao seu ordenamento. Espera-se que, mediante a retomada dos trabalhos do Parlamento uruguaio, neste início de 2015, levem-se adiante os trâmites aptos a permitir, finalmente, um segundo país a internalizar o CAM.

E, no caso paraguaio, percebeu-se um ânimo inicial em direção à incorporação do Código mercosulino, o qual perdeu força, posteriormente, com a desconfiança frente às decisões do bloco, gerada pela suspensão sumária do país de seus órgãos decisórios, a qual resultou da crise política pela qual passou. Entende-se não ter esta desconfiança se dissipado totalmente, pois, apesar de uma movimentação rápida no processo legislativo para incorporação do CAM logo após a cessação da suspensão, o projeto de lei permanece inerte numa das casas do Congresso Nacional. Isto demonstra o relacionamento complexo e tortuoso do país com os vizinhos e com o bloco do qual faz parte, não havendo explicações técnicas, apenas políticas, para tal inércia. Contudo, o exame do Código aduaneiro vigente no Paraguai permite compreender existir

grande compatibilidade entre suas disposições e aquelas do CAM, podendo-se afirmar serem de cunho muito singelos os obstáculos jurídicos a serem amoldados para a incorporação da normativa mercosulina ao direito interno.

Portanto, qualquer expectativa sobre a resistência dos países dotados de códigos aduaneiros frente ao CAM, dissipa-se em face da análise pormenorizada destas normas. Ao contrário, justamente por haver Códigos metódicos e minuciosos, mais rápida e fácil a adequação entre o CAM e estes, por existirem poucas dúvidas, divergências e lacunas sobre como deve atuar a Administração Aduaneira na sua interpretação e utilização. Assim, estes países possuem condições aptas a permitir a plena vigência e efeitos ao CAM.

No entanto, esta não é uma realidade encontrada em todo o cenário mercosulino. Há países, como Brasil e Venezuela, os quais não aderiram ao movimento de codificação realizado na Argentina, Paraguai e Uruguai. Isto traz disparidades para a forma de recepção do Código mercosulino. Então, é preciso examinar as legislações aduaneiras destes dois Estados, para perquirir sobre sua adequação ao CAM e como pode se dar sua internalização em seus ordenamentos. Este será o objeto da segunda seção, a qual segue.

2.1.2. As Legislações Aduaneiras de Brasil e Venezuela: possíveis dificuldades ao fortalecimento da integração regional por instrumentos díspares

Na seção anterior, dada a relevância do exame das legislações aduaneiras dos Estados do MERCOSUL, para avaliar os reflexos trazidos pelo CAM ao seu direito interno, foram analisados os Códigos Aduaneiros de Argentina, Uruguai e Paraguai. Em face disso, constatou-se que estes países, ao serem dotados de legislação aduaneira sistematizada e pormenorizada, aparentam aptidão à recepção do CAM em seus ordenamentos nacionais.

Contudo, como anunciado antes, a realidade verificada na Argentina, no Uruguai e no Paraguai não é compartilhada pelos demais Estados Partes do MERCOSUL. Diante disso, a segunda parte da análise deverá voltar-se ao cenário de consolidação de normas aduaneiras, complementadas por normas esparsas, encontrado no Brasil, e de norma aduaneira peculiar, também acompanhada de leis esparsas, presente no âmbito da Venezuela.

Para estudar a situação brasileira, deve-se observar a diferença entre código, conceito abordado na primeira parte do estudo, e consolidação normativa. Um código, como visto, resulta na formação de conjunto harmônico e concatenado de normas sobre certa seara jurídica, cujas partes interligam-se, formal e/ou materialmente, aplicadas no contexto do ordenamento em que foi produzido. Com isso, normalmente, a codificação traz a este conjunto de normas elementos novos⁵⁴⁴, os quais parecem servir ao intento de encadear a matéria, contribuindo à sua sistematização, intento principal desta técnica.

Já a consolidação é processo mais simples. Neste são reunidas as normas existentes num momento de exaustão legislativa⁵⁴⁵. Para Oliveira Ascensão, não se limita a juntar e, eventualmente, ordenar leis preexistentes; mas, também não representa inovação, ao contrário do código. Nela podem-se revisar os textos existentes, pois o que se consolida são as regras, e estas podem receber nova formulação. Apesar de não criar direito novo, segundo Delgado, seu principal mérito, além de facilitar e simplificar o acesso aos textos legais, trazendo maior segurança jurídica, é erradicar normas revogadas, especialmente de modo tácito, cuja identificação nem sempre é rápida.⁵⁴⁶

Assim, a codificação representa organização mais profunda, e inovadora, da disciplina jurídica abordada, enquanto a consolidação contempla a simples reunião e reformulação de regras existentes, facilitando-lhe o acesso. Então, no cenário mercosulino, Argentina, Uruguai e Paraguai situam-se no primeiro movimento, ao passo que o Brasil limitou-se ao segundo. Diante disso, fica visível a discrepância entre o tratamento dado ao direito aduaneiro em alguns países do bloco e aquele dispensado no Brasil.

No caso da Venezuela, o direito aduaneiro é regido por uma Lei Orgânica, instrumento normativo o qual, segundo o direito constitucional dos países hispânicos, destina-se a regular matérias básicas, relativas preceitos constitucionais⁵⁴⁷. Porém, é preciso verificar se nela há o intento de formar um

⁵⁴⁴ ANDRADE, Op. Cit., p. 21.

⁵⁴⁵ Id. Ibid., loc. Cit.

⁵⁴⁶ DELGADO, Op. Cit., p. 50-53; CUNHA GONÇALVES, Op. Cit., p. 34; OLIVEIRA ASCENSÃO, Op. Cit., p. 378. Ver também: GUZMÁN BRITO, Op. Cit., p. 15.

⁵⁴⁷ MORALES, Angel Garrorena. Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica. **Revista de estudios políticos**, n. 13, 1980, p. 173 (169-208). Ver também: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angello. Las Fuentes del Derecho Constitucional Comparado. In: GARRIDO, D. L; GARROTE, M. F. M; PEGORARO, L. (Dir.). **Nuevo Derecho Constitucional Comparado**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000, p. 139; GAVÍN, Juan María

conjunto codificado, ou se representa uma consolidação normativa ou, ainda, se não se adapta a qualquer destas categorias. Então, será preciso compreender esta modalidade normativa, a fim de verificar sua compatibilidade em face do CAM e como este será recebido neste país.

A despeito disso, tendo em vista as diferentes espécies de normas que disciplinam a questão aduaneira no Brasil e na Venezuela, é possível inferir a disparidade com a qual o CAM poderá ser recebido nestes dois países em face da razoavelmente mais simples adaptação dos demais três Estados já examinados, devida à sistematização dos seus direitos aduaneiros em Códigos. É necessário, então, verificar as legislações de ambos os países, para entender como se dará a recepção do CAM nestes e a sua influência para o panorama díspar de acolhimento da normativa mercosulina no plano regional.

Nesse passo, a análise a seguir, dirigir-se-á, em primeiro lugar ao Brasil, por contar com a situação mais complexa, em termos de quantidade de normas aplicáveis à matéria e às adaptações necessárias para recepção do CAM. Este país possui um Regulamento Aduaneiro, o Decreto n. 6.759⁵⁴⁸, editado em 2009, o qual é acompanhado por incontáveis normas esparsas, das mais diversas hierarquias, sobre vários temas aduaneiros. Assim, o país parece distante dos cenários coesos dos três países dotados de Códigos Aduaneiros.

Em seguida, passar-se-á ao exame do direito aduaneiro da Venezuela. Este país, elevado à condição de membro pleno do bloco, em 2012, ainda está em fase de adaptação ao acervo normativo. E, sua legislação aduaneira, como no Brasil, não conta com um Código. A sua base é, como antes referido, uma Lei Orgânica, a qual, recentemente, sofreu modificação, pelo Decreto n. 1416⁵⁴⁹, de 13 de novembro de 2014, além de contar com outras normas esparsas sobre diversas questões aduaneiras. Portanto, nas duas sub-seções abaixo serão abordados esses tópicos.

Pemán. Las leyes orgánicas: concepto y posición en el sistema de fuentes de derecho. In: BAQUER, Sébastian Martín-Retortillo. **Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría**. Espanha: Editorial Civitas, 1991, p. 135-168.

⁵⁴⁸ BRASIL. **Decreto n. 6759, de 05 de fevereiro de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁵⁴⁹ Id. Decreto 1416, de 13 de novembro de 2014, com categoria, valor e força de lei de reforma da Lei Orgânica das Aduanas. Disponível em: <http://gobiernoenlinea.gob.ve/home/legislacion.dot>. Acesso em: 22 dez. 2014.

2.1.2.1. O complexo direito aduaneiro brasileiro em face do Código Aduaneiro do MERCOSUL: uma adaptação difícil?

O direito aduaneiro, no Brasil, ao contrário do que se observa nos países vizinhos, não apresenta o mesmo desenvolvimento enquanto ramo autônomo. Apesar de a legislação aduaneira brasileira ter se firmado a partir da independência do país⁵⁵⁰, com o Regulamento das Alfândegas de 1832⁵⁵¹, este não alcançou a sistematização vista nos outros membros do bloco.

Nesse sentido, a regulação aduaneira, no Brasil, passou por inúmeros decretos⁵⁵², até chegar ao vigente. Estes, ademais, foram complementados por diversas normas esparsas, nos mais variados temas aduaneiros. Resulta, assim, num "...vasto plexo de atos normativos, legais e infralegais"⁵⁵³.

Esta falta de sistematização da matéria justificaria, então, o pouco estudo da disciplina no país e pouco desenvolvimento doutrinário.⁵⁵⁴ Em face disso, para Folloni, o Brasil enfrenta dificuldades para acompanhar a evolução do direito aduaneiro, que ocorre no mundo todo, inclusive no MERCOSUL.⁵⁵⁵

Visto isto, é necessário examinar o Regulamento Aduaneiro Brasileiro e traçar breve panorama de suas normas esparsas, para verificar o que contempla o direito aduaneiro do país. Isto permitirá, então, analisá-lo em face do CAM, procurando definir a recepção que receberá no Brasil.

No quadro a seguir, examina-se a estrutura orgânica e conteúdo do Regulamento Aduaneiro Brasileiro.

⁵⁵⁰ TREVISAN, Op. Cit., p. 25.

⁵⁵¹ BRASIL. **Decreto de 16 de julho de 1832**. Manda pôr em execução o Regulamento das Alfândegas de 25 de Abril deste anno. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=83100&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 22 dez. 2014. Ver também: GODOY, J. E. P. de. Evolução do Sistema Aduaneiro. **Memória Receita Federal**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/aduana/evolucao/>. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁵⁵² Além do Decreto que instituiu o primeiro Regulamento Aduaneiro, no período imperial, outros foram editados, como o de 1836 e o de 1860. Em 1885 e 1894, houve consolidações da legislação, o que vigorou até 1966. Neste ano, editou-se o Decreto-Lei n. 37, o qual entrou em vigor junto do Código Tributário Nacional (CTN). Depois deste, editou-se o Decreto n. 91.030, de 1985 e o Decreto n. 4543, de 2002, este último substituído pelo vigente. Ver: TREVISAN, Op. Cit., p. 27-33; GODOY, Op. Cit.;

⁵⁵³ COSTA, Op. Cit., p. 35.

⁵⁵⁴ Id. Ibid., p. 20. Ver também: MEIRA, Liziane Angelotti. Integração Regional e Tributos sobre o Comércio Exterior no Mercosul. **Revista da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, ano 1, V. 2, 2011, p. 55 (53-71).

⁵⁵⁵ FOLLONI, André. Direito Aduaneiro no Brasil. **Comexblog**, 07 de março de 2012. Disponível em: <http://www.comexblog.com.br/despacho-aduaneiro/direito-aduaneiro-no-brasil>. Acesso em: 22 dez. 2014.

Regulamento Aduaneiro Brasileiro (820 artigos)	
Estrutura orgânica	Matéria contemplada
Art. 1º;	Determina que a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, controle e tributação das operações de comércio exterior são regulados pelo Decreto.
Livro I, Título I (Capítulos Primeiro e Quinto, arts. 2º a 25);	Disposições sobre jurisdição aduaneira (território aduaneiro; portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados; recintos alfandegados; alfandegamento e administração aduaneira);
Livro I, Título II (Capítulos Primeiro a Quinto – arts. 26 a 68);	Controle aduaneiro de veículos (disposições preliminares; manifesto de carga; regras específicas para veículos marítimos, aéreos e terrestres; descarga e custódia de mercadorias, etc.);
Livro II, Título I (Capítulo Primeiro a Nono – arts. 69 a 211-B);	Imposto de Importação (incidência; fato gerador; base de cálculo; cálculo; contribuintes e responsáveis; pagamento e depósito; restituição e compensação; isenções e reduções; similaridade; imunidades);
Livro II, Título II (Capítulos Primeiro a Sétimo – arts. 212 a 236);	Imposto de Exportação (incidência; fato gerador; base de e do cálculo; pagamento e contribuinte; isenções; incentivos fiscais);
Livro III, Título I (Capítulos Primeiro a Sétimo – arts. 237 a 248);	Imposto sobre Produtos Industrializados (incidência; fato gerador; base de cálculo; cálculo; contribuinte; prazo de recolhimento; isenções; imunidades e suspensão do pagamento);
Livro III, Título II (Capítulos Primeiro a Sétimo – arts. 249 a 292);	Contribuição para o PIS/PASEP – Importação e da COFINS – Importação (incidência; fato gerador; base de cálculo; contribuintes e responsáveis solidários; isenções; pagamento; suspensão do pagamento);
Livro III, Título III (Capítulos Primeiro e Segundo – arts. 293 a 297);	Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS na importação de cigarro (contribuinte; cálculo e pagamento; disposições finais);
Livro III, Título IV (Capítulos Primeiro a Quarto – arts. 298 a 305);	Contribuição de intervenção no domínio econômico – combustíveis (incidência; fato gerador; contribuinte

	e responsável solidário; base de cálculo, da alíquota e do pagamento; isenções);
Livro III, Título V (art. 306);	Taxa de utilização do SISCOMEX ⁵⁵⁶ ;
Livro IV, Título I (Capítulos Primeiro a Décimo Oitavo – arts. 307 a 503);	Regimes aduaneiros especiais;
Livro IV, Título II (Capítulos Primeiro a Terceiro – arts. 504 a 541);	Regimes aduaneiros aplicados em áreas especiais (p. ex., Zona Franca de Manaus);
Livro V, Título I (Capítulos Primeiro a Quarto – arts. 542 a 637);	Controle aduaneiro de mercadorias (despacho aduaneiro de importação e de exportação; casos especiais e revisão aduaneira);
Livro V, Título II (Capítulos Primeiro a Sexto – arts. 638 a 672);	Normas especiais (mercadoria proveniente de acidentes; abandono; avaria, extravio e acréscimo; mercadorias presumidas idênticas; tráfego postal e de cabotagem);
Livro VI, Título I (Capítulos Primeiro e Segundo – arts. 673 a 687);	Infrações e penalidades;
Livro VI, Título II (Capítulos Primeiro a Quarto – arts. 688 a 701);	Pena de perdimento (veículos, mercadoria e moeda);
Livro VI, Título III (Capítulos Primeiro a Quarto – arts. 702 a 734);	Multas (importação e/ou exportação, redução);
Livro VI, Título IV (art. 735);	Sanções administrativas;
Livro VI, Título V (Capítulos Primeiro a Terceiro – arts. 736 a 743);	Relevação das penalidades; representação fiscal para fins penais; infrações por órgãos da administração pública;
Livro VII, Título I (Capítulos Primeiro a Quarto – arts. 744 a 767);	Crédito tributário (lançamento de ofício; acréscimos legais; decadência e prescrição; termo de responsabilidade);
Livro VII, Título II (Capítulos Primeiro a Nono – arts. 768 a 802);	Processo fiscal (determinação e exigência do crédito tributário; perdimento; sanções administrativas, consulta, etc.);
Livro VII, Título III (Capítulos Primeiro a Quarto – arts. 803 a 815);	Controle administrativo específico;
Livro VIII (arts. 816 a 820).	Disposições finais e transitórias (outras isenções e regimes especiais, revogações e vigência).

Quadro 9 – Estrutura e Conteúdo do Regulamento Aduaneiro Brasileiro.

Fonte: Elaborado pela autora.

⁵⁵⁶ Sistema Integrado de Comércio Exterior, instituído pelo Decreto n. 660, de 25 de setembro de 1992. Sistema informatizado para integrar atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior, por fluxo único e automatizado de informações. Ver: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO; SECRETARIA DO COMÉRCIO EXTERIOR. **O SISCOMEX.** Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/siscomex/siscomex.html>. Acesso em: 21 jan. 2015.

Visto sobre o que dispõe o Regulamento Brasileiro, percebe-se a grande abrangência de questões nele abordadas. Porém, não tem status de código, resultando em consolidação das diversas normas prévias e esparsas sobre pontos específicos. Isto ocorre porque, segundo Trevisan, apenas se aproveitou a estrutura já consolidada no Regulamento anterior, de 2002, incorporando a disciplina presente em dezenas de leis supervenientes e em acordos internacionais firmados pelo país⁵⁵⁷. Ademais, conforme o autor, nele vislumbram-se influências da Convenção de Kyoto (mesmo não internalizada pelos Estados membros) e das codificações europeias e sul-americanas⁵⁵⁸.

Mas, o Regulamento atual é apenas uma parte da ampla sequência de normas aduaneiras, de diversas categorias, do Brasil. A consulta ao *website*⁵⁵⁹ da Secretaria da Receita Federal (SRF)⁵⁶⁰, na seção sobre aduana e comércio exterior, demonstra claramente existir uma infinidade de normas⁵⁶¹ sobre diversos temas aduaneiros, não incorporadas ao Regulamento.

⁵⁵⁷ TREVISAN, Rosaldo. Apresentação. In: _____. (Org.). **Anotações ao regulamento aduaneiro** – Decreto n. 6759/2009. 2. ed. São Paulo: Lex Magister, 2011, p. 5. (5-6).

⁵⁵⁸ Id. Ibid., loc. Cit.

⁵⁵⁹ MINISTÉRIO DA FAZENDA; SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Legislação** – Aduana e Comércio Exterior. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Aduana/Legislacao.htm>. Acesso em: 21 jan. 2015.

⁵⁶⁰ Órgão do Ministério da Fazenda brasileiro, encarregada da administração de tributos de competência da União, incluídos nestes os incidentes sobre o comércio exterior. Ver: Id. **Conheça a Receita Federal do Brasil**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/srf/conhecarfb.htm>. Acesso em: 21 jan. 2015.

⁵⁶¹ Identificou-se haver enorme quantidade de normas esparsas sobre variados temas no Portal de Legislação sobre Aduana e Comércio Exterior da Receita Federal do Brasil, acima citado: 1) Internalização de acordos bilaterais do Brasil – 6 Decretos (DEC) e 1 Ato Declaratório (AD) da SRF; 2) Admissão Temporária – 4 Leis (L), duas destas com mais de 20 modificações por outras leis, 7 DEC, três deles alterados mais de 6 vezes por outras normas, 3 Portarias (P), 49 Instruções normativas (IN), com diversas alterações por outras instruções, e 28 ADs da SRF; 3) Alfandegamento – 1 Medida Provisória (MP), 12 Ps (com várias alterações), 2 INs e 5 ADs; 4) Bagagem – 1 MP, 1 Decreto-Lei (DEC-L) (alterado várias vezes), 22 INs, 3 ADs e 4 Ps; 5) Bens Apreendidos – 9 Ps (com várias alterações) e 1 IN; 6) Classificação de Mercadorias – 1 DEC, 1 P, 30 INs (com várias alterações) e 17 ADs; 7) Controle Aduaneiro de Veículos – 2 INs e 1 AD; 8) Consulta Pública Externa – 1 P; 9) Depósito Afiançado – 2 DEC (várias alterações), 4 INs (várias alterações) e 2 ADs; 10) Depósito Alfandegado Certificado (DAC) – 1 DEC-L, 2 DEC (várias alterações), 4 INs e 2 ADs; 11) Despachante Aduaneiro – 1 MP, 2 DEC, 3 P e 4 ADs; 12) Doações Recebidas do Exterior – 5 L (alteradas mais de 20 vezes) e 2 DEC (alterados mais de 5 vezes); 13) *Drawback* – 2 L, 2 DEC-L (um destes alterado 20 vezes), 2 DEC (alterados mais de 5 vezes), 5 Ps, 5 INs e 4 ADs; 14) Estação Aduaneira Interior – 1 DEC, 9Ps, 5 INs e 1 AD; 15) Encomendas e Remessas (Regime Tributação Simplificada) – 8 INs; 16) Entrepósito Aduaneiro – 3 L (alteradas mais de 20 vezes), 1 MP (alterada mais de 5 vezes), 1 DEC-L (alterado mais de 5 vezes), 4 DEC, 2 Ps, 15 INs e 2 ADs; 17) Exportação – 16 L (alteradas diversas vezes), 6 DEC-L, 14 DEC, 9 Ps, 58 INs e 7 ADs; 18) Fiscalização Aduaneira – 2 DEC, 3 Ps, 2 INs e 2 ADs; 19) Habilitação para Operar no Comércio Exterior – 3 L (alteradas mais de 20 vezes), 5 DEC (alterados mais de 5 vezes), 1 P, 5 INs e 5 ADs; 20) Importação – 5L (alteradas mais de 20 vezes), 1 MP, 139 DEC, 20 Ps, 149 Ins, 510 ADs, 2

Há leis, decretos, decretos-leis, medidas provisórias, portarias do Ministério da Fazenda e interministeriais, instruções normativas e atos declaratórios da SRF, de seus órgãos internos e com outros órgãos sobre temas como bagagem, classificação de mercadorias, exportação, fiscalização aduaneira, habilitação para operar no comércio exterior, importação, isenções e imunidades, regimes aduaneiros especiais, sistemas informatizados, entre outras temáticas relevantes. Então, apresenta-se como “hercúlea” a tarefa de conhecer e aplicar todas as normas do direito aduaneiro brasileiro vigente.

Ainda, verifica-se estarem as normas aduaneiras imbricadas ao direito tributário do país. Nesse viés, a despeito da maioria da doutrina nacional sustentar a autonomia do direito aduaneiro em face do direito tributário, como visto no início do capítulo, o cotidiano do governo brasileiro mostra o contrário. Parece ser esta dissonância entre teoria e prática um dos fatores a gerar, segundo Trevisan, a falta de codificação e, conseqüentemente, a persistência da discussão sobre a existência de um direito aduaneiro autônomo no país⁵⁶².

Em face disso, a harmonização do direito aduaneiro na região, pelo CAM, trouxe expectativa a representantes da doutrina sobre repercussões na regulação nacional. Esta se beneficiaria de alterações, segundo Meira, por causar intensa dificuldade ao exercício das atividades aduaneiras, pela falta de sistematização e pela transposição, muitas vezes inadequada, de conceitos do direito tributário⁵⁶³. Nesse sentido, é preciso examinar se há compatibilidade da legislação aduaneira brasileira com relação ao CAM e sua recepção no país. Para tanto, há de se recorrer ao discurso oficial e ao exame doutrinário.

No discurso oficial brasileiro, havia inicialmente, posição explicitamente favorável ao CAM, igualmente ao identificado junto aos governos argentino e

Normas de Execução e 1 Regulamento; 21) Isenção e Imunidade – 2 L, 2 MPs, 1 DEC-L, 7 DEC, 6 Ps, 14 INs e 16 ADs; 22) Loja Franca – 6L, 2 DEC-L, 2 DEC, 9 Ps, 8 INs e 5 ADs; 23) Mala Diplomática – 3 INs; 24) Perdimento – 4 L, 3 DEC-L, 11 Ps, 4 INs e 2 ADs; 25) Portos Secos e Recintos Alfandegados – 1 L, 2 DEC, 6 Ps, 11 INs e 1 AD; 26) Regimes Aduaneiros Especiais – 10 L, 2 MPs, 21 DEC, 7 Ps, 39 INs e 30 ADs; 27) Regimes Aduaneiros em Áreas Especiais – 10 L, 1 MP, 11 DEC, 13 Ps, 24 INs e 3 ADs; 28) SISCOMEX – 1 L, 2 D, 14 Ps, 18 INs e 17 ADs; 29) Sistemas Harmonizados – 29 INs e 2 ADs; 30) Trânsito Aduaneiro – 1 L, 2 DEC-L, 4 DEC, 29 INs e 11 ADs; 31) Veículos e Cargas – 1 DEC-L, 4 DEC, 10 INs e 2 ADs.

⁵⁶² TREVISAN, Rosaldo. Direito Aduaneiro da Integração no MERCOSUL. In: MENEZES, Wagner. **Estudos de Direito Internacional** – Anais do 3º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. V. V. Curitiba: Juruá, 2005, p. 399 (382-403).

⁵⁶³ MEIRA, Liziane Angelotti. Reflexões sobre o Código Aduaneiro do MERCOSUL. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, V. 6, Jul.-Dez. 2011, p. 263 (259-290).

uruguaio. Nesse passo, já durante a Cúpula de San Juan, na qual o CAM fora aprovado, o então chanceler Celso Amorin, em entrevista à imprensa, assegurava ser esta norma fundamental para o MERCOSUL⁵⁶⁴. E, logo depois da sua aprovação, a Delegação brasileira junto à ALADI e ao MERCOSUL, em seu Boletim Informativo, asseverou que facilitaria a plena operação da União Aduaneira, por harmonizar conceitos, regras e procedimentos.⁵⁶⁵ Assim, o cenário de recepção do CAM parecia promissor.

Do mesmo modo como na Argentina, ainda que em menor escala, no Brasil, a aprovação do CAM também encontrou ressonância junto à doutrina, composta por posições favoráveis e outras mais cautelosas. De modo favorável, Peixoto Amaral apontou constituir o CAM um avanço ao bloco⁵⁶⁶. Ademais, Meira, referiu ser um dos pilares da evolução do processo de integração mercosulino⁵⁶⁷. Nessa esteira, Murça afirmou não restar dúvidas de que o CAM traria o aperfeiçoamento da união aduaneira⁵⁶⁸.

No entanto, houve manifestações de menos entusiasmo sobre o CAM. Lira de Oliveira advertiu ser preciso analisar pragmaticamente os avanços obtidos na Cúpula de San Juan, evitando euforia apta a politizar as discussões⁵⁶⁹. Ademais, Alves referiu que, mesmo se o CAM passasse por internalização, poderia a validade de alguns de seus dispositivos ser questionada no país, em razão de questões ali contempladas, como contribuintes, fato gerador e base de cálculo, serem reservadas,

⁵⁶⁴ JORNAL DO COMÉRCIO. **Brasil defende Código Aduaneiro no MERCOSUL**. Edição de 03 de agosto de 2010. Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=35880>. Acesso em: 20 jul. 2011. Ver também: RITTNER, Daniel. Mercosul aprova criação de código aduaneiro. **Valor Econômico**. Edição de 04 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/839651/mercosul-aprova-criacao-de-codigo-aduaneiro>. Acesso em: 20 jul 2011.

⁵⁶⁵ DELEGAÇÃO PERMANENTE DO BRASIL JUNTO À ALADI E AO MERCOSUL. **Carta de Montevidéu** – Boletim Informativo da Delegação do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL, n. 13, Agosto de 2010. Disponível em: <http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Brasaladi/pt-br/file/Carta%20de%20Montevid%20C3%A9u%20N%C2%BA%2013.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2014.

⁵⁶⁶ PEIXOTO AMARAL, Vivian Henriques de Mello. O MERCOSUL e o Código Aduaneiro Comum. **Jus Gentium**, Curitiba, ano 4, n. 8, jul/dez 2010, p. 228 (227-240).

⁵⁶⁷ MEIRA, Op. Cit., p. 277.

⁵⁶⁸ MURÇA, Alan. Código Aduaneiro do MERCOSUL – conflitos com a legislação tributária brasileira. 31 de Agosto de 2010. Disponível em: <http://www.liraa.com.br/conteudo/2224/codigo-aduaneiro-do-mercosul--conflitos-com-a-legislacao-tributaria-brasileira>. Acesso em: 10 jul. 2011.

⁵⁶⁹ LIRA DE OLIVEIRA, Alexandre. **Livre circulação de bens** – o aperfeiçoamento do Mercosul como união aduaneira. 10 de setembro de 2010. Disponível em: <http://www.liraa.com.br/conteudo/2227/livre-circulacao-de-bens--o-aperfeicoamento-domercosul-como-uniao-aduaneira>. Acesso em: 10 jul. 2011.

constitucionalmente, à lei complementar⁵⁷⁰. E, afirmou ser o CAM exemplo da morosidade do processo de internalização das normas bloco, pois os Estados teriam se comprometido a envidar esforços para incorporá-lo no prazo de seis meses, lapso temporal o qual fora ultrapassado sem a resposta almejada.⁵⁷¹

Além de tratar sobre a recepção da norma, a doutrina nacional apontou os seus impactos para o direito aduaneiro nacional. Nesse contexto, Meira, uma das representantes brasileiras junto ao GAHCAM, destacou o conceito de território aduaneiro trazido pela norma mercosulina. As definições constantes dos arts. 1º e 2º, CAM, estendem o território aduaneiro do MERCOSUL aos territórios dos Estados e aos seus enclaves⁵⁷². De acordo com a autora, isto inclui no território mercosulino as zonas francas e as áreas de livre comércio.

Esta inclusão, segundo ela, fora resultado dos esforços de negociação da delegação brasileira no GAHCAM, pois a Resolução GMC n. 40/2006, que informava os trabalhos do Grupo, previa definição referente apenas aos locais de aplicação de um único regime tarifário, implicando na exclusão da Zona Franca de Manaus (ZFM) do território do bloco, por a esta se aplicar regime diverso pelo Regulamento Brasileiro. Caso a ZFM permanecesse excluída do território aduaneiro do bloco, esta não poderia fazer parte dos seus acordos de preferência comercial e sobre os bens nela produzidos incidiria imposto de importação quando introduzidos nos países membros, inclusive no Brasil.⁵⁷³ Então, a noção prevista pelo CAM parece benéfica ao direito brasileiro.

Ademais, a autora aponta trazer o CAM definições importantes, como a de “mercadoria”, relativa a todos os bens suscetíveis de destino aduaneiro, a qual é aceita no âmbito do comércio internacional. A legislação brasileira, segundo ela, não possui definição de mercadoria para efeito de comércio

⁵⁷⁰ Para Meira, isto não se sustenta, pois as disposições do CAM, o qual, se internalizado, será recepcionado como lei ordinária, em nada conflitam, no referente ao tema do fato gerador de tributos, com o CTN, o qual tem status de lei complementar. De acordo com a autora, este deve ser entendido como complementar à Constituição, especificando os traços da competência tributária da União para instituir o imposto de importação, enquanto a lei ordinária (que será o CAM), como regra de conduta, adstrita ao campo da competência, veicula norma de incidência do imposto. Portanto, para ela, uma norma ordinária definir um imposto de forma mais estrita que a lei complementar não revela confronto algum. Ver: MEIRA, Op. Cit., p. 276.

⁵⁷¹ ALVES, Carlos Marne Dias. **Internalização de Normas Tributárias do Mercosul no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Monografia de Especialização. Escola de Administração Fazendária. Curso de Especialização em Direito Tributário. Orientadora: Liziane Angelotti Meira. 2012, p. 67-68.

⁵⁷² MERCOSUL, Op. Cit.

⁵⁷³ MEIRA, Op. Cit., p. 264-265.

internacional, o que tem gerado graves problemas de interpretação, resultando na incidência de tributos relativos a operações internas sobre a importação.⁵⁷⁴

Meira refere, ainda, sobre a importância do conceito de “liberação” presente no CAM, correspondente no Brasil ao “desembaraço” aduaneiro, significando o ato final de autorização de entrada no mercado nacional de bens procedentes do exterior, relevante para a incidência de tributos. Esta definição, segundo a autora, foi adotada para afastar a ambiguidade do termo utilizado no Brasil, o qual trazia constrangimentos aos falantes de língua espanhola, pela semelhança com termo de significado diverso (*embarazar*).⁵⁷⁵

Além disso, afirma trazer o CAM definições de “importação” e “exportação” de maior amplitude do que as contidas nas normas brasileiras. Isto auxiliará, segundo ela, juntamente com o afastamento da dupla cobrança da TEC, para que mercadorias importadas de terceiros países por um membro do bloco possam seguir livremente nos territórios dos demais, sem recolhimento de imposto de importação nestes.⁵⁷⁶

Outro ponto de impacto do CAM sobre o direito aduaneiro brasileiro refere-se às expressões “destinos aduaneiros”⁵⁷⁷ e “regimes aduaneiros”⁵⁷⁸ presentes CAM. A primeira expressão, segundo Meira, não está contida no sistema brasileiro, e traz nova proposta de classificação dos procedimentos de importação e exportação, podendo ser considerada gênero, do qual o segundo termo seria espécie, contemplando sub-espécies de “regimes aduaneiros especiais”⁵⁷⁹. Neste aspecto, traria um repensar à legislação brasileira.

Nesta há uma variedade expressiva e crescente de regimes aduaneiros especiais⁵⁸⁰, muitos dos quais são tratadas pelo CAM como regimes comuns,

⁵⁷⁴ Id. Ibid., p. 266-267. A autora destaca que, se existisse definição expressa de mercadoria relativa ao comércio internacional, provavelmente evitar-se-ia a controvérsia judicial sobre a incidência do ICMS/importação, a qual persiste, apesar da Emenda Constitucional n. 33/2001, pela republicação da Súmula 660, STF, segundo a qual permanece a inconstitucionalidade da exigência do ICMS sobre importação de bens por pessoas físicas ou jurídicas não contribuintes deste imposto, mesmo depois da alteração constitucional que a permite.

⁵⁷⁵ Id. Ibid., p. 267.

⁵⁷⁶ MEIRA, Op. Cit., p. 268.

⁵⁷⁷ Arts. 35 e 78, CAM. Ver: MERCOSUL, Op. Cit.

⁵⁷⁸ Arts. 36 e 79, CAM. Ver: Id. Ibid.

⁵⁷⁹ Arts. 100 e 101, CAM. Ver: Id. Ibid.

⁵⁸⁰ No Brasil, os regimes especiais são definidos como suspensão dos tributos sobre o comércio exterior. Mas, esta “suspensão”, segundo Meira, não se enquadra nos casos previstos exaustivamente pelo art. 151, do Código Tributário Nacional (CTN), constituindo, na verdade, casos de isenções ou de reduções tributárias. São quase 30 regimes especiais abarcados no Regulamento Brasileiro, como o trânsito aduaneiro, a admissão temporária, o *drawback*, o

como o trânsito e o depósito aduaneiros e a admissão temporária, e outros não contemplados, como o entreposto aduaneiro (cuja hipótese de incidência é contida no regime comum de depósito aduaneiro), por exemplo. O texto mercosulino, por sua vez, trata na categoria de regimes especiais de várias questões não abordadas sob esta qualidade no Brasil, como bagagem, franquias diplomáticas, amostras, remessas postais internacionais, entre outras⁵⁸¹. Assim, conforme Meira, adotado o CAM, a classificação brasileira de regimes comuns e regimes aduaneiros especiais deverá sofrer alteração.⁵⁸²

Também, haverá reflexos do CAM sobre os tributos aduaneiros. O CAM, no art. 157, trata sobre o imposto de importação e as taxas pelos serviços prestados no curso da importação ou exportação⁵⁸³. Neste aspecto, o Regulamento Brasileiro apresenta compatibilidade com a norma mercosulina, pois, além de abarcar o referido imposto, dispõe sobre a taxa SISCOMEX, tida como a taxa por serviços aduaneiros prevista no CAM.⁵⁸⁴

Contudo, quanto ao imposto de importação, há aspectos nos quais a norma mercosulina terá significativos impactos. Estes se referem ao seu fato gerador e ao momento de sua ocorrência. O CAM, na alínea “a”, inciso 1, art. 157, determina ser o fato gerador a importação definitiva, e, no art. 165, que esta será determinada pela data do registro da declaração aduaneira⁵⁸⁵. No Regulamento Brasileiro, art. 72, o fato gerador é a entrada da mercadoria no território aduaneiro⁵⁸⁶. E, no art. 73, considera, para tanto, a data do registro da declaração de importação, ou o dia do lançamento de ofício do crédito tributário para mercadorias não declaradas, extraviadas, bagagens, remessas postais,

entreposto aduaneiro, a exportação temporária, a loja franca, o depósito especial, o depósito franco, programas de incentivo à indústria e a certas áreas específicas (como o regime para aquisição de bens de capital por empresas exportadoras, os programas para indústria de semicondutores e equipamentos de TV digital, para exploração de petróleo, etc.) e os regimes em áreas especiais, com a ZFM, Amazônia Ocidental, áreas de livre comércio e zonas de processamento de exportação. Ver: MEIRA, Op. Cit., p. 269-271; Id. Regimes Aduaneiros Especiais e Integração Regional: Análise dos Regimes Aduaneiros Especiais em face das regras do Mercosul. In: Heleno Taveira Tôrres. (Org.). **Comércio Internacional e Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, v. 1, p. 348-378.

⁵⁸¹ Art. 101, CAM. No Brasil, tais questões não são tratadas como regimes aduaneiros especiais, tidos como “suspensão” do pagamento do imposto de importação, mas como casos de isenções a este, abordadas entre os arts. 136 e 189 do Regulamento Aduaneiro. Ver: MERCOSUL, Op. Cit.; BRASIL, Op. Cit.

⁵⁸² MEIRA, Op. Cit., p. 268-272.

⁵⁸³ MERCOSUL, Op. Cit.

⁵⁸⁴ BRASIL, Op. Cit.; MEIRA, Op. Cit., p. 275.

⁵⁸⁵ MERCOSUL, Op. Cit.

⁵⁸⁶ BRASIL, Op. Cit.

ou no vencimento da permanência da mercadoria em recinto alfandegado ou, por fim, na data do registro da declaração de admissão temporária⁵⁸⁷.

Nesse sentido, a determinação do fato gerador e do momento de sua ocorrência é mais restrita no CAM do que na legislação brasileira⁵⁸⁸. Isto demandaria revisão do tratamento dado aos regimes aduaneiros especiais, pois a questão da admissão temporária, na modalidade de utilização econômica (não contemplada no CAM), traria dificuldades diante da norma mercosulina. Esta modalidade demanda pagamento de tributos proporcional ao tempo de permanência da mercadoria no país, quando não há o fato gerador de importação definitiva exigido pelo CAM.⁵⁸⁹ Desse modo, segundo Murça, por se tratar de lei especial e mais recente, o CAM deverá prevalecer sobre o disposto no art. 73 do Regulamento Aduaneiro Brasileiro⁵⁹⁰.

Além disso, haverá reflexos do CAM aos tributos aduaneiros, no que se refere à base de cálculo e alíquotas. Na sistemática mercosulina, estes são critérios de classificação dos tributos, os quais podem ser determinados por porcentagem sobre o valor aduaneiro da mercadoria, por montantes fixados sobre unidades de medida desta ou combinação de ambos⁵⁹¹. No Brasil, o Regulamento admite os dois primeiros critérios expressamente, nada mencionando sobre o misto⁵⁹². No entanto, segundo Meira, ao reconhecer-se a natureza tributária dos direitos de salvaguarda, pelo art. 769, do Regulamento, com relação a estes já se utiliza, pelo art. 772 da mesma norma, tal critério, havendo aqui, então, compatibilidade entre o direito brasileiro e o CAM.⁵⁹³

No referente aos elementos de valoração aduaneira, porém, segundo Murça, há ponto de divergência. O art. 164, CAM, estabelece que estes incluam os gastos de transporte até o local de entrada no território aduaneiro, os de carga, descarga e manuseio neste transporte e o custo do seguro. Esta questão, no Brasil, é disciplinada pelo art. 77, Regulamento Aduaneiro, e pelo art. 4º, Instrução Normativa da SRF n. 327/2003, abarcando os mesmos elementos. Contudo, no § 3º, do referido art. 4º, prevê-se a inclusão de gastos

⁵⁸⁷ Id. Ibid.

⁵⁸⁸ MEIRA, Op. Cit., p. 278.

⁵⁸⁹ ALVES, Op. Cit., p.

⁵⁹⁰ MURÇA, Op. Cit., p. 4.

⁵⁹¹ Art. 158, CAM. Ver: MERCOSUL, Op. Cit.

⁵⁹² Art. 75, Regulamento Aduaneiro Brasileiro. Ver: BRASIL, Op. Cit.

⁵⁹³ Id. Ibid.; MEIRA, Op. Cit., p. 275.

com descarga da mercadoria no território nacional, não contemplados no CAM. Segundo Murça, deverá este se sobrepor à norma brasileira, não só pela hierarquia na qual ingressará no ordenamento nacional, mas porque decisões judiciais já reconhecem a exclusão destas despesas.⁵⁹⁴

Em face disso, em diversos aspectos será necessária a alteração da legislação brasileira para adaptá-la ao CAM. Todavia, não só de modificações internas será formada a recepção da normativa mercosulina no Brasil. Segundo Peixoto Amaral, há cláusulas do CAM coincidentes com o que já é regulamentado na legislação brasileira. Os sistemas informatizados previstos pelo CAM encontra correlação quanto ao SISCOMEX brasileiro, no qual há plataformas necessárias e específicas ao controle aduaneiro.⁵⁹⁵

Ademais, parece haver compatibilidade entre o CAM e a legislação brasileira no referente ao novo sujeito aduaneiro trazido pela norma mercosulina, o “operador econômico qualificado”. Esta figura está contemplada, ainda que com denominação não idêntica, pelo recém-estabelecido “Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado”, regulado pela Instrução Normativa da Receita Federal n. 1521, de 04 de dezembro de 2014⁵⁹⁶. O programa consiste na certificação de intervenientes em comércio exterior aos quais, por representarem baixo risco nas suas operações, serão concedidos benefícios para simplificação e agilização dos procedimentos aduaneiros. Assim, atende ao previsto no CAM para esta figura.

Portanto, além de conflitos, há pontos de convergência entre a regulação mercosulina e a brasileira. E, há, necessariamente, situações nas quais, por não estar contemplada a matéria no CAM, a legislação do Brasil permanecerá vigente. Isto acontecerá, especialmente, quanto à exportação, matéria

⁵⁹⁴ Ver: BRASIL, Op. Cit.; Id.; SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Instrução Normativa n. 327**, de 09 de maio de 2003. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15217>. Acesso em: 30 jan. 2015; MURÇA, Op. Cit.

⁵⁹⁵ PEIXOTO AMARAL, Op. Cit., p. 238.

⁵⁹⁶ BRASIL; RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução Normativa n. 1521**, de 04 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=59000>. Acesso em: 30 jan. 2015. O programa será implementado em três fases, a primeira lançada em dezembro de 2014, com foco na exportação, a segunda, a ser realizada em dezembro de 2015, com foco na importação, e a terceira, a ser implantada em dezembro de 2016, a incluir outros órgãos estatais brasileiros, como a ANVISA, para integrar e agilizar procedimentos.

expressamente excluída da normativa mercosulina, como visto antes, por falta de consenso entre os Estados Partes do bloco neste aspecto.

Na doutrina brasileira, como se verificou junto à doutrina argentina, também foram tecidas críticas à falta de disciplina relativa à exportação. Para Meira, isto tornou o CAM incompleto, mas possível, em termos de aprovação pelo bloco e de internalização pelos países membros⁵⁹⁷. Mas, segundo Ribeiro, esta matéria precisa ser incluída em seu texto, por estudo cauteloso, pelas diferenças entres os Estados, para que o Código possa encontrar sintonia com os objetivos de livre circulação de fatores produtivos previstos já no TA⁵⁹⁸.

Diante disso, o exame acima realizado permite perceber um cenário preocupante com relação ao Brasil. Este aparenta ser o país no qual serão necessárias maiores intervenções na legislação interna. Como visto, diversos são os temas nos quais há choque com a norma mercosulina. Assim, parece ser preciso trabalho cuidadoso por parte do governo brasileiro para proceder a estas alterações, buscando evitar prejuízos a direitos fundamentais dos intervenientes em comércio exterior no país e, ao mesmo tempo, conflitos com os países vizinhos. Trata-se de esforço fundamental a ser realizado para que o Brasil elimine ou reduza estas assimetrias, harmonizando seu direito interno com os dos demais Estados do bloco, para permitir a concretização do avanço representado pelo Código, segundo a ideia veiculada pelo discurso oficial.

Frente a isso, é preciso examinar como está ocorrendo a recepção da normativa mercosulina pelo país, relativamente aos procedimentos para sua internalização. Como norma internacional, o CAM deverá ser internalizado mediante exame pelo Congresso Nacional brasileiro. Ou seja, deverá seguir o rito normal de incorporação de tratados internacionais exigido pelo ordenamento nacional, resultando em Decreto Legislativo e Decreto Presidencial, recebendo, com isso, hierarquia de lei ordinária⁵⁹⁹.

⁵⁹⁷ MEIRA, Integração..., Op. Cit., p. 68.

⁵⁹⁸ RIBEIRO, Maria de Fátima. A questão da exportação no Código Aduaneiro – CAM. **Nomos**: Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC, V. 32, jul./dez. 2012, p. 286 (275-288).

⁵⁹⁹ MEIRA, Op. Cit., p. 276. A questão relativa à posição hierárquica das normas internacionais na ordem interna brasileira recebeu importante impacto decorrente da Emenda Constitucional n. 45/2004. Esta conferiu aos tratados internacionais sobre direitos humanos *status* de normas constitucionais, os quais se tornaram paradigmas para o controle de normas infraconstitucionais, estabelecendo-se o “controle de convencionalidade”. Isto suscitou o exame similar dos tratados comuns. Estes também se tornaram padrões de controle das normas infraconstitucionais, porém de legalidade. Assim, a validade das normas internas está

Consultados os registros parlamentares do Congresso Nacional brasileiro, até o momento não ingressou qualquer mensagem do Poder Executivo junto à Câmara dos Deputados para início da internalização do CAM. Até 2012, o texto da normativa mercosulina vinha sendo objeto de análise junto à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), no âmbito do Ministério da Fazenda, órgão ao qual o serviço aduaneiro da SRF está subordinado, para avaliação dos seus impactos na ordem nacional⁶⁰⁰.

Ao se consultar a página de dados abertos da PGFN, encontrou-se a Nota PGFN/CAT/N.1409/2012, pela qual o Coordenador-Geral de Assuntos Tributários, Ronaldo Affonso Nunes Lopes Batista, em 06 de novembro de 2012, após análise de Minuta de Aviso Ministerial referente ao CAM, afirmava não haver “qualquer mácula ou impropriedade jurídica no expediente”, encaminhando-o para envio à assinatura pelo Ministro da Fazenda. Esta Minuta fora recebida pelo então Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Tributário, Fabrício Da Soller, o qual, em 07 de novembro do mesmo ano, a aprovou e remeteu à Secretaria Executiva do Ministério.⁶⁰¹ Presume-se que, ao ser assinado pelo Ministro da Fazenda, seria o Aviso Ministerial concluído e repassado aos órgãos competentes.

No entanto, não há como saber se fora assinada pelo Ministro, pois não foram encontradas informações oficiais sobre o prosseguimento daquela Minuta. Não foi possível descobrir em qual setor do governo brasileiro esta se encontra agora. Ademais, examinadas os repositórios oficiais do Ministério da Fazenda, do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e da Presidência da República, não se localizou qualquer expediente para envio do CAM à análise do Congresso. Passaram-se pouco mais de dois anos depois da expedição

condicionada a “duplo limite vertical material”, relativo à sua adequação ao texto constitucional, acrescido dos tratados de hierarquia equivalente, e aos demais tratados internacionais comuns vigentes. Ver: MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, ano 46, n. 181, jan./mar. 2009, p. 113-115, 137 (113-139); Id. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. In: MARINONI, Luis Guilherme; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. (Orgs.). **Controle de convencionalidade: um panorama latino-americano** (Brasil | Argentina | Chile | México | Peru | Uruguai). Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p.3-56.

⁶⁰⁰ RIBEIRO, Op. Cit., p. 277; ALVES, Op. Cit., p. 67-68.

⁶⁰¹ BRASIL; MINISTÉRIO DA FAZENDA; PROCURADORIA –GERAL DA FAZENDA NACIONAL; COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS. **Nota PGFN/CAT/No. 1409/2012**, de 06 de novembro de 2012. Disponível em: http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/storage/f/2012-11-10T015256/14092012_7665_arquivo.doc. Acesso em: 20 dez. 2014.

daquela Minuta e, ainda, o CAM não foi submetido à apreciação pelo Legislativo brasileiro.

Isto torna o CAM apenas mais um exemplo de norma submersa no seio da “complexa estrutura”⁶⁰² brasileira de internalização de acordos internacionais. Esta inicia seu funcionamento depois da celebração de atos internacionais pelo país, a qual é exercida, segundo o art. 84, VIII, da Constituição, pelo(a) Presidente, sob o acompanhamento do MRE⁶⁰³. O Executivo domina o processo de conclusão dos atos internacionais, inclusive do MERCOSUL, decidindo sobre seu envio ao Legislativo. Esta escolha baseia-se no conteúdo e natureza do ato, apenas sendo enviados os que acarretem encargos ao patrimônio nacional ou revisem instrumentos constitutivos do bloco ou, ainda, que estejam sob reserva de lei, sendo os demais concluídos por decreto executivo ou outros atos administrativos⁶⁰⁴. Parece o CAM, pela sua natureza aduaneira, referir-se ao primeiro caso.

Em face disso, havendo necessidade de enviar o ato ao Legislativo, este é submetido ao MRE, para elaboração de Exposição de Motivos sobre a importância do ato para as relações internacionais do país. Esta é entregue ao(à) Presidente, o(a) qual avaliará sua pertinência e a enviará, por Mensagem, ao Congresso Nacional. Este, por sua vez, passado o ato por suas Comissões especializadas, o aprovará por Decreto Legislativo, submetendo-o a Decreto Executivo para promulgação, ou não, arquivando-o.⁶⁰⁵

No entanto, muitas vezes, antes da redação da Exposição de Motivos e da correspondente Mensagem Presidencial, os atos internacionais são submetidos a outros órgãos governamentais, especializados nas matérias sobre as quais versam. No caso das normas mercosulinas, esta parece ser situação comum. Isto se dá por necessidade de exame por entes com competência interna na matéria, para evitar futuros danos ao país na sua aplicação e trazer condições de defesa da sua relevância junto ao Congresso

⁶⁰² SADECK DOS SANTOS, Op. Cit., p. 116.

⁶⁰³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 dez. 2014; Id. **Decreto n. 7.304**, de 22 de setembro de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm#art6. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁶⁰⁴ ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. **MERCOSUL: desafios para a implementação do direito e exemplos do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2014, p.339-340, 393; DRUMMOND CANÇADO TRINDADE, Op. Cit., p. 95.

⁶⁰⁵ SADECK DOS SANTOS, Op. Cit., p. 117-119.

Nacional para aprovação.⁶⁰⁶ Parece ter sido este o caso do CAM, submetido, depois de sua aprovação junto ao MERCOSUL, em 2010, ao Ministério da Fazenda para exame de sua compatibilidade com a ordem jurídica brasileira.

Isto aparenta, então, falta ou insuficiência de consultas e análises prévias relacionadas a tais órgãos durante a fase de negociação dos atos internacionais. Parece haver falha na atuação interligada do Governo brasileiro com seus próprios setores internos especializados. Segundo Sadeck dos Santos, pelas disposições constitucionais, o Poder Executivo não teria obrigação de consultar outros órgãos ou Poderes para celebrar tais atos. Mas, para o autor, politicamente, esta seria “atitude estratégica e cordial”, capaz de prevenir desgastes entre os atores da cena executiva interna.⁶⁰⁷

No entanto, é de estranhar a necessidade de análise do CAM pelo Ministério da Fazenda, pois este foi representado, durante as negociações, no GAHCAM. O Ministério nomeou Liziane Angelotti Meira e Rosaldo Trevisan, Auditores da SRF, para representa-lo, e, conseqüentemente, ao país, nas reuniões de trabalho do Grupo, relativas à redação da normativa mercosulina⁶⁰⁸. Parece peculiar, então, a necessidade de antes de envia-lo ao Congresso Nacional, submeter seu texto à revisão pelo Ministério, via PGFN.

Talvez isto se justifique pelas diversas colisões entre o Código mercosulino e a regulação aduaneira brasileira. Porém, seria lógico inferir que teria bastado a realização de comunicados prévios pelos representantes brasileiros junto ao GAHCAM aos seus superiores para providenciar estudos voltados à adaptação do direito aduaneiro brasileiro à harmonização promovida pela normativa do MERCOSUL. Mas, não há como saber o que aconteceu ou não, nem os motivos oficiais do exame do CAM por este Ministério, nem se a

⁶⁰⁶ Id. Ibid., loc. Cit.

⁶⁰⁷ Id. Ibid., p. 171.

⁶⁰⁸ Na pesquisa junto à página do Ministério da Fazenda e ao Diário Oficial da União não se conseguiu encontrar a portaria de nomeação dos referidos Auditores da SRF. No entanto, encontrou-se despacho do Secretário Executivo Adjunto do Ministério da Fazenda, no Diário Oficial da União, Edição de 09/08/2007, Seção 2, p. 17, autorizando o afastamento dos dois Auditores para participação em reuniões de trabalho do GAHCAM em Montevidéu, Uruguai. Nesse sentido, comprova-se a representação do Ministério da Fazenda, e, conseqüentemente do país no referido Grupo, o qual funcionou desde a edição da Decisão CMC n. 25, de 20 de julho de 2006, até a aprovação do CAM, em 02 de agosto de 2010. Ver: BRASIL. **Diário Oficial da União**, edição de 09 de agosto de 2007. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/08/2007&jornal=2&pagina=17>. Acesso em: 30 jan. 2015; MERCOSUL, Op. Cit.

Minuta fora ou não recebida pelo MRE e pela Presidência, para dar continuidade aos procedimentos pertinentes à internalização.

Nesse aspecto, razões similares às examinadas no caso uruguaio, referentes ao excessivo formalismo e/ou lentidão da burocracia governamental, possam, talvez, explicar a situação brasileira. Também, a falta de percepção sobre a conexão substancial entre matérias, aqui encontrada entre o trabalho realizado pelos redatores brasileiros junto ao Grupo mercosulino e a necessidade de alterações na legislação nacional para convalidá-lo, pode ser razão plausível. Todavia, não passam de conjecturas, diante da dificuldade de encontrar informações claras, diretas e públicas nos repositórios oficiais do governo brasileiro.

Ao contrário dos demais Estados já examinados, Argentina, Uruguai e Paraguai, com relação aos quais foi razoavelmente simples encontrar as informações relativas aos procedimentos de internalização do CAM nos sítios oficiais de seus Poderes Legislativos, no caso brasileiro, esta tarefa mostrou-se bastante difícil. Parece haver, então, certa “falta de transparência”⁶⁰⁹ na divulgação pública de informações dos procedimentos realizados pelo governo brasileiro para incorporar os atos realizados junto ao MERCOSUL. E, esta não é uma dificuldade exclusiva do Brasil, pois pesquisas junto ao sítio oficial da Secretaria do MERCOSUL demonstram também não haver neste informações claras sobre a internalização e execução da normativa do bloco publicadas de modo a garantir fácil acesso, sendo, muitos dos atos e deliberações, inclusive, classificados como reservados, não podendo ser acessados publicamente. É provável que, em decorrência do interpresidencialismo identificado no bloco, a forte identificação das suas ações com as figuras governamentais dos Estados membros faz com que estas não apreciem, segundo Cançado Trindade, “...ver suas falhas expostas perante a comunidade internacional”.⁶¹⁰

Diante desta situação, o Brasil parece ser o país no qual a internalização do CAM parece mais distante. Aliada a esta circunstância, ainda, há, como visto acima, a necessidade de diversas adaptações ao enorme emaranhado de normas aduaneiras brasileiras. Tudo isto torna a recepção do CAM pelo Brasil

⁶⁰⁹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Apresentação. In: ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. **MERCOSUL: desafios para a implementação do direito e exemplos do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 10.

⁶¹⁰ Id. Ibid.

um tanto complexa, a exigir demasiados e longos procedimentos de revisão, para só, então, iniciar-se o rito de incorporação.

Suspeita-se, ademais, que, diante do Congresso Nacional, se não houver prévia modificação da legislação nacional relativa à matéria, como houve no Uruguai, será provável a dificuldade de aprovação da norma mercosulina, pelos pontos de colisão apontados. É preciso, no entanto, para confirmar estas suposições, aguardar a movimentação do MRE e da Presidência para o envio do CAM ao Congresso Nacional.

Portanto, o cenário de recepção do CAM pelo Brasil é bastante diferente do encontrado nos demais países membros até o momento analisados. O Brasil, detentor de peso econômico-político na região, poderia ter tomado a liderança quanto à internalização do CAM, mas não o fez. Causa espanto esta lentidão na incorporação de norma tão relevante para o aprofundamento da integração mercosulina, pois é de conhecimento notório a prioridade dada a este processo pela Presidência da República, a qual, por repetidas vezes, em suas mensagens anuais ao Congresso Nacional⁶¹¹, em discursos à imprensa e durante a campanha para reeleição, em 2014, a asseverou. Assim, a vagarosidade brasileira parece contribuir à obstrução do avanço do bloco.

Vista a situação brasileira, é preciso examinar como ocorre a recepção do CAM junto à Venezuela. Dotada de uma legislação diferenciada, acompanhada também de leis esparsas, antecipa-se ser provável encontrar ali dificuldades semelhantes às analisadas quanto ao Brasil. Então, a sub-seção seguinte, abordará a situação do CAM naquele país. É o que segue.

2.1.2.2. As normas aduaneiras da Venezuela diante do CAM: a peculiar legislação interna e sua recente reforma

A Venezuela é o membro pleno mais recente do MERCOSUL, tendo em vista o Protocolo de Adesão da Bolívia ainda não estar vigente. Associou-se ao

⁶¹¹ BRASIL; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagens ao Congresso Nacional** – 2010 a 2015. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>. Acesso em: 30 jan. 2015.

bloco em 2004⁶¹², buscando sua elevação a membro em 2006, com assinatura de seu Protocolo de Adesão⁶¹³, logo depois de seu afastamento da Comunidade Andina (CAN)⁶¹⁴. O país assumiu esta condição em 2012, durante a suspensão do Paraguai, gerando controvérsia, a qual foi resolvida quando, em 2013, o Congresso deste aprovou o referido Protocolo.

Assim, a Venezuela encontra-se, atualmente, em período de adaptação ao acervo normativo do bloco. O art. 3º do Protocolo⁶¹⁵ prevê a adoção gradual pelo país deste acervo, num período máximo de quatro anos, contado a partir da entrada em vigor do Protocolo. Isto torna este prazo ainda pendente.

Ademais, a Decisão CMC n. 66/2012⁶¹⁶ estabeleceu cronograma para esta incorporação. Nesta, no Anexo II, há uma lista de normas as quais o país deveria ter internalizado até 31 de março de 2013, e outra lista, no Anexo III, a qual deveria obedecer aos prazos determinados pelo Grupo de Trabalho Ad Hoc criado pela Decisão CMC n. 12/07⁶¹⁷. Estes, aparentemente, pelo aposto ao final do referido Anexo, referem-se a quatro fases, correspondentes a cada ano em sequência, até completar os quatro anos previstos no Protocolo.⁶¹⁸

É interessante notar que na lista contida no Anexo II, constam as Decisões CMC n. 25/06, a qual cria o GAHCAM, e n. 34/11, relativa ao cronograma sobre os pontos a serem regulamentados no CAM.⁶¹⁹ Porém, não está nesta lista, e em nenhuma das listas contidas nos três anexos daquela

⁶¹² MERCOSUL. **Decisão CMC n. 42/2004.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2004. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁶¹³ MERCOSUL. **Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL.** Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/SM/Noticias/pt/Protocolo%20Venezuela%20PT.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2014.

⁶¹⁴ A saída da Venezuela da Comunidade Andina deu-se em função de divergências quanto à política externa, por acordos comerciais de Peru e Colômbia com os Estados Unidos. Sobre isto ver: BORGIO, Juan Carlos Sainz. La salida de Venezuela de la Comunidad Andina. **Politeia**, Caracas, V. 30, n. 38, jun. 2007, p. 127-150; INTERNATIONAL CENTER FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Venezuela: saída da Comunidade Andina e entrada no Mercosul. **Pontes**. Notícias. 31 de Maio de 2006. Disponível em: <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/venezuela-sa%C3%ADda-da-comunidade-andina-e-entrada-no-mercosul>. Acesso em: 20 dez. 2014.

⁶¹⁵ Id. Ibid.

⁶¹⁶ MERCOSUL. **Decisão CMC n. 66/2012.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2012. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁶¹⁷ Id. **Decisão CMC n. 12/2007.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2007. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁶¹⁸ Id. Decisão n. 66..., Op. Cit.

⁶¹⁹ Id. Ibid.

norma, a Decisão CMC n. 27/2010, pela qual se aprovou o CAM. Desse modo, a internalização do CAM pelo país aparenta não se submeter aos prazos estabelecidos para o restante do acervo normativo do bloco. Parece estranha a omissão do CAM destas listas, tendo em vista que Decisões coligadas a este ali estão contempladas, como as referentes à valoração aduaneira, à TEC, à NCM, entre outras. E, não se encontrou explicações oficiais para esta omissão.

O Grupo de Trabalho, durante reunião do GMC na Cúpula Presidencial de dezembro de 2012, no Brasil, apresentou projetos de Decisões a serem encaminhados ao CMC⁶²⁰. Estes se referiam a diversas normas do bloco, como as relativas às listas de exceções à TEC, contribuições do país aos orçamentos de órgãos do bloco e a própria norma que estabelece o cronograma antes mencionado. Contudo, em nenhum momento o CAM fora referido.

Nesta mesma oportunidade, o governo venezuelano comprometeu-se a incorporar 30% do acervo normativo do bloco em 2013⁶²¹. Em face disso, procurou-se verificar se o compromisso venezuelano havia sido honrado ou se, como se tornou habitual no bloco, a promessa esvaziou-se pela inação.

Para tanto, é preciso compreender a incorporação de normas internacionais pela Venezuela. Na Constituição de 1999, o art. 154 prevê a necessidade de aprovação de tratados pela Assembleia Nacional, exceto os que executem ou aperfeiçoem obrigações preexistentes do Estado, apliquem princípios expressamente reconhecidos por este, executem atos ordinários nas relações internacionais ou se refiram ao exercício de faculdades atribuídas expressamente, por lei, ao Executivo nacional⁶²². No entanto, o art. 153 dispõe que a República promoverá e facilitará a integração regional, considerando as

⁶²⁰ MERCOSUL; GRUPO MERCADO COMUM. **Ata n. 03/2012** – XLII Reunião Extraordinária do Grupo Mercado Comum. Brasília, 05 de dezembro de 2012. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5222/1/gmc_2012_ata03-ext.pdf. Acesso em: 20 dez. 2014.

⁶²¹ TOKARNIA, Mariana. Venezuela vai adotar 30% das normativas do Mercosul até o primeiro trimestre de 2013. **Agência Brasil**, edição de 06 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-12-06/venezuela-vai-adotar-30-dasnormativas-do-mercopol-ate-primeiro-trimestre-de-2013>. Acesso em: 20 dez. 2014.

⁶²² VENEZUELA. **Constituição da República Bolivariana da Venezuela**, publicada na Gaceta Oficial Extraordinaria n. 36.860, de 30 de dezembro de 1999. Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf. Acesso em: 20 dez. 2014. Ver também: BREWER-CARÍAS, Allan R. **Constituciones Iberoamericanas** – Venezuela. México: UNAM, 2014, p. 60-61.

normas adotadas neste âmbito parte do ordenamento vigente e de aplicação imediata, prevalecendo sobre a legislação interna⁶²³.

Em face disso, poder-se-ia sustentar não demandarem estas normas internalização⁶²⁴. Contudo, a saída da Venezuela da CAN suscitou questionamento sobre o art. 153 em face das normas deste bloco, recebendo interpretação pelo Tribunal Superior de Justiça do país. Este emitiu acórdão, em 2012, no qual determinou terem as normas integracionistas aplicabilidade direta se o tratado que criou a organização da qual decorrem estiver ainda vigente para o país e nas condições por aquele estabelecidas para sua conclusão. Da decisão depreende-se ser a aplicabilidade direta ligada apenas a entes supranacionais (como a CAN), pela transferência de competências soberanas a estes pelo país.⁶²⁵

Com isso, entende-se não ser possível sua extensão ao MERCOSUL, tendo em vista tratar-se de organismo intergovernamental. Ademais, segundo o referido acórdão, devem-se seguir as condições estabelecidas pelo ato internacional. No caso mercosulino, tanto o POP como a própria Decisão veículo do CAM exigem a incorporação das normas do bloco aos ordenamentos internos dos países membros.

Esta interpretação parece condizente com a prática adotada pela Assembleia Nacional venezuelana. Consulta realizada junto ao repositório oficial deste órgão demonstra a edição de leis aprovatórias de normas mercosulinas em 2012, ano de ingresso ao bloco, e em 2013⁶²⁶, as quais, no entanto, não conformam o percentual ao qual o país se comprometera.

⁶²³ Id. Ibid.

⁶²⁴ CALIGURI, Eduardo; PETIT, Jorge. La Constitución Venezolana de 1999: una herramienta efectiva para la integración Andina. **American Diplomacy**, Junho/2002. Disponível em: http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2002_04_06/caliguri_venez/caliguri_venez.htm. Acesso em: 20 dez. 2014.

⁶²⁵ VENEZUELA; TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTIÇA. **Sala Constitucional** - Expedientes n. 06-0823/06-1178. Relatora Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño. Acórdão de 04 de julho de 2012. Disponível em: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Julio/967-4712-2012-06-0823.html>. Acesso em: 10 jan. 2015. Ver também: BERMÚDEZ ABREU, Yoselyn; NUÑEZ, Rosa V. El proceso de integración venezolano: perspectiva constitucional, teórica e histórica. **Aldea Mundo**, Ano 12, n. 24, Nov.2007-Abr.2008, p. 17-24; ROMERO, Carlos A.; ROMERO, María Teresa; DA SILVA, Elsa Cardozo. La política exterior en las Constituciones de 1961 y 1999: una visión comparada de sus principios, procedimientos y temas. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, Vol. 9, n. 1, jan.-abr. 2003, p. 163-183.

⁶²⁶ O repositório não foi ainda atualizado quanto a 2014, contemplando leis de 2009 a 2013. Ver: VENEZUELA; ASSEMBLEIA NACIONAL. **Leis Aprovatórias** – 2012/2013. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gob.ve/tabs/aprobatorias#Contenido>. Acesso em: 25 jan. 2015.

Haveria possibilidade, no entanto, de dispensar-se esta incorporação, no caso mercosulino, por uma das exceções previstas no art. 154. Há dispensa da aprovação do ato pela Assembleia Nacional quando versar sobre exercício de faculdades atribuídas por lei, expressamente, ao Executivo. Em 19 de novembro de 2013, o Legislativo aprovou norma que conferia ao Presidente autorização para ditar Decretos com categoria, valor e força de lei em matérias referentes ao combate da corrupção e à defesa da economia, por 12 meses contados da sua publicação na *Gaceta Oficial* do país⁶²⁷.

A publicação ocorreu na mesma data de emissão da norma, vigendo esta delegação, portanto, até 19 de novembro de 2014. Deve-se notar ter sido emitido Decreto pelo Presidente para reformar a Lei Orgânica de Aduanas venezuelana em 13 de novembro de 2014⁶²⁸, próximo ao término do prazo. Assim, poderia ter o Presidente emitido Decreto de aprovação do CAM neste período. Mas, optou pela reforma aduaneira, sobre a qual se tratará mais adiante nesta subseção. Desse modo, se renovada esta autorização, poderá se dispensar a internalização do CAM. Caso contrário, será preciso lei aprobatória.

Nesse sentido, foi necessário verificar se existem no país procedimentos em curso para a internalização do CAM. Ao se consultar a página da Assembleia Nacional, contudo, não foi encontrado nenhum projeto de lei destinado à aprovação da norma mercosulina. Da mesma forma, ao se pesquisar em diversas edições, de 2012 ao momento, da *Gaceta Oficial*, não se encontrou nenhum Decreto presidencial pertinente, salvo o já mencionado referente à reforma aduaneira promovida em final de 2014, a qual aparenta equiparar a situação da Venezuela à analisada quanto ao Uruguai.

Mas, parece haver condições para a adoção do CAM pelo país. Segundo o argentino Echegaray, a Venezuela, à época das negociações do Código, como Estado em adesão, participou das reuniões de trabalho para sua elaboração, ainda que apenas com voz, sem voto. Nesse sentido, afirmou estar

⁶²⁷ VENEZUELA; ASSEMBLEIA NACIONAL. **Lei que autoriza ao Presidente da República ditar Decretos com categoria, valor e força de Lei**, publicada na *Gaceta Oficial Extraordinaria* n. 6112, de 19 de novembro de 2013. Disponível em: http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/leyes/2013-11-19/doc_f167a98db048fea6c89346963b821a2793d4791e.pdf. Acesso em: 25 jan. 2015.

⁶²⁸ VENEZUELA, Op. Cit.

o CAM harmonizado com a legislação venezuelana, razão pela qual considera ser este suscetível de rápida internalização pelo país.⁶²⁹

A participação de representantes do país durante a elaboração do CAM é comprovada por apresentação oficial sobre aspectos tributários e aduaneiro ligados ao ingresso da Venezuela ao bloco, realizada por Jose Gregorio Vielma Mora, superintendente do Serviço Nacional Integrado de Administração Aduaneira e Tributária (SENIAT) venezuelano, no 1º Encontro Internacional de Portos Fluviais, realizado em Puerto Ordaz, em março de 2007. Nela, o funcionário afirma ter este órgão participado das reuniões de instâncias mercosulinas desde fevereiro de 2006, mediante um Comitê de Apoio Técnico do referido órgão, formado por um conjunto interdisciplinar de 22 funcionários. Destas reuniões, 3 foram realizadas junto ao GAHCAM, no ano de 2006 e no primeiro semestre de 2007.⁶³⁰ Isto demonstra não ter o país ficado alheio às negociações relativas ao CAM, corroborando o dado informado por Echegaray.

Diante disso, é preciso examinar o direito aduaneiro venezuelano, a fim de comprovar (ou não) esta compatibilidade. Como no caso brasileiro, o país não dispõe de um Código Aduaneiro. As atividades aduaneiras são regidas por uma Lei Orgânica e por diversos regulamentos a esta e outras normas esparsas de diferentes categorias. Para compreender, em face disso, a regulação aduaneira venezuelana, é preciso analisar este panorama normativo.

Originadas, na terminologia legislativa dos países hispânicos, a partir de normativas de meados do século XIX, as leis orgânicas referem-se à necessidade dotar de estabilidade a disciplina sobre direitos fundamentais e instituições básicas estatais, prolongando o espírito de um consenso mínimo em matérias transcendentais, sobre as quais os preceitos constitucionais estabeleçam critérios a demandar desenvolvimento legislativo⁶³¹. Prestam-se à

⁶²⁹ PRENSA ARGENTINA. **Echegaray**: “El Código aduaneiro del Mercosur es un paso fundamental hacia la unión aduanera”. Economía, 26 de agosto de 2011. Disponível em: <http://prensa.argentina.ar/2012/08/29/33647-echegaray-el-codigo-aduanero-del-mercosur-es-un-paso-fundamental-hacia-la-union-aduanera.php>. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁶³⁰ VENEZUELA; SERVIÇO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO ADUANEIRA E TRIBUTÁRIA; VIELMA MORA, Jose Gregorio. **El ingreso de Venezuela al MERCOSUR** – algunos aspectos tributarios y aduaneros de interés. Apresentação no Primeiro Encontro Internacional de Portos Fluviais – Integração do Sul, realizado em Puerto Ordaz, Estado Bolívar, Venezuela. Março de 2007. Disponível em: http://www.alv-logistica.org_docs_Seniat.pdf. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁶³¹ ALZAGA VILLAAMIL, Óscar. En torno al Concepto de Ley Orgánica en la Constitución. **Teoría y Realidad Constitucional**, Madrid, n. 5, 1º sem. 2000, p. 116-121 (115-142).

organização de uma dependência governamental ou à estruturação de corpo administrativo específico, o qual requer regulações internas para conservar sua natureza diferenciável, e a regulamentar preceitos constitucionais.⁶³² Na Venezuela, estas funções referem-se a tais leis, e outras lhe são acrescentadas.

A Constituição de 1999, no art. 203, determina haver três situações nas quais uma lei pode ser tida como orgânica: a) expressa denominação pelo texto constitucional; b) edição para organizar os poderes públicos e desenvolver direitos constitucionais; c) servir de marco normativo a outras leis.⁶³³ Ainda, o referido dispositivo constitucional, estabelece que, salvo as contidas na hipótese “a”, estas leis devem ser qualificadas como tais por 2/3 dos integrantes presentes da Assembleia Nacional, previamente à sua discussão e votação, sem exigência, para estas, de quóruns especiais. E, uma vez aprovadas, deverão ser remetidas à Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça para exame da constitucionalidade de seu caráter orgânico, podendo este juízo determinar sua perda.⁶³⁴

Diante disso, conforme González Reinoza, a qualificação de leis como orgânicas segue a critérios constitucionalmente bem definidos, o que lhes atribui significação importante e influência no sistema de hierarquia das normas relativas a uma área específica. Assim, a denominação de “orgânica” alude ao caráter ou natureza relevante de determinada norma no sistema jurídico.⁶³⁵

Frente a isso, é preciso analisar a Lei Orgânica de Aduanas venezuelana para compreender como se enquadra nesta definição. Esta Lei foi determinada, por autorização do Legislativo, por Decreto do Executivo, a fim de substituir a anterior regulação aduaneira de 1978⁶³⁶, adequando a disciplina à nova ordem constitucional de 1999. Posteriormente, sofreu singela alteração

⁶³² GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Conceptualización histórica de la terminología legislativa. In: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. **Memorial del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano**. México: UNAM, 1984, p. 322-323 (319-348). Ver também: MORALES, Op. Cit.; PEGORARO; RINELLA, Op. Cit.; GAVÍN, Op. Cit.

⁶³³ VENEZUELA, Op. Cit. Ver também: ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS; GEORGETOWN UNIVERSITY. **Base de datos políticos de las Américas**. Leyes Orgánicas. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. 1998. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Leyes/organicas.html>. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁶³⁴ VENEZUELA, Op. Cit.

⁶³⁵ GONZÁLEZ REINOZA, Javier. La nueva concepción de la ley en la Constitución venezolana de 1999. **Dikaioisyne** – Revista de Filosofía Práctica, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, n. 12, jun. 2004, p. 20 (13-28).

⁶³⁶ VENEZUELA. **Lei Orgânica de Aduanas**, publicada na Gaceta Oficial Extraordinario No. 2.314, de 26 de setembro de 1978. Disponível em: intranet.comunidadandina.org/.../Sgdi008.doc. Acesso em: 15 jan. 2015.

em seu texto pelo Decreto n. 5879/2008. No quadro abaixo, então, examina-se a estrutura e conteúdo da Lei Orgânica de Aduanas da Venezuela.

Lei Orgânica de Aduanas Venezuelana (157 artigos)	
Estrutura orgânica	Matéria contemplada
Título I (arts. 1º a 12);	Disposições gerais (competências para organização e controle do serviço aduaneiro relativas ao Presidente, Ministro de Finanças e à Administração Aduaneira – abarcando sistemas informatizados –, bem como elenco de bens submetidos a esta);
Título II (Capítulos Primeiro a Sétimo – arts. 13 a 81);	Tráfego de Mercadorias (veículos de transporte; operações aduaneiras; “reconhecimento” ⁶³⁷ ; liquidação, pagamento e retirada; abandono e leilão aduaneiro; cabotagem; acidentes de navegação);
Título III (arts. 82 a 86);	Tarifa Aduaneira;
Título IV (arts. 87 e 88);	Medidas aduaneiras sobre propriedade intelectual;
Título V (Capítulos Primeiro a Terceiro – arts. 89 a 103);	Regimes de liberação (isenção) e suspensão do pagamento de tributos (isenções; destinações suspensivas; bagagens de passageiros e tripulantes);
Título VI (Capítulos Primeiro e Segundo – arts. 104 a 130);	Ilícitos aduaneiros (contrabando e infrações aduaneiras);
Título VII (arts. 131 a 141);	Recursos hierárquico ao Ministro da Fazenda das decisões do serviço aduaneiro;
Título VIII (arts. 142 a 157).	Disposições finais (garantias; depósitos; auxiliares da Aduana; regime disciplinar de agentes aduaneiros; profissionalização do serviço aduaneiro; função de resguardo aduaneiro pelas Forças Armadas de Cooperação; vigência e publicação).

Quadro 10 – Estrutura e Conteúdo da Lei Orgânica de Aduanas Venezuelana.
Fonte: Elaborado pela autora.

⁶³⁷ Tradução livre do termo *reconocimiento*, o qual, segundo o art. 49, do Capítulo III, da Lei Orgânica Venezuelana, é o procedimento pelo qual se verifica o cumprimento das obrigações estabelecidas no regime aduaneiro e demais disposições legais a que está submetido o ingresso ou saída de mercadorias declaradas pelos interessados, conforme a documentação exigida para aplicação do regime. Pode ser praticado de modo seletivo e/ou aleatório. Similar à conferência aduaneira no Brasil. Ver: VENEZUELA, Op. Cit.

Ao se examinar sua estrutura e conteúdo, pode-se entender a Lei Orgânica como a principal lei do direito aduaneiro interno, a qual oferece a disciplina básica da matéria, a ser especificada e desenvolvida por outras leis, enquadrando-se na hipótese “c” determinada pela Constituição do país. Nesse passo, poder-se-ia perquirir se constitui um código ou uma consolidação ou, ainda, se não se insere em nenhuma destas categorias.

No Decreto que a instituiu nenhum destes qualificativos foi utilizado. Analisando-a em comparação com a Lei anterior, de 1978, mantém estrutura e conteúdo similares, apenas adequando-se à Constituição de 1999, e inovando na inserção de delineamentos relativos a medidas aduaneiras quanto à propriedade intelectual. Ainda, a reforma ocorrida em 2008, pouco a modificou, apenas alterando a redação de dois dispositivos, um para inserir a possibilidade de adjudicação pelo Estado de mercadorias abandonadas e outro para isentar os bens do Presidente de tributos aduaneiros⁶³⁸.

Tendo em vista os conceitos abordados na primeira parte do estudo, ao estabelecer disciplina básica da matéria e introduzir elemento novo, poder-se-ia entendê-la como código. Porém, por nela não haver regras sobre aspectos aduaneiros relevantes, como, por exemplo, especificação de regimes aduaneiros especiais e dos elementos de valoração aduaneira, taxas pelos serviços aduaneiros, entre outros, torna-se precária essa qualificação.

Nesse sentido, é preciso direcionar a análise às normas esparsas que a circundam. Isso porque, a falta de disposições, ainda que gerais, sobre aquelas matérias, trouxe a necessidade de sua inserção em diversas normas para desenvolver a matéria. O exame destas permite constatar que elas ultrapassam o caráter meramente regulamentar (de execução) e complementar (de interpretação), incluindo regras inéditas, essenciais ao pleno funcionamento do serviço aduaneiro no país.

Trata-se de Leis, Regulamentos, Decretos, Resoluções, Providências administrativas e Circulares. Há seis Leis complementares vigentes. Uma regula as zonas francas, outra trata de práticas desleais do comércio internacional, duas criam zonas livres em regiões específicas do país, outra

⁶³⁸ VENEZUELA, Op. Cit.

cria um porto livre e a última trata do delito de contrabando.⁶³⁹ No referente aos Regulamentos, também há seis vigentes. Um deles é de cunho geral, delimitando as Aduanas principais e subalternas em cada região do país, tratando de taxas relativas ao serviço aduaneiro e trazendo disposições pormenorizadas sobre todos os demais conteúdos contidos na Lei Orgânica. E, há outros cinco específicos (dois sobre regimes aduaneiros especiais, um sobre zonas francas, um sobre o sistema aduaneiro automatizado e outro sobre práticas desleais do comércio internacional).⁶⁴⁰

Quanto aos Decretos, há nove vigentes, emitidos de 2005 a 2013, relativos a temas como simplificação dos procedimentos aduaneiros, exonerações de impostos a casos específicos, proibições de importações de certos produtos por prejuízo à indústria nacional, derogatória de regulamentos e de publicação de atos da CAN.⁶⁴¹ Ademais, há trinta e oito Resoluções, as quais tratam sobre temas como modificações na tarifa aduaneira, importação de veículos sob isenções permitidas pela Lei Orgânica, medidas fitossanitárias, prazos de vigência de licenças de importação, entre outros.⁶⁴²

Quanto às Providências, há seis vigentes, referentes à delegação de atribuições e competências, à identificação de usuários de recintos de baixo controle aduaneiro, à observância de direitos de propriedade intelectual na importação, e à criação de registro nacional de exportadores.⁶⁴³ E, há trinta e

⁶³⁹ Algumas destas leis são anteriores ao advento da Lei Orgânica de 1999 (1991, 1992, 1994 e 1998), publicadas durante a vigência da Lei anterior. Contudo, foram recepcionadas pelo atual sistema constitucional, mantendo-se em vigor. VER: Id.; SERVIÇO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO ADUANEIRA E TRIBUTÁRIA. **Aduanas – Leis.** Disponível em: http://declaraciones.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/02NORMATIVA_LEGAL/2.5ADUANAS/2.5-1.html. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁶⁴⁰ Três destes Regulamentos são anteriores (de 1991, 1993 e 1996), recepcionados pela nova ordem constitucional. Os três restantes foram editados em 2002 e 2003. Ver: Id. **Aduanas – Regulamentos.** Disponível em: http://declaraciones.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/02NORMATIVA_LEGAL/2.5ADUANAS/2.5-2.html. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁶⁴¹ Id. **Aduanas – Decretos.** Disponível em: http://declaraciones.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/02NORMATIVA_LEGAL/2.5ADUANAS/2.5-3.html. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁶⁴² Id. **Aduanas – Resoluções.** Disponível em: http://declaraciones.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/02NORMATIVA_LEGAL/2.5ADUANAS/2.5-4.html. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁶⁴³ Id. **Aduanas – Providências.** Disponível em: http://declaraciones.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/02NORMATIVA_LEGAL/2.5ADUANAS/2.5-5.html. Acesso em: 15 jan. 2015.

oito Circulares de cunho tarifário, além de quarenta sobre valoração aduaneira e outras inúmeras sobre preços referenciais de produtos específicos.⁶⁴⁴

Diante disso, por várias destas normas serem necessárias para o delineamento geral de elementos essenciais à regulação aduaneira, a Lei Orgânica não pode ser tida como código. Mas, não se limita à reunião e reformulação de normas já existentes, trazendo muitos aspectos novos, não podendo ser enquadrada no conceito de consolidação. Assim, aparenta não se amoldar a nenhuma destas categorias, constituindo normativa peculiar.

Importante notar que, em 2014, esta norma sofreu nova reforma, agora pelo Decreto n. 1416⁶⁴⁵. Este foi publicado na *Gaceta Oficial* em 19 de novembro, determinando o início da vigência do novo texto da Lei Orgânica em sessenta dias a partir de sua publicação. Assim, desde 19 de janeiro de 2015 o novo texto está em vigor.

A reforma trouxe algumas modificações significativas à Lei Orgânica. Acrescenta-lhe trinta e sete novos artigos, a maior parte destes referentes a novas sanções aos auxiliares da Administração Aduaneira. Nesse aspecto, especificam-se sanções monetárias a empresas consolidadoras de cargas e aos recintos, armazéns ou depósitos aduaneiros e sanções de suspensão ou revogação da autorização para operar no comércio exterior.⁶⁴⁶

Ademais, reduziram-se as competências do Ministro de Finanças em matéria aduaneira, ao passo que se ampliaram as da Administração Aduaneira. Quanto aos ilícitos aduaneiros, eliminou-se o delito de contrabando, por ser regulado por lei esparsa específica, e se previu a isenção de responsabilidade por caso fortuito/força maior, erro de fato ou de direito escusável.⁶⁴⁷

Ainda, no referente ao tráfego de mercadorias, estabeleceu-se que os transportadores, portadores ou seus representantes devem registrar, pelo sistema automatizado, manifestos de carga com 48 horas antes da chegada ou saída do veículo e alteraram-se as declarações aduaneiras (inseriu-se uma declaração de informações antecipadas para gestão de risco, além da declaração definitiva). Também, neste aspecto, determinou-se que o momento

⁶⁴⁴ Id. **Aduanas** – **Circulares**. Disponível em: http://declaraciones.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENTIDO_SENIAT/02NORMATIVA_LEGAL/2.5ADUANAS/2.5-6.html. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁶⁴⁵ Id., Op. Cit.

⁶⁴⁶ Id. Ibid.

⁶⁴⁷ Id. Ibid.

de ocorrência do fato gerador dos impostos de importação e exportação é o da data do registro da declaração aduaneira. E, estabeleceram-se os elementos constitutivos da valoração aduaneira.⁶⁴⁸

Além disso, inseriu-se um Título a mais, relativo ao controle aduaneiro, bem como novos institutos (especificação de regimes aduaneiros, direito aos particulares de consultas prévias à Administração sobre a aplicação da legislação pertinente, as quais serão vinculantes) e um novo sujeito (o operador econômico autorizado).⁶⁴⁹

No quadro abaixo, expõem-se o conteúdo e estrutura da Lei Orgânica venezuelana depois da reforma promovida pelo Decreto n. 1416/2014.

Lei Orgânica de Aduanas Venezuelana Reformada(194 artigos)	
Estrutura orgânica	Matéria contemplada
Título I (arts. 1º a 12);	Disposições gerais (competências para organização e controle do serviço aduaneiro, com redução de atribuições ao Ministro de Finanças e inclusão de outras à Administração Aduaneira);
Título II (Capítulos Primeiro a – arts. 13 a 115);	Tráfego de mercadorias [veículos de transporte; carga, descarga e armazenagem de mercadorias; regimes aduaneiros; declarações aduaneiras (<i>declarações de informações antecipadas para gestão do risco</i> e declaração definitiva); “reconhecimento”; liquidação, pagamento e retirada; abandono e leilão aduaneiro; cabotagem; acidentes de navegação; <i>auxiliares da administração aduaneira</i> (agentes e agências da Aduana, transportadores, portadores e consolidadores de carga, armazéns e depósitos aduaneiros, serviço de mensageiro <i>courier</i> internacional), <i>operador econômico autorizado</i>];
Título III (arts. 116 a 122);	Obrigações Aduaneiras;
Título IV (arts. 123 e 124);	Medidas aduaneiras sobre propriedade intelectual;
Título V (Capítulo Primeiro a Terceiro – arts. 125 a 139);	Regimes de Isenção e Suspensão (isenções, destinações suspensivas, bagagens de passageiros e

⁶⁴⁸ Id. Ibid.

⁶⁴⁹ Id. Ibid.

	tripulantes);
Título VI (arts. 140 a 149);	<i>Controle aduaneiro;</i>
Título VII (Capítulos Primeiro a Quarto– arts. 150 a 181);	Ilícito Aduaneiro [competências para impor sanções; disposições comuns; sanções aos auxiliares da Administração Aduaneira (de aplicação geral e específica); sanções aos regimes aduaneiros];
Título VIII (arts. 182 a 184);	Recursos das decisões da Administração Aduaneira e <i>Consultas prévias sobre aplicação da legislação aduaneira;</i>
Título IX (arts. 185 a 194).	Disposições finais (garantias, depósitos, profissionalização do serviço aduaneiro, responsabilidade – civil, penal e administrativa – dos funcionários da Administração Aduaneira; funções de resguardo aduaneiro pela Guarda Nacional Bolivariana; revogações, vigência e publicação.

Quadro 11 – Estrutura e Conteúdo da Lei Orgânica de Aduanas Venezuelana Reformada.
Fonte: Elaborado pela autora.

Em face disso, percebe-se que reforma venezuelana privilegia diversos aspectos contemplados pelo CAM, ao inserir disposições sobre regimes aduaneiros, controle aduaneiro, gestão do risco, uso de sistemas *automatizados* (ou informatizados), consultas prévias à Administração Aduaneira e ao criar a figura do operador econômico autorizado. Nesse sentido, as disposições da lei reformada compatibilizam-se com o CAM, bem como a tornam mais completa em termos de abrangência. Mas, a manutenção da grande variedade de normas esparsas sobre diversas temáticas é um fator a dificultar a operacionalidade do comércio exterior neste país. Com isso, o panorama venezuelano sinaliza uma parcial aptidão para receber o CAM.

No entanto, é preciso apontar que não se encontrou qualquer manifestação oficial de que a lei fora reformada para se adaptar à normativa mercosulina ou se foi por esta inspirada, como ocorrera no caso uruguaio. Também, não foram encontradas quaisquer informações oficiais de que o Decreto de reforma pudesse implicar a sua internalização, dispensando-se a lei aprobatória, em função da delegação de competências dada ao Executivo. Nesse sentido, como visto no cenário brasileiro, a falta de informações dificulta

a análise das ações e inações do país. No caso venezuelano, a atual situação de instabilidade política pode ser fator a colaborar com a falta de informações claras sobre o tema.

Portanto, terá que se aguardar a movimentação da Assembleia Nacional, neste período ainda vigente para incorporação do acervo normativo do bloco, para saber se irá promover lei aprobatória do CAM ou se a dispensará, renovando a delegação ao Executivo na matéria. Então, apesar de, em termos de conteúdo, não necessitar de largas alterações na sua legislação interna, em função da recente reforma, a falta de clareza sobre os motivos de sua realização impede avaliar se a incorporação da norma mercosulina está ou não próxima. Então, a Venezuela acarreta, como o Brasil, preocupações.

Assim, os cenários encontrados tanto no Brasil quanto na Venezuela são bastante diversos das circunstâncias vistas na Argentina, Uruguai e Paraguai. A falta de sistematização das normas aduaneiras nestes dois países dificulta a tarefa de harmonização a ser cumprida pelo CAM. E, a precariedade de divulgação de informações claras nos seus repositórios oficiais sobre a internalização de atos mercosulinos contribui para perpetuar o cenário de baixa eficácia e efetividade das normas do bloco, visto na primeira parte do estudo.

Será necessária vontade política e atuação eficiente da burocracia estatal destes dois Estados para que este panorama se modifique. Diante disso, a expectativa inicial de que a recepção do CAM poderia ser mais difícil no Brasil e na Venezuela confirma-se. No entanto, os obstáculos apontados são passíveis de superação por ações simples a serem tomadas pelos governos destes países.

No caso brasileiro, verificou-se o cenário normativo o qual demanda mais atenção, em razão de haver diversos pontos colidentes com o CAM na regulação nacional. Será preciso cautelosa reforma normativa no país, a qual elimine as divergências encontradas, em prol da integração regional, ao mesmo tempo em que se assegurem direitos fundamentais os quais poderão sofrer impactos pelas modificações a fazer. De fato, isto poderia já ter sido realizado tão logo aprovado o CAM, ou mesmo durante suas negociações finais, tendo em vista os prazos exíguos acordados entre os países para os esforços de internalização da norma mercosulina. Mas, não foi o que ocorreu.

Ademais, o país ainda não iniciou junto ao Congresso Nacional os procedimentos voltados à internalização do CAM. Em 2012, o seu texto estava sob análise da PGFN, para verificação de seus impactos em âmbito nacional. Depois disso, não se tem notícias sobre o desenrolar do procedimento, já que nos repositórios oficiais dos órgãos do Poder Executivo brasileiro não há informações oficiais sobre isto. Esta falta de informações de acesso público sobre os procedimentos adotados pelo país para a internalização da norma mercosulina impede prever se há ou não possibilidade de recepção da norma pelo país em curto prazo. Então, a inação brasileira parece constituir obstáculo à vigência e produção de efeitos do CAM.

No referente à Venezuela, verificou-se contar este país com uma legislação aduaneira pouco sistematizada, como a do Brasil. Esta é composta por uma Lei Orgânica, instrumento normativo peculiar aos países hispânicos, uma espécie de norma guia da disciplina, a qual é acompanhada de diversas normas esparsas sobre temas aduaneiros variados. Esta Lei sofreu recente modificação, na qual se inseriu em seu texto muitos elementos compatíveis com aqueles previstos pelo CAM, compatibilizando-a materialmente com esta norma. Mas, não há informações oficiais de que esta reforma fora feita para tal finalidade, nem se fora inspirada pelo diploma mercosulino, bem como não há dados oficiais sobre o início ou dispensa dos procedimentos para sua incorporação ao direito interno. Assim, o cenário venezuelano também traz preocupações, não se podendo prever se uma real recepção do CAM ocorrerá.

Diante disso, apesar dos panoramas mais promissores, com internalizações em andamento ou já concluída, respectivamente, nos casos de Uruguai, Paraguai e Argentina, o CAM parece estar longe de alcançar vigência. Isto faz do Código apenas mais um exemplo do obstáculo que a discricionariedade estatal na adoção das normas mercosulinas representa ao avanço do bloco. Em face dessa situação, é preciso saber se, quando, eventualmente, este obstáculo puder ser superado, se o Código terá condições de produzir seus efeitos e, com estes, alcançar efetividade.

Nesse passo, o segundo capítulo desta segunda parte do estudo, dedica-se, num primeiro momento, ao exame de mecanismos inseridos no próprio texto do CAM os quais apresentam potencial para trazer-lhe esta efetividade. A partir disso, será possível, num segundo e último momento,

definir o papel que o Código poderá exercer com vistas ao avanço da integração mercosulina, em auxílio ao alcance do objetivo de formar uma plena união aduaneira. Sobre isto se tratará a seguir.

2.2. O potencial da harmonização normativa para o desenvolvimento da integração mercosulina a partir de mecanismos viáveis para a efetividade do Código Aduaneiro do MERCOSUL;

Na seção anterior, foram examinadas as legislações aduaneiras dos países membros frente ao CAM, a fim de apontar os impactos deste nos seus ordenamentos internos e verificar de que modo está sendo recepcionado nestes. Constatou-se, com isso, um cenário de grande potencial, em razão da grande compatibilidade da norma harmonizadora com a maior parte das legislações aduaneiras nacionais, o qual, porém, apresenta resultados díspares no conjunto de Estados partes do bloco.

Argentina, Uruguai e Paraguai, Estados dotados de Códigos Aduaneiros próprios, em decorrência da sistematização fornecida por estes diplomas legais, pareceram mais receptivos à norma mercosulina. A Argentina, até o momento, foi o único país membro a internalizar a referida norma, o que surpreendeu, visto ser o Estado com o Código Aduaneiro interno mais antigo e mais abrangente. O Uruguai iniciou procedimentos para a incorporação do CAM, mas, antes de finalizá-los, tomou-se a iniciativa de, no âmbito do programa de modernização da gestão do país, reformar materialmente seu Código nacional, sob inspiração direta da norma mercosulina, o que resulta em expectativas positivas para a retomada da sua internalização em curto prazo. E, o Paraguai, por ter passado, há pouco mais de uma década, por reforma da gestão pública, a qual resultou no seu Código atual, possui legislação aduaneira condizente com o CAM, tendo, como o Uruguai, iniciado a sua incorporação, prejudicada pelo período de suspensão do país do bloco, gerando desconfiança quanto às decisões neste tomadas. Mas, espera-se, em período razoável, a continuidade dos procedimentos iniciados, para breve recepção do Código mercosulino por este Estado Parte.

A despeito da receptividade constatada nestes países, a situação mostrou-se diversa com relação a Brasil e Venezuela. O Brasil sequer enviou o

CAM para exame de seu Congresso Nacional, apenas tendo a PGFN, órgão ligado ao Ministério da Fazenda, responsável pelo serviço aduaneiro mediante a SRF, analisado a sua compatibilidade com o ordenamento interno. Nesse aspecto, percebeu-se haver vários pontos nos quais a recepção do CAM deverá influenciar alterações no complexo conjunto de normas aduaneiras brasileiras, sendo este, dentre as legislações internas, aquele a apresentar menor compatibilidade com o CAM em face dos demais países membros do bloco. Ademais, a falta de informações oficiais sobre o andamento das medidas tendentes à internalização da norma mercosulina dificulta quaisquer tentativas de previsão ou estimativa sobre a sua conclusão. Desse modo, o cenário brasileiro é o mais preocupante, em razão da atitude enigmática e lenta quanto à adoção de medidas para impulsionar o avanço da integração mercosulina ser apresentada pelo país mais desenvolvido do bloco.

No referente à Venezuela, este país também apresenta situação preocupante quanto ao CAM, porém não pela necessidade de alterações substanciais em sua legislação interna, pois esta sofreu, recentemente, reforma que a tornou mais adequada àquele. No entanto, não foi possível determinar se esta reforma, como no caso uruguaio, se deu em função do CAM ou se fora apenas contingente. Do mesmo modo que o Brasil, a Venezuela não apresenta informações de acesso público sobre a internalização da norma mercosulina, também não permitindo antever quando, nem como, esta irá, de fato, ocorrer.

Nesse sentido, a possibilidade de o CAM iniciar sua vigência em curto prazo parece remota. A discricionariedade dos Estados quanto à incorporação das normas do bloco é fator de empecilho para que o direito mercosulino produza efeitos e, com isso, implicações concretas para o avanço da integração regional. Mas, se, e quando, o CAM puder entrar em vigor, é preciso verificar se seu texto traz elementos a permitirem que, com sua aplicação, atinja os resultados almejados para o alcance da união aduaneira mercosulina. Examinar se este Código é dotado ou não de instrumentos viáveis para produzir os efeitos visados é importante para compreensão do papel a ser por ele exercido no âmbito do bloco, pois tais elementos podem, inclusive, servir de incentivo aos governos dos países para afastar o obstáculo da lentidão ou omissão na sua incorporação, para dar-lhe vigência.

Assim, o segundo capítulo desta parte do trabalho dedica-se, em sua primeira seção, à análise desses instrumentos, buscando demonstrar a possibilidade de eficácia jurídica e efetividade relativa ao CAM. Nesse sentido, pretende-se verificar se o Código apresenta condições de, sem qualquer reforma institucional mais profunda ao bloco, gerar efeitos. E, uma vez definidas estas condições, será possível, na segunda seção do capítulo, determinar se o CAM servirá para a função de concretizar o alcance de uma nova fase da integração mercosulina. Então, o capítulo seguinte, em suas duas seções, visa ao exame destas questões.

2.2.1. A viabilidade de aplicação do Código Aduaneiro do MERCOSUL: a efetividade possível a partir de mecanismos inseridos na própria norma;

No capítulo anterior, ao se examinar a relação entre o CAM e as legislações internas dos Estados Partes do MERCOSUL, percebeu-se ser a discricionariedades destes países para a internalização da norma mercosulina o maior obstáculo à sua entrada em vigor. Aliadas a isso, ainda, constatou-se haver falta de publicidade quanto aos motivos os quais informaram a atuação ou a omissão de grande parte dos países quanto a este procedimento. Assim, nisto se encontra uma dificuldade clara para a entrada em vigor do CAM, e, com este, a harmonização das legislações apta a auxiliar ao avanço do bloco.

Para ultrapassá-la, apenas a vontade política dos governos dos Estados membros em agilizar e concretizar os seus procedimentos de internalização com relação ao CAM será instrumento eficaz. De nada serviriam modificações na normativa mercosulina, nem na sua estrutura institucional, para induzir esta atitude por parte dos representantes dos países. A estrutura governamental delineada sob os auspícios do interpresidencialismo mercosulino não oferece condições para a materialização desta espécie de alteração.

Nessa esteira, uma questão emerge. Trata-se da possibilidade de produção de efeitos e, a partir destes, de efetividade da aplicação do Código, se, e quando, for superado o obstáculo para o início da sua vigência. O exame desta possibilidade é importante tanto para a previsão do que poderá ocorrer uma vez internalizado o CAM por todos os Estados Partes, iniciando sua vigência, quanto para estabelecer incentivos para que estes deem sequência a

este procedimento de incorporação tão logo possível, no âmbito de suas conjunturas internas. Com isso, é pertinente analisar os mecanismos previstos no texto do CAM os quais apresentem potencial de impulsionar sua aplicação efetiva, para demonstrar sua viabilidade, apresentando condições pelas quais poderá cumprir importante, senão crucial, função para o progresso do aspecto econômico da integração mercosulina. A isto se dedica esta seção do segundo capítulo da segunda parte do trabalho.

Ao se examinar o texto do CAM, nele são encontrados diversos elementos os quais têm aparência de poder trazer, pela sua aplicação, resultados concretos e positivos à harmonização normativa proposta. O primeiro destes elementos está contido no art. 12 do Código, o qual aborda o dever dos Estados Partes, no âmbito de suas Administrações Aduaneiras, prestarem-se assistência mútua nas atividades aduaneiras, trocando informações para o cumprimento de suas funções⁶⁵⁰.

Este é um aspecto essencial para o funcionamento da união aduaneira a qual se pretende alcançar a partir da vigência e aplicação do CAM. A harmonização da legislação sem a cooperação e comunicação contínua entre os serviços aduaneiros dos Estados Partes do bloco não poderá produzir os efeitos almejados. Estas são ações relevantes para o desenvolvimento do comércio intra-bloco, mediante as quais a sua facilitação será possibilitada, com a simplificação e agilidade dos procedimentos, a maior confiança entre os países e os operadores do comércio transnacional, a melhor realização do transporte de mercadorias, entre outras vantagens a decorrerem.

Este mecanismo aparenta ser inspirado em outros similares já estabelecidos no seio do MERCOSUL e nas relações entre os países ibero-americanos. Na seara destas relações, em 1981, foi estabelecido o Convênio Multilateral sobre Cooperação e Assistência entre as Direções Nacionais de Aduanas da América Latina, Espanha e Portugal (COMALEP – no Brasil, COMUCAN), do qual são partes todos os membros do MERCOSUL, o membro em adesão, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, República Dominicana, Espanha e Portugal. Este acordo estabelece que os Estados contratantes, por meio de suas Administrações Aduaneiras, prestem, uns aos outros, assistência mútua

⁶⁵⁰ MERCOSUL, Op. Cit.

na prevenção, investigação e repressão às infrações aduaneiras. Além disso, o acordo tem servido como ferramenta útil à assistência técnica, ao desenvolvimento da segurança e do transporte entre os Estados envolvidos, dinamizando os fluxos comerciais entre estes.⁶⁵¹

No âmbito do MERCOSUL, há o Convênio de Cooperação, Intercâmbio de Informação, Consulta de Dados e Assistência Mútua entre as Administrações Aduaneiras do bloco, estabelecido pela Decisão CMC n. 26/2006⁶⁵², a qual foi internalizada pelos quatro Estados membros à época, entrando em vigor em 26 de fevereiro de 2011. No entanto, a Venezuela, porque se encontra ainda em andamento o período para incorporação do acervo normativo do bloco, ainda não o internalizou.

Originou-se a partir dos esforços para o estabelecimento do Sistema de Intercâmbio de Informação dos Registros Aduaneiros (INDIRA), criado pela Decisão CMC n. 54/2004, relativa à eliminação da dupla cobrança da TEC e à distribuição da renda aduaneira no bloco, e regulamentada pela Decisão CMC n. 37/2005, servindo como marco legal para o intercâmbio de informações por sistemas informatizados.⁶⁵³ Mediante este sistema os Estados realizam interconexão *online* dos seus sistemas informatizados de gestão aduaneira, acordando um conjunto de dados comuns relativos às suas operações de comércio exterior.⁶⁵⁴ Nesse sentido, o Convênio para estabelecer um marco legal referente ao intercâmbio de informações operacionalizado pelo INDIRA.

Este Convênio visa à cooperação entre os Estados Partes no intercâmbio de informações e consultas para assegurar a correta aplicação da legislação aduaneira, facilitar o comércio, prevenir, investigar e reprimir ilícitos aduaneiros em assuntos comuns ou de interesse de algum deles. Pode ocorrer

⁶⁵¹ Este acordo foi assinado em 1981, no México. Internalizado no Brasil pelo Decreto n. 91.366/1985. Ver: BRASIL. **Decreto n. 91.366**, de 24 de junho de 1985. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Decretos/Ant2001/Ant1999/Dec9136685.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

⁶⁵² MERCOSUL. **Decisão CMC n. 26/2006**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2006. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁶⁵³ Id. **Decisão CMC n. 54/2004**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2004. Acesso em: 22 dez. 2014; Id. **Decisão CMC n. 37/2005**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2005. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁶⁵⁴ ARGENTINA; ADMINISTRAÇÃO FEDERAL DE INGRESSOS PÚBLICOS. **Sistema INDIRA**. Disponível em: <http://www.afip.gob.ar/aduana/comercioexterior.asp#indira>. Acesso em: 30 jan. 2015.

sob requerimento entre as Autoridades Aduaneiras ou de modo espontâneo, inclusive, podendo se dar na forma verbal (sendo, logo depois, confirmada por escrito), envolvendo seus registros informatizados. Ademais, nele os países comprometem-se a, quando solicitado, colaborar uns com os outros na modernização de suas estruturas, organização, metodologia de trabalho, capacitação de pessoal e intercâmbio de instrutores.⁶⁵⁵

Em face disso, verifica-se que a assistência recíproca prevista pelo CAM já existe e é possibilitada no âmbito do bloco. Não há necessidade de se implementar nenhuma medida nova para que a cooperação ali delineada possa ser concretizada. Basta aplicar o referido Convênio e o Sistema INDIRA para tanto. Nenhuma alteração substancial na estrutura do bloco, nem em seu funcionamento, será necessária para realizar a cooperação aduaneira. Isto se liga diretamente, ademais, com a previsão do art. 148 CAM, relativa ao uso dos sistemas informatizados e meios de transmissão eletrônica de dados no registro das operações aduaneiras⁶⁵⁶. Conforme o texto do Código, em seu art. 149, a troca de informações entre as Administrações Aduaneiras, e entre estas e as pessoas vinculadas às operações de comércio exterior, então, deverão ser efetuadas, preferencialmente, pelos meios eletrônicos disponíveis⁶⁵⁷.

Outro elemento importante trazido pelo CAM é contemplado em seu art. 13⁶⁵⁸. Este se refere à presunção de validade dos atos administrativos de aplicação do Código e de suas normas regulamentares e complementares, emitidos pelos órgãos aduaneiros dos Estados Partes do bloco, em todo o território aduaneiro mercosulino. Ou seja, um ato praticado pelo serviço aduaneiro de um dos Estados Partes será válido perante todos os demais. Como visto quando do exame da reação da doutrina argentina com relação ao CAM e da exposição de motivos do projeto de lei pela qual este foi incorporado à ordem interna do país, na primeira seção do capítulo anterior, esta previsão é relevante por permitir maior estabilidade das decisões e, com isso, trazer segurança jurídica ao MERCOSUL. Isto evita contradições entre os serviços aduaneiros dos Estados Partes, bem como oferece maior certeza aos

⁶⁵⁵ Id. Ibid.

⁶⁵⁶ Id., Op. Cit.

⁶⁵⁷ Id. Ibid.

⁶⁵⁸ Id. Ibid.

operadores do comércio exterior para os trâmites de suas atividades. Assim, é aspecto a facilitar a aplicação harmonizada da legislação comum.

Além disso, constituem elementos importantes trazidos pelo CAM a introdução da figura do “operador econômico qualificado” aliada à análise e gestão de risco pelas Administrações Aduaneiras, a fim de garantir maior segurança, agilidade e eficiência nas operações de comércio exterior. A mencionada figura, no CAM, refere-se à pessoa vinculada às operações aduaneiras a qual cumpra os requisitos para ser considerada como tal, o que lhe permite participar de procedimentos simplificados de controle aduaneiro e outras facilidades concedidas pela Administração Aduaneira. A gestão de risco liga-se diretamente a esta figura, pois exige o desenvolvimento, pelos serviços aduaneiros, de sistemas de análise de riscos, estabelecendo critérios para sua identificação, avaliação e enfrentamento, resultando na simplificação de procedimentos para as atividades e operadores de baixo risco e no maior controle sobre aquelas que apresentem alto risco. Estes aspectos estão contemplados nos arts. 15 e 147, CAM.⁶⁵⁹

O novo sujeito aduaneiro representado pelo “operador econômico qualificado” equivale ao “operador econômico autorizado”, estabelecido no âmbito da OMA. Esta figura surge nesta organização em 2005, tendo logo sido inserido na reforma do Código Aduaneiro Comunitário da UE, a qual resultou no Código Aduaneiro Comunitário Modernizado⁶⁶⁰. Tendo em vista terem sido fontes do CAM tanto normas da OMA como os Códigos Europeus, é compreensível a sua inserção no texto mercosulino.

A qualificação de operadores econômicos foi uma das bases sobre as quais os membros da OMA construíram a Estrutura Normativa para a Segurança e a Facilitação do Comércio Internacional (Estrutura Normativa da OMA, no Brasil; em inglês, *Framework of Standards to Secure and Facilitate Trade - SAFE*). Esta Estrutura Normativa destina-se à proteção e facilitação do comércio internacional, estabelecendo princípios e padrões, os quais constituem níveis mínimos a serem adotados pelos países membros da organização. Visa à instituição de normas para garantia da segurança e facilitação da cadeia logística global, trazendo certeza e previsibilidade às suas

⁶⁵⁹ MERCOSUL, Op. Cit.

⁶⁶⁰ UNIÃO EUROPEIA; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Op. Cit.

operações, mediante a sua gestão integrada para todos os meios de transporte, fortalecendo a cooperação entre as Aduanas e entre estas e as empresas e a promoção da circulação ininterrupta de mercadorias.⁶⁶¹

Segundo a definição contida na referida Estrutura Normativa, o “operador econômico autorizado”, ou “qualificado”, na nomenclatura do CAM, é a parte envolvida no movimento internacional de mercadorias, a qualquer título, que tenha sido aprovada por, ou em nome de, uma Administração Aduaneira nacional por estar em conformidade com as normas da OMA ou com normas equivalentes em matéria de segurança da cadeia logística. Nesse passo, podem adquirir este *status* fabricantes, importadores, exportadores, despachantes aduaneiros, transportadores, agentes de carga, intermediários, administradores de portos e aeroportos, operadores de terminais, operadores de transporte multimodal, permissionários e concessionários de recintos alfandegados, distribuidores, entre outros.⁶⁶²

Conforme o secretário-geral da OMA, Kunio Mykurya, em entrevista à imprensa, trata-se de uma ferramenta para a definição de um “modelo de negócios global”. Nesse sentido, para ele, contribui não apenas para a segurança operacional e idoneidade das empresas atuantes no comércio exterior, mas parece capaz de trazer melhoria ao ambiente de negócios dos países, bem como mudança de paradigma na relação entre a Aduana e a iniciativa privada. Ou seja, segundo o secretário, resulta numa relação “ganha-ganha” entre estas, pois oferece benefícios ao setor privado, ao mesmo tempo que gera maior eficiência à atuação aduaneira, permitindo concentrar os esforços de fiscalização em cargas de operadores não certificados.⁶⁶³

Isso se justifica pela exigência de cooperação entre as Administrações Aduaneiras e os agentes privados do comércio internacional, demandada pelas

⁶⁶¹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS. **SAFE** - Framework of Standards to Secure and Facilitate Trade. Edição atualizada em Jun. 2012. Disponível em: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_media/55F00628A9F94827B58ECA90C0F84F7F.ashx. Acesso em: 30 jan. 2015.

⁶⁶² Id. Ibid.; Ver também: BRASIL; RECEITA FEDERAL. **Operadores Econômicos Autorizados**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/OperEconAutorizados/>. Acesso em: 30 jan. 2015.

⁶⁶³ PORTAL DA INDÚSTRIA; SAKKIS, Ariadne. **Operador Econômico Autorizado vai melhorar ambiente de negócios no país**, diz secretário-geral da OMA. Entrevista a Kunio Mykurya. Edição de 11 de dez. 2014. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2014/12/1,53500/operador-economico-autorizado-vai-melhorar-ambiente-de-negocios-no-pais-diz-secretario-geral-da-oma.html>. Acesso em: 30 jan. 2015.

obrigações e condições fixadas a ambos para o estabelecimento de programas de certificação desse novo sujeito por parte dos países. Estas condições e obrigações referem-se a⁶⁶⁴:

a) Conformidade do operador com as obrigações aduaneiras, exigência de registros comerciais e viabilidade financeira;

b) Consulta, cooperação e comunicação entre a Aduana e os operadores, nos níveis internacional, nacional e local, sobre matérias relativas à segurança e gestão de risco, devendo os seus resultados contribuir para desenvolver as estratégias adotadas, nesta seara, pelo órgão estatal;

c) Desenvolvimento conjunto, pela Aduana e operadores, de mecanismos de educação, formação e informação quanto às políticas de segurança, a identificação dos desvios a esta e a compreensão das medidas para responder a isto;

d) Troca de informação, acesso e confidencialidade entre a Aduana e os operadores certificados, para elaborar ou aperfeiçoar os meios de proteção das informações contra utilização indevida ou não autorizada;

e) Segurança das cargas, dos meios de transporte, das instalações, do pessoal e dos parceiros comerciais;

f) Gestão de crises e retorno às atividades após incidentes e circunstâncias extraordinárias;

g) Avaliação, análises e aperfeiçoamento dos procedimentos de controle pela Aduana e pelos operadores.

Em face disso, a colaboração contínua entre Aduana e os operadores aptos a receberem a certificação de “operadores econômicos autorizados” (ou qualificados) melhora o fluxo e a segurança da cadeia de suprimentos, ao basear-se em ações padronizadas e controladas. É benéfico para a Administração, a qual passa a contar com o auxílio privado na modernização de sua gestão, podendo-se, de forma mais eficaz, empregar recursos humanos e materiais em situações mais complexas, permitindo a agilidade da cadeia logística na qual atuam os operadores certificados pela simplificação dos trâmites aplicáveis a estes. E, há vantagens claras aos operadores os quais recebem essa qualificação, por serem submetidos a controles menos rigorosos

⁶⁶⁴ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS, Op. Cit.; BRASIL; RECEITA FEDERAL, Op. Cit.

e prioritários, já que não apresentam riscos, sendo considerados parceiros da Aduana, tendo maior acesso a informações, diminuindo os custos e as probabilidades de perda/avaria das cargas e atrasos nas entregas dos bens sob seus cuidados, gerando confiabilidade frente a seus clientes.⁶⁶⁵

Diante disso, a inserção do “operador econômico autorizado” ou “qualificado”, pela promoção da análise e gestão dos riscos, constitui-se em importante ferramenta para a implementação da harmonização proposta. Ao permitir a parceria entre os serviços aduaneiros e os operadores do comércio exterior, proporciona a melhoria da realização das atividades aduaneiras, gerando condições mais propícias ao incremento dos fluxos comerciais entre os países envolvidos. Nesse sentido, esta contínua comunicação e ação conjunta destes atores, buscando a prevenção e diminuição dos riscos de infrações e desvios às normas e padrões aduaneiros, permitirá a sua aplicação mais eficaz destes, eliminando assimetrias entre os Estados Partes do bloco.

Todavia, o CAM não especifica os termos os quais servirão de critérios para conferir aos operadores econômicos atuantes no bloco o adjetivo de “qualificados”. O final do art. 15 atribui esta tarefa às normas regulamentares do Código. Nesse passo, a Decisão CMC n. 34/2011, na qual se especificam os pontos a serem regulamentados em seu texto, nestes inclui a questão do “operador econômico qualificado”. Nesta Decisão, consta ter sido este tema parcialmente regulamentado já por normas mercosulinas anteriores ao Código, as Resoluções GMC n. 34/2004⁶⁶⁶ e 02/2009⁶⁶⁷.

A primeira Resolução, por se referir ao funcionamento interno do bloco, não dependia de internalização pelos Estados membros. Nela instrui-se à CMC

⁶⁶⁵ Id. Ibid.; PEREIRA, Nayara Baccan; MORINI, Cristiano; GREGORACCI, Leticia Bueno. O Programa Operador Econômico Autorizado (OEA) no Comércio Internacional: uma análise qualitativa a partir de sua implementação. In: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE. Anais dos XVII Seminários em Administração – SEMEAD. São Paulo, 29 a 31 de outubro de 2014. Disponível em: <http://semead6.tempsite.ws/>. Acesso em: 30 jan. 2015; Ver também: UNIÃO EUROPEIA; COMISSÃO EUROPEIA. Authorized Economic Operator (AEO). Disponível em: http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_security/aeo/index_en.htm. Acesso em: 30 jan. 2015; OLIVEIRA, Andrés; VIURRARENA, Paula. Gestión de la seguridad en el comercio internacional como una herramienta de competitividad. INNOTECH Gestión, Uruguay, n. 3, 2011, p. 08 (03-13).

⁶⁶⁶ MERCOSUL. **Resolução GMC n. 34/2004.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/resoluciones_2004. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁶⁶⁷ MERCOSUL. **Resolução GMC n. 02/2009.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/resoluciones_2009. Acesso em: 22 dez. 2014.

sobre a elaboração de mecanismo de simplificação dos procedimentos de despacho aduaneiro aos operadores do comércio exterior os quais cumpram os seguintes requisitos⁶⁶⁸:

- a) mínimo de 3 anos no exercício da sua atividade principal;
- b) mínimo de 2 anos como importador/exportador nos países do bloco;
- c) desenvolvam um número de operações de exportações intra-regionais a ser determinado pela CMC, representativo de valor mínimo anual definido pelos Estados Partes;
- d) não tenham recebido sanções administrativas, penais, aduaneiras ou fiscais, apresentando certificação do cumprimento de todas as obrigações referentes a estas duas últimas matérias;

No referente à segunda Resolução, de n. 02/2009, esta exigia sua incorporação pelos Estados Partes até 30 de março de 2010. Contudo, este prazo não fora observado por nenhum dos países membros. E, não alcançou vigência, pois apenas o Uruguai e o Paraguai a internalizaram, respectivamente, em julho de 2011 e março de 2012. Esta Resolução visava a instituir o “Procedimento Simplificado de Despacho Aduaneiro de Importação e Exportação no Comércio Intra-MERCOSUL”, destinado a operadores previamente habilitados, estabelecidos no bloco e que operassem regularmente neste. As condições para a conferência da habilitação para tanto se referia a termos similares aos contidos na Resolução acima examinada.⁶⁶⁹

Nesse viés, verifica-se haver já critérios iniciais pelos quais se pode pautar a regulamentação desta nova figura no âmbito do bloco. Ademais, todas as legislações nacionais dos Estados do bloco, segundo o examinado no primeiro capítulo desta segunda parte do trabalho, apresentam compatibilidade com este novo sujeito aduaneiro, tendo já implementado ou estando em vias de implementar programas de certificação a concretizá-lo. Portanto, não demandará qualquer modificação ou nova medida substancial por parte dos países quando estiver completa a regulamentação do CAM sobre este tema.

Outro aspecto importante previsto no CAM, o qual poderá permitir sua aplicação efetiva, está contido em seu art. 173, relativo ao mecanismo de consulta prévia à Administração Aduaneira disponibilizado a titulares de direitos

⁶⁶⁸ Id., Op. Cit.

⁶⁶⁹ Id., Op. Cit.

ou interesses legítimos para questionar sobre a aplicação da normativa aduaneira quanto a aspectos técnicos relativos a um caso concreto⁶⁷⁰. Esta é ferramenta importante para trazer efetividade à harmonização almejada e à futura aplicação do CAM, pois proporcionará o esclarecimento sobre a interpretação do seu texto, de suas normas regulamentares e complementares e das legislações internas dos Estados Partes, para nela enquadrar situações reais relativas às operações aduaneiras realizadas no território do bloco.

Este mecanismo é inspirado nas previsões contidas na Convenção de Kyoto revisada e nos Códigos Aduaneiros da UE, fontes para a elaboração do texto do CAM, como visto antes. No referente à mencionada Convenção, adotada no âmbito da OMA, esta possibilidade de consulta refere-se às disposições contidas no seu Capítulo 9. Neste, o art. 9.1 estabelece o dever da Administração Aduaneira em garantir, com rapidez, informações relevantes sobre a aplicação geral do direito aduaneiro a qualquer pessoa interessada. Ainda, o art. 9.4 determina o dever da Aduana em prover, a pedido de interessados, de modo rápido e o mais correto possível, informações referentes a questões específicas levantadas por estes quanto ao direito aduaneiro. E, o art. 9.5 complementa esta disposição, ao abordar a obrigação do órgão estatal de, além das informações específicas solicitadas, fornecer qualquer outra informação pertinente necessária ao conhecimento do solicitante.⁶⁷¹

No âmbito europeu, o primeiro Código Aduaneiro Comunitário, de 1992, já previa também este instrumento de consultas à Administração Aduaneira. Em seu art. 11, dispunha sobre a possibilidade conferida a qualquer pessoa de solicitar às autoridades aduaneiras informações sobre a aplicação da legislação aduaneira. Esta possibilidade foi mantida quando da reforma a qual resultou no atual Código Aduaneiro Comunitário Modernizado. Neste, no art. 8º, repetiu-se o texto da disposição do Código anterior, acrescentando-se a esta a obrigação às autoridades aduaneiras de manter diálogo regular com os operadores econômicos e outras autoridades, fomentando a transparência pela divulgação, via internet, de decisões administrativas aduaneiras de caráter geral.⁶⁷²

⁶⁷⁰ Id., Op. Cit.

⁶⁷¹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS, Op. Cit.

⁶⁷² UNIÃO EUROPEIA; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Op. Cit.; Id., Op. Cit.

Estas disposições claramente influenciaram a previsão contida no CAM, a despeito de esta tratar apenas da consulta para informações específicas, tendo em vista o art. 173 referir-se expressamente à aplicação da normativa aduaneira a casos concretos. Trata-se de meio relevante para consolidar a harmonização pretendida pelo texto do Código, trazendo condições para sua aplicação simétrica, ou até mesmo uniforme, por parte dos serviços aduaneiros dos Estados Partes. Com isso, apresenta o potencial de gerar um repositório sobre a hermenêutica de todas as normas as quais compõem o direito aduaneiro mercosulino, facilitando seu entendimento para a correta atuação dos atores envolvidos nas operações comerciais realizadas no âmbito do bloco.

Ademais, a possibilidade de os operadores consultarem a Administração Aduaneira sobre a aplicação da normativa pertinente para casos concretos pode auxiliar na aplicação de outros dois mecanismos já examinados trazidos pelo CAM. Tendo em vista a presunção de validade dos atos administrativos dos serviços aduaneiros dos Estados em todo o território do bloco, examina anteriormente, as normas regulamentares do CAM, as quais serão produzidas pelo bloco, poderiam estipular estender esta presunção às manifestações ou pareceres da Administração Aduaneira em resposta às consultas formuladas pelos solicitantes. Isto permitira estabelecer uma espécie de “jurisprudência” administrativo-aduaneira no âmbito do bloco, a qual facilitaria a aplicação do Código e das demais normas dele decorrentes, bem como das legislações nacionais, criando um ambiente sincronizado de negócios apto a contribuir ao avanço do MERCOSUL na seara comercial-econômica.

E, poderia contribuir para a concretização dos instrumentos da análise e gestão dos riscos e do “operador econômico qualificado”, ao viabilizar a comunicação entre as autoridades aduaneiras e os operadores atuantes no seio do bloco. Isto ajudaria a estabelecer um canal direto e de baixo custo para o cumprimento do dever de colaboração entre a Administração Aduaneira e os sujeitos vinculados às atividades de comércio exterior.

Finalmente, em suas últimas disposições, o CAM apresenta mais um mecanismo relevante para garantir-lhe efetividade, quando iniciar sua vigência. Trata-se do Comitê do Código Aduaneiro. O art. 181 dispõe sobre a criação do referido Comitê, o qual deverá ser composto por servidores das Administrações Aduaneiras e representantes designados pelos Estados Partes. Ademais,

estabelece competir a este zelar pela aplicação uniforme das medidas estabelecidas no texto do Código e em suas normas regulamentares.⁶⁷³ Visa, assim, a contribuir para a melhor organização e gestão das Aduanas no âmbito do bloco, permitindo a determinação e supervisão de sua atuação segundo os mesmos métodos, aplicando igualmente as mesmas normas, procedimentos e documentação, para obtenção de resultados idênticos.⁶⁷⁴

Esta medida espelha-se, visivelmente, nos exemplos dos Códigos Aduaneiros Europeus e da Convenção de Kyoto revisada. No cenário europeu, o Código Aduaneiro Comunitário de 1992 já previa, em seu art. 247, a instituição de tal Comitê, o qual deveria compor-se por representantes dos Estados Membros, sendo presidido por um representante da Comissão Europeia. E, o art. 248 lhe atribuía poder analisar qualquer questão referente à legislação aduaneira, mediante apresentação pelo seu Presidente, por iniciativa própria ou a pedido de representantes dos Estados Membros.⁶⁷⁵

O referido Comitê foi mantido pelo atual Código Modernizado. Em seu art. 184, prevê a assistência à Comissão Europeia por um Comitê do Código Aduaneiro. No entanto, não se especifica sua composição, como no Código anterior, referindo-se apenas à Decisão 1999/468/CE⁶⁷⁶, a qual diz respeito às regras de exercício das competências executivas atribuídas à Comissão.

Nesta Decisão prevê-se, no art. 5º, a assistência à Comissão por um Comitê de Regulamentação, formado por representantes dos Estados Membros e dirigido pelo Presidente da Comissão. Assim, pode-se depreender exercer o Comitê do Código Aduaneiro a função de Comitê de Regulamentação junto à Comissão na matéria.⁶⁷⁷ E, o art. 185, do vigente Código, manteve a atribuição do Comitê para analisar qualquer questão relativa à legislação aduaneira, solicitada pelo seu Presidente, pela Comissão ou a pedido de representante de um Estado Membro. Mas, especifica esta atribuição com relação a duas questões. A primeira refere-se a eventuais problemas decorrentes de sua aplicação e a segunda diz respeito às posições

⁶⁷³ MERCOSUL, Op. Cit.

⁶⁷⁴ SACERDOTE; GOLDSZTEIN; CONDE; JUÁREZ, Op. Cit., p. 14.

⁶⁷⁵ UNIÃO EUROPEIA; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Op. Cit.

⁶⁷⁶ Id. **Decisão 1999/468/CE**, do Conselho, de 28 de junho de 1999. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0468&from=PT>. Acesso em: 30 jan. 2015.

⁶⁷⁷ Id. Ibid.

a serem adotadas pela UE em sua participação em comitês, grupos de trabalho e grupos especiais no seio de acordos internacionais na matéria.⁶⁷⁸

No âmbito da Convenção de Kyoto revisada, foi previsto um Comitê Gestor (*Management Committee*), art. 6º, do seu Capítulo III. Este foi estabelecido para tratar da implementação da Convenção, de medidas para assegurar a uniformidade de sua interpretação e aplicação e a propositura de emendas ao seu texto. Sua composição é formada por representantes dos Estados contratantes. Mas, ao Comitê é facultado permitir a participação como observadores da administração de qualquer Estado membro das ONU ou de suas agências especializadas ou, de qualquer membro da OMC, ou, ainda, representantes de organizações governamentais e não governamentais.⁶⁷⁹

Este Comitê deve recomendar aos Estados contratantes emendas ao seu texto, aos seus anexos e a práticas recomendadas, bem como pode a incorporar-lhes elementos. Deve, ainda, tratar da implementação das provisões da Convenção, revisar e atualizar as diretrizes para sua aplicação, considerar outras questões relevantes na matéria e comunicar suas decisões aos órgãos da OMA.⁶⁸⁰

Em face das atribuições conferidas e pelas composições dos Comitês da UE e da Convenção, percebe-se, então, a sua grande influência para a norma mercosulina. Ao inseri-lo no texto do CAM, parece haver o mesmo tipo de intento verificado no exame daqueles Comitês. Estes se destinam a garantir a regulamentação e a uniformidade na interpretação e aplicação dos instrumentos normativos aos quais se referem. E, é exatamente esta a competência conferida pelo CAM ao seu próprio Comitê. No entanto, suas funções e operacionalização não foram previstos em seu texto.

Em face disso, este foi um dos pontos incluídos pela Decisão n. 34/2011 no elenco de temas a serem aprofundados pelas normas regulamentares do CAM a serem editadas pelos órgãos do bloco. Nesta Decisão, definiu-se a necessidade de estabelecer as funções, mecanismos de atuação e quantidade de representantes dos Estados Partes relativos ao Comitê. Estabeleceu-se este como tema de prioridade média escala prevista na tabela contida no

⁶⁷⁸ Id., Op. Cit.

⁶⁷⁹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS, Op. Cit.

⁶⁸⁰ Id. Ibid.

Anexo da referida Decisão, atribuindo-se ao Grupo de Trabalho *Ad Hoc* para Regulamentação do CAM a tarefa de regulamentá-lo.⁶⁸¹

Contudo, tendo em vista serem os Códigos Europeus e a Convenção de Kyoto fontes diretas utilizadas na elaboração do CAM, parece lógico inferir que os delineamentos dados por estas normas a seus Comitês servirão de inspiração ao Grupo de Trabalho mercosulino. Suspeita-se, ademais, haver possibilidade de, pela influência da referida Convenção da OMA, prever-se a inserção dos Estados associados como observadores na composição do Comitê. Isto contribuiria a facilitar e reduzir o tempo de duração do período de adaptação ao acervo normativo do bloco por parte de novos membros, bem como estimularia a realizarem com maior agilidade e eficiência a incorporação das normas mercosulinas relativas ao comércio. Tal se justifica por ser um modo de permitir, desde as tratativas para a adesão ou mesmo antes destas, a verificação da compatibilidade daquelas normas com os ordenamentos nacionais desses Estados.

Ademais, espera-se que o Grupo de Trabalho encarregado da regulamentação perceba a necessidade de dotar os servidores das Administrações Aduaneiras, e demais representantes indicados pelos Estados ao Comitê, de conhecimentos e meios para a realização das atribuições as quais irá lhes conferir. Nesse sentido, será preciso investir num forte programa de qualificação e no desenvolvimento de mecanismos, especialmente informatizados, devido ao privilégio dado pelo Código ao uso da tecnologia, de troca de informações e cooperação entre os serviços aduaneiros.

Seria prudente utilizar-se, para tanto, a base já existente do Sistema INDIRA e dos sistemas informatizados dos Estados Partes, aperfeiçoando-os para adequá-los às mutantes demandas da célere dinâmica do comércio internacional. E, em termos de capacitação de pessoal, pode-se, também, utilizar instrumentos já existentes no âmbito do bloco. São estes o “Instituto MERCOSUL de Formação” e seus “Curso Básico de Integração MERCOSUL” e “Diploma de Especialização MERCOSUL”.

O “Instituto MERCOSUL de Formação” (IMEF) foi estabelecido pela Decisão CMC n. 04/2007⁶⁸², a partir da necessidade de instituir âmbito

⁶⁸¹ MERCOSUL, Op. Cit.

acadêmico para capacitação e especialização dos funcionários públicos dos Estados quanto à integração mercosulina. A Decisão, por se referir ao funcionamento do bloco, não necessitou de incorporação, estando vigente. O referido instituto, com sede em Montevideu, está submetido ao CMC e é guiado por um Comitê Diretivo, composto por dois representantes de cada Estado, sendo um destes o titular da Escola Nacional de Capacitação da Administração Pública⁶⁸³. Na Decisão determinou-se ao Instituto duas atividades principais, os referidos “Curso Básico” e “Diploma de Especialização”.⁶⁸⁴

No referente ao “Curso Básico de Integração MERCOSUL”, este foi criado pela Decisão CMC n. 35/2007⁶⁸⁵. Esta norma não demandou internalização, estando em vigor. Foi determinada pela conveniência de, por um curso elementar, difundir o funcionamento, políticas comuns, estrutura institucional e normativa vigente do MERCOSUL. Nela se aprova programa de estudos e critérios para sua implementação, os quais contam do seu Anexo. O curso estabelecido pelo referido programa de estudos tinha por objetivo geral a aquisição de conhecimentos gerais sobre o bloco, devendo ser frequentado por participantes indicados pelo país solicitante do curso, preferentemente pessoas que desempenhassem atividades ligadas à integração.⁶⁸⁶

Ademais, o curso deveria ser realizado sob solicitação dos países, cabendo-lhes facilitar a infra-estrutura para tanto, sugerindo-se a cedência das sedes das Escolas Nacionais de Capacitação, de Chancelarias ou outros órgãos governamentais nacionais, estaduais, departamentais ou provinciais. A duração prevista seria de 35 horas-aula, atribuindo-se aos participantes

⁶⁸² MERCOSUL. **Decisão CMC n. 04/2007.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2007. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁶⁸³ Deveriam compor este órgão diretores da Escola Nacional de Administração Pública do Brasil, do Instituto Nacional de Administración Pública, da Argentina, do Servicio Civil do Paraguay, da Escuela Nacional de Administración Pública do Uruguai e da Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública da Venezuela. No entanto, a consulta às autoridades vinculadas ao órgão, junto à página da Secretaria do MERCOSUL, demonstra participarem do Instituto, efetivamente, apenas os representantes de Argentina, Brasil e Uruguai. Ver: MERCOSUL; SECRETARIA DO MERCOSUL. **Estructura Institucional del MERCOSUR** – Instituto MERCOSUR de Formación – Autoridades Vinculadas. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/273/1/secretaria/estructura_institucional_del_mercosur. Acesso em: 30 jan. 2015.

⁶⁸⁴ MERCOSUL, Op. Cit.

⁶⁸⁵ Id. **Decisão CMC n. 35/2007.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2007. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁶⁸⁶ Id. Ibid.

certificado expedido pelo IMEF ou pela Escola Nacional de Capacitação do país sede. Os conteúdos, por fim, seriam referentes à apresentação do bloco, seus instrumentos econômico-comerciais, políticos e sociais, convergência estrutural, solução de controvérsias e relacionamento externo.⁶⁸⁷

Quanto ao “Diploma de Especialização MERCOSUL”, estabelecia-se, segundo Di Castelnuovo, o objetivo principal de treinar e preparar os funcionários de diversas instâncias governamentais e políticas, posicionados em níveis hierárquicos médios ou superiores, em temas centrais para a integração regional. No entanto, apesar de constar como atividade a ser realizada pelo IMEF, na referida Decisão n. 04/2007, nunca chegou a ser por este implementado. Para a autora acima citada, esta iniciativa serviria, se realizada, a formar, a médio prazo, uma nova geração de funcionários para as burocracias estatais, com capacidade e vocação para aprofundar a integração e aumentar a qualidade das instituições e negociações do MERCOSUL. Deveria, assim, assegurar a estes funcionários participantes atualização e aperfeiçoamento com relação às realidades internacional, regional e nacional, as quais circundam e condicionam o processo de integração mercosulino.⁶⁸⁸ Infelizmente, nada disso se concretizou.

Mas, a despeito desta falha, o IMEF promoveu algumas iniciativas interessantes. Ainda em 2007, ano de sua criação, realizou oficina de trabalho para tratar da formação profissional como instrumento para uma melhor integração e institucionalização do bloco, da qual participaram membros de seu Comitê Diretivo, diretores dos Institutos de Relações Exteriores dos Estados e a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL. A partir desta oficina houve recomendação por parte desta última Comissão ao GMC, o qual, pela Resolução n. 57/2007⁶⁸⁹, aprovou a realização de uma série de seminários e oficinas sobre temas específicos da agenda do bloco, os quais ocorreram logo em seguida. Ademais, em 2008, realizou-se o primeiro “Módulo

⁶⁸⁷ Id. Ibid.

⁶⁸⁸ DI CASTELNUOVO, Julia Peyrani. **Realidad y Limitaciones en el Mercosur**: análisis de los obstáculos en la creación de cuadros burocráticos regionales. La experiencia del Instituto Mercosur de Formación (IMEF). Disertación. Director Prof. Dr. Gerardo Caetano. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/ARGENTINA) – Universidad San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona. Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales, 2011, p. 69-70.

⁶⁸⁹ Id. **Resolução GMC n. 57/2007**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/resoluciones_2007. Acesso em: 22 dez. 2014.

MERCOSUL” de capacitação relativo ao “Curso Básico”, sob os auspícios do BID. E, se instituiu cooperação com a Itália, via a Universidade La Sapienza de Roma, criando-se o “Programa Itália de Alta formação para Quadros Dirigentes dos Países do MERCOSUL”, o qual teve edições em 2008 e 2009.⁶⁹⁰

Segundo Di Castelnuovo, o IMEF sofre de uma baixa institucionalização, tendo efetuado apenas algumas ações isoladas, as quais, no entanto, não se consolidaram nos calendários de reuniões de trabalho dos diferentes órgãos do bloco delineados pelas suas Presidências Pró-Tempore até o momento. Assim, seria importante fosse a iniciativa do IMEF aprofundada e melhor implementada, o que poderia ocorrer por iniciativa de, ao menos, uma Presidência Pró-Tempore.⁶⁹¹

Estas ferramentas (IMEF, Curso Básico, Diploma de Especialização, Programa de Cooperação com a Itália) serviriam, então, para nivelar os conhecimentos dos servidores escolhidos para atuar no Comitê do Código Aduaneiro e permitir seu contínuo aperfeiçoamento, para maior eficiência e atualização do órgão e da legislação aduaneira mercosulina. Poderiam, assim, ser efetivamente colocadas em prática, na tentativa de imprimir, no âmbito das Administrações Públicas dos Estados Partes, maior consciência e interesse para a atuação em prol do avanço da integração regional. Ao se utilizar delas, seria preciso fazer mínimos ajustes quanto ao seu funcionamento, como o aprofundamento de alguns conteúdos do Curso Básico, por exemplo, para abordar de forma mais abrangente a questão aduaneira, sem a necessidade de efetuar mudanças institucionais profundas no bloco.

Frente a isso, percebe-se existir no bloco várias iniciativas as quais poderiam trazer implementos relevantes às suas políticas. Porém, aparentam estas serem pouco utilizadas, subaproveitadas. Não parece haver explicação racional a justificar esta situação, salvo a já antes mencionada lentidão dos serviços burocráticos, falta de interesse político, falta de percepção sobre a conexão entre os vários aspectos ligados ao processo de integração, sob os quais se tentou compreender a inércia de alguns países e a demora de outros para a internalização do CAM, quando da análise das suas legislações internas aduaneiras. Então, seria preciso conscientizar os governos dos Estados Partes,

⁶⁹⁰ DI CASTELNUOVO, Op. Cit., 62-69.

⁶⁹¹ Id. Ibid., p. 71.

e seus funcionários, sobre a viabilidade de utilizar e reformular todas estas ferramentas já presentes no seio do bloco, para coloca-las a serviço de seu desenvolvimento.

Diante de todos os elementos até o momento analisados, verifica-se haver, no âmbito do texto do CAM, bem como em sua futura regulamentação, instrumentos apresentando potencial para, aplicados, tornar plenamente exequível a harmonização normativa proposta pelo Código. Está este dotado de ferramentas suficientes para, encontrando vigência e sendo estas implementadas, garantir sua aplicação uniforme por parte dos Estados membros. O CAM encontra-se, com isso, bem equipado para produzir efeitos e, a partir destes, resultados concretos, havendo grande possibilidade de, pela sua execução, garantir-lhe efetividade.

Portanto, uma vez superados os obstáculos relativos à sua incorporação aos direitos internos, para o início de sua vigência, há no CAM condições suficientes para uma eficiente harmonização no bloco. E, esta, poderá, então, servir ao propósito de auxiliar na complementação da união aduaneira mercosulina. Nesse sentido, é preciso compreender como se delineará a função do Código nesta tarefa, o que será objeto da seção final deste capítulo. É o que segue.

2.2.2. Avanços possíveis ao MERCOSUL mediante e a partir do Código Aduaneiro: a harmonização normativa como passo fundamental para aprofundar a integração

Constatou-se, na seção anterior, apresentar o CAM diversos elementos de relevante aplicabilidade, os quais, uma vez iniciada sua vigência, se utilizados, terão grande potencial para trazer efetividade ao Código. Para que tais instrumentos sejam empregados, entendeu-se não ser necessária substancial modificação na estrutura institucional do bloco. É necessária, por outro lado, sua regulamentação, no âmbito dos órgãos encarregados pelo GMC desta tarefa no tocante ao CAM. E, quanto à sua operacionalização, verificou-se haver diversos institutos já existentes no bloco, como o Sistema INDIRA, o IMEF e as atividades deste, os quais podem ser reaproveitados e direcionados para esta finalidade. Porém, percebeu-se, no referente a algumas destas

ferramentas, como no caso do referido Instituto, sua subutilização por parte dos governos nacionais encarregados e de seus representantes. Nesse sentido, é essencial que o mesmo não se repita com relação à regulamentação do CAM e aos mecanismos a serem empregados para sua aplicação às operações aduaneiras mercosulinas. E, é necessário que o texto do Código, suas normas regulamentares e complementares, e seus institutos não se tornem apenas promessas retóricas, devendo-se colocar em prática o potencial apresentado.

Frente a isso, é preciso, a partir da possibilidade de sua efetividade, perquirir sobre o papel a ser exercido pelo CAM no cenário normativo mercosulino e o que isto significará para a continuidade do processo de integração. Tendo em vista o bloco estar estagnado, no âmbito econômico-comercial, na fase de união aduaneira incompleta, deve-se compreender como o Código contribuirá a seu progresso. É o que se pretende examinar a seguir.

Como visto no início deste capítulo, a integração aduaneira é peça fundamental para a concretização da integração regional, considerada esta em seu âmbito econômico. Segundo Trevisan, é prova da importância da questão aduaneira aos processos de integração a própria sequência de graus ou fases por estes trilhadas, demandando, de acordo com a intensidade a ser alcançada, providências como a abolição de restrições tarifárias e não-tarifárias e a unificação do território aduaneiro, entre outras.⁶⁹² Isso porque, de acordo com Tosi, em qualquer um dos graus ou fases de integração a matéria aduaneira coloca-se como de destaque, pois o comércio internacional é tema aduaneiro, ao ligar-se intrinsecamente às funções do serviço aduaneiro.⁶⁹³

Nesse sentido, as Aduanas convertem-se em instrumentos essenciais à integração, por serem responsáveis pela aplicação da tarifa comum, por garantirem a uniformidade de métodos de controle, o intercâmbio de informações, a intensificação da cooperação e assistência administrativa recíproca entre os países, tudo dirigido ao objetivo central de aplicar a normativa comum de modo idêntico num território aduaneiro único.⁶⁹⁴ Então, a integração aduaneira opera-se, como já analisado no início deste capítulo, por meio de três fatores, quais sejam o estabelecimento de uma tarifa aduaneira

⁶⁹² TREVISAN, Op. Cit., p. 398.

⁶⁹³ TOSI, Jorge Luís. **Derecho Comunitario Aduanero**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2012, p. 22.

⁶⁹⁴ SACERDOTE; GOLDSZTEIN; CONDE; JUÁREZ, Op. Cit., p. 14.

comum, a livre circulação de mercadorias e a harmonização da legislação aduaneira⁶⁹⁵.

Quanto ao MERCOSUL, verificou-se, no segundo capítulo da primeira parte do estudo, ter este já instituído a TEC, a qual, não obstante estar vigente, encontra baixa efetividade devido à contínua renovação e inserção de novos produtos nas suas listas de exceções, não tendo se consolidado o seu efeito principal de garantir uma coesa política aduaneira comum aos Estados Partes. Com isso, a livre circulação de mercadorias ainda não é plenamente garantida no âmbito do bloco. Em face desta situação, buscou-se estabelecer normas capazes de auxiliar a superar estas dificuldades mediante a harmonização das legislações em matéria aduaneira. Disto, então, resultou, depois de tentativas prévias frustradas e longas e acirradas negociações, a aprovação do CAM.

O CAM representa um passo significativo para a integração mercosulina, em seu aspecto econômico-comercial. A harmonização das legislações aduaneiras dos Estados Partes por este proposta é relevante para a redução de assimetrias e o estabelecimento de diretrizes comuns de atuação dos seus serviços aduaneiros. Esta harmonização objetiva a eliminar discriminações, suprimir obstáculos jurídicos às atividades do comércio intra-bloco e com terceiros países ou blocos, e colocar à disposição dos agentes econômicos instrumentos jurídicos comuns⁶⁹⁶.

Assim, a esta norma é conferida a “missão”⁶⁹⁷ de evitar as divergências alfandegárias, regulamentando a mútua cooperação entre os países membros, com vistas a possibilitar as condições para a livre circulação de fatores produtivos no bloco e uma posição coesa diante de seus parceiros externos, constituindo a união aduaneira plena almejada. Serve, então, para garantir a aplicação e instrumentalização adequada da matéria aduaneira no sentido proposto pela integração regional⁶⁹⁸.

Como se examinou na segunda seção do segundo capítulo da primeira parte do estudo, um código tem por finalidade organizar sistematicamente uma matéria jurídica, estabelecendo suas principais regras de modo coeso. Em

⁶⁹⁵ COSTA E SILVA, Op. Cit., p. 384.

⁶⁹⁶ ALVES, J. J. Ferreira. **Lições de direito comunitário**. V. 1. Coimbra: Coimbra Editora, 1989, p. 63; MARAN DE OLIVEIRA, Op. Cit., p. 231.

⁶⁹⁷ PEIXOTO AMARAL, Op. Cit., p. 229.

⁶⁹⁸ LOPES, Op. Cit., p. 53.

face disso, de acordo com o que fora analisado na mesma seção acima referida, o CAM enfrentou intensas objeções à sua denominação como tal, pois se constituiu como uma norma “marco”, num quadro um pouco diferente daquele no qual a noção tradicional de código era amoldada. No entanto, pela revisão desta ideia, a partir do conceito de código “central”, foi possível compreender como o CAM conforma-se, sim, em tal instrumento normativo. O CAM traz diretrizes gerais sobre a matéria aduaneira, determinando um eixo nuclear valorativo e conceitual no qual estão contidos os principais institutos e regras a guiarem os Estados membros na consolidação da união aduaneira. A partir destes, como o próprio Código previu, é possível a sua especificação, para melhor adequá-lo à mutante dinâmica do comércio internacional, por normas regulamentares e complementares. E, admite o acréscimo pelas normas internas dos pontos não abarcados em seu texto.

Nesse passo, este Código “marco” contempla a necessidade de redução e, até mesmo, eliminação de assimetrias normativas entre os Estados Partes quanto à disciplina aduaneira básica. Ao mesmo tempo, permite o respeito à especificidade destes quanto a questões sobre as quais ainda não alcançaram consenso nas negociações efetuadas no âmbito do bloco. Ou seja, traz elementos necessários ao avanço do bloco em direção à consecução da união aduaneira, enquanto comporta espaço para a continuidade das negociações e do aprimoramento de temas sobre os quais os Estados não acordam plenamente, resultando em norma condizente em face do cenário mercosulino. Estabelece-se, com isso, como um instrumento normativo possível diante da dinâmica de relações entre os membros do MERCOSUL.

O Código mostra-se como um instrumento normativo suficiente para “dar partida” à plenitude almejada para a união aduaneira mercosulina. É a base sobre a qual as demais unidades, já existentes no acervo normativo do bloco, mas antes desarmônicas, como normas sobre despacho aduaneiro e outros procedimentos, irão se encaixar para formar a figura completa desta união. Isto é, constitui-se na peça faltante para interligar as demais normas aduaneiras anteriormente emitidas pelo MERCOSUL, estabelecendo relação de interdependência entre estas e as legislações internas dos Estados Partes a

lhe complementarem, brindando ao bloco com a “virtude essencial”⁶⁹⁹ típica dos códigos, a segurança jurídica.

Dá forma, assim, a um conjunto coerente de normas a ser entendido como o direito aduaneiro do bloco, facilitando aos comerciantes de dentro e fora do MERCOSUL preparar adequadamente o planejamento de seus negócios⁷⁰⁰. Apresenta-se como o mecanismo apto a tornar o sistema do bloco mais transparente, propiciando a todos o acesso às regras comuns⁷⁰¹. Nesse viés, proporciona a clara identificação das regras mercosulinas diante dos demais países e outros blocos regionais com os quais este se relaciona externamente. Com isso, de acordo com Trevisan, deve ser percebido como a principal ferramenta normativa para regulação das relações intra-regionais e com terceiros países, como o marco jurídico necessário para a inserção do MERCOSUL em negociações mais profundas com outros processos de integração regional.⁷⁰²

Nesse sentido, o Código, ao harmonizar o direito aduaneiro no MERCOSUL, torna mais simples a compreensão de suas regras, e, a partir disso, permite a todos os agentes do comércio exterior formular estratégias mais favoráveis de acesso aos mercados de seus países membros e, para os produtos neste originados, aos mercados de outros parceiros externos. Uma vez iniciada sua vigência, permitirá a escolha da classificação apropriada ao produto, o cumprimento das regras de origem e a indicação, na declaração aduaneira, do regime correto ao qual este se insere, reduzindo custos no processo de liberação da mercadoria. Ainda, a clareza que confere ao processo auxiliará a evitar interrupções no procedimento desta liberação e atrasos nas entregas das mercadorias aos clientes dos operadores econômicos, bem como poderá trazer a estes economia daqueles impostos regulados em seu texto. Logo, promoverá operações melhor esquematizadas no território mercosulino, estimulando o comércio na região.⁷⁰³

A harmonização das legislações aduaneiras promovida pelo CAM, no entanto, não repousa apenas na previsão de regras comuns, exigindo,

⁶⁹⁹ BASALDÚA, Op. Cit., p. 489.

⁷⁰⁰ COSTA, Op. Cit., p. 341.

⁷⁰¹ Id. Ibid., loc. Cit.; MARAN DE OLIVEIRA, Op. Cit., p. 232.

⁷⁰² TREVISAN, Op. Cit., p. 400.

⁷⁰³ COSTA, Op. Cit., p. 355.

necessariamente a mais acentuada cooperação aduaneira, pois, estas regras não podem ser unilateralmente aplicadas pelos Estados Partes. Isto deve ser feito de modo compartilhado, para que se alcance a simetria e coesão de métodos, condição indispensável para que sejam idênticos os resultados de seu cumprimento por todos os países que as adotem⁷⁰⁴. E, esta cooperação é contemplada pelo Código, tendo em vista ser este dotado, como se verificou na seção anterior, de diversos instrumentos os quais demandam e estimulam o desenvolvimento desta cooperação.

É possibilitada pela troca de informações entre as Administrações Aduaneiras e o uso de sistemas informatizados a facilitarem a comunicação entre estas autoridades. Ainda, encontra viabilidade pela presunção de validade dos atos praticados pelos serviços aduaneiros dos Estados membros em todo o território do bloco e as consultas prévias a serem feitas pelos particulares as quais permitirão estabelecer um repositório sobre a interpretação das suas normas aduaneiras. Também, é permitida pela certificação de operadores econômicos qualificados e a gestão de risco referente às atividades comerciais, proporcionando que o controle aduaneiro mais rígido seja direcionado apenas àquelas as quais apresentem maior potencial problemático, simplificando trâmites para as demais. E, principalmente, esta cooperação é instrumentalizada pelo Comitê encarregado de zelar pela aplicação uniforme do direito aduaneiro mercosulino coerente o qual o Código inaugura. Desse modo, o Código, como visto, traz ferramentas adequadas a garantir sua própria efetividade, facilitando sua utilização pela Aduana e pelos operadores do comércio exterior.

O seu papel, então, para a vertente econômica do bloco é de extrema relevância, consistindo em novo passo em direção ao avanço à união aduaneira. É o vetor o qual a impulsionará, pois, ao estabelecer as bases de um direito aduaneiro coerente, traz condições para uma atuação coesa dos países quanto às operações comerciais, intra e extra-bloco. E, esta atuação coesa estabelecerá nas relações entre os Estados e os operadores comerciais maiores previsibilidade e confiabilidade, e, com estas, maior segurança, fator de alto valor na seara do comércio internacional.

⁷⁰⁴ COSTA E SILVA, Op. Cit., p. 401.

Além disso, estimulará um melhor relacionamento entre os Estados, em termos de política comercial. Por tornar claras as regras aduaneiras fundamentais e permitir a atuação coesa dos serviços aduaneiros, poderá estabelecer um cenário de maior estabilidade, no que tange ao fluxo de mercadorias entre estes. Isso servirá, então, para possibilitar aos Estados negociarem com maior tranquilidade, a fim de alcançar o consenso com relação a outras questões relevantes para a consecução da plena união aduaneira.

Talvez este cenário propiciado pelo CAM, uma vez que este entre em vigor e passe a ser utilizado de modo idêntico em todo o território aduaneiro mercosulino, permita discutir sobre a aplicação da TEC, estabelecendo premissas sob as quais se possa vir a acordar em não mais incluir novos produtos em suas listas de exceções, bem como a não mais prorrogá-la. A concordância com a disciplina básica aduaneira e a cooperação entre os Estados que sua aplicação demanda poderá, com os resultados a serem gerados a partir disso, estimulará novas vias de consenso entre os Estados Partes, possibilitando a o tratamento uniforme com relação à TEC. Ademais, poderá trazer incentivos à concordância em temas como a eliminação efetiva de encargos de efeitos equivalentes aos tributos aduaneiros, de restrições quantitativas e medidas equivalentes a estas, entre outras medidas de proteção comercial. Viabilizados estes acordos entre os países do MERCOSUL, este poderá alcançar realmente uma união aduaneira plena, e, possivelmente, continuar evoluindo, em termos econômicos, para chegar à fase de mercado comum, objetivo inicial do bloco.

Nesse sentido, o CAM, no seu texto atual, e, ao ser complementado por suas normas auxiliares e pelas legislações internas, apresenta enorme potencial para contribuir ao aprofundamento da integração econômica no MERCOSUL. Trata-se do elemento chave a delinear o caminho para a consecução de outros aspectos necessários para, junto a ele, lograr a posição unívoca determinante da completude daquela fase de integração. Portanto, o Código representa a possibilidade de um novo ânimo à esfera econômico-comercial do bloco.

Ainda que necessite de aprimoramentos, relativos tanto às matérias a serem regulamentadas e complementadas, quanto às questões omitidas para

dar conta da falta de consenso entre os Estados Partes, as quais deverão, num futuro próximo, ser contempladas em seu texto, o Código propõe fundamentos suficientes para incrementar a cooperação e o comércio entre os países. A harmonização por ele proposta, assim, assenta as bases sobre as quais os demais aspectos necessários podem ser definidos, com vistas à consecução definitiva da união aduaneira. A partir do Código, o caminho para o avanço da integração econômica é traçado, por determinar, pela eliminação das assimetrias em matéria aduaneira entre os Estados, uma rota mais clara e visível na qual podem estes seguir.

Ao adquirir vigência e poder produzir efeitos, o CAM confirmará seu papel como ponto inicial para a continuidade das negociações e da possibilidade de convergência sobre os pontos ainda não consolidados. A harmonização a qual o Código estabelece e os resultados que esta pode trazer constituem ferramentas técnicas privilegiadas a propiciar o diálogo entre os países e sua amplitude no contexto político e econômico regional, incentivando-os a, finalmente, atingirem o fim comum proposto pela iniciativa de integração em que estão envolvidos⁷⁰⁵.

Se bem sucedida sua aplicação, pelo emprego dos mecanismos previstos em seu texto, o CAM poderá servir de paradigma para a retomada de discussões sobre questões ainda não enfrentadas pelo bloco. Ou seja, se trouxer resultados relativos ao incremento do comércio internacional na região, decorrentes direta ou indiretamente de sua interpretação e utilização, tornar-se-á o Código “pedra angular” do “edifício” mercosulino quanto ao seu aspecto econômico, dando condições de alinhá-lo.

Dali em diante, poder-se-á retomar ou ingressar na deliberação de assuntos delicados e de poucas ou inexistentes implicações até o momento, como a coordenação macroeconômica, de política cambial e a integração produtiva entre os Estados, com renovação da política industrial regional e aproveitamento das mercadorias as quais cada país tem maior vocação competitiva para produzir. Estas questões, se definidas, aliadas ao Código, imprimirão mudanças substanciais no modo como o processo de integração, no

⁷⁰⁵ ILHA, Adair da Silva; CORONEL, Daniel Arruda; ALVES, Fabiano Dutra; LEONARDI, Alex. **A necessidade da harmonização tributária no Mercosul**: uma análise do setor orizícola gaúcho. In: Anais do 2o Encontro da Economia Gaúcha. Porto Alegre: ED. PUC, 2004, p. 3 (1-15).

seu viés econômico-comercial, vem sendo implementado.⁷⁰⁶ Por conseguinte, a função desempenhada pelo CAM para o avanço da integração econômica mercosulina é o de fundação ou alicerce sobre a qual se poderá revitalizar o bloco neste aspecto.

Porém, o primeiro obstáculo a ser ultrapassado concerne à sua entrada em vigor. O Código somente poderá concretizar este papel catalizador se encontrar validade, e, a partir desta, viabilidade de produzir os seus efeitos potenciais. Nesse sentido, a superação das dificuldades para a sua internalização aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes é crucial. Contudo, esta é uma barreira cuja superação não se mostra simples.

Como visto quando do exame do processo legislativo mercosulino, na primeira parte do estudo, um dos principais problemas do bloco refere-se à inaptidão de seus Estados membros para formar uma ordem jurídica com regras harmônicas e obrigatórias a todos. Estes apresentam resistência na incorporação de um grande número das normas acordadas no seio do bloco, resultando na sua falta de vigência e, por consequência, em insegurança jurídica quanto aos ganhos a serem obtidos pela negociação de determinados temas nesta esfera. E, a falta de previsibilidade e estabilidade das normas mercosulinas traz a mesma espécie de insegurança quanto ao direcionamento a ser tomado pelos operadores de negócios no cenário do bloco. Isto gera impactos, também, sobre o investimento estrangeiro no comércio regional e sobre o investimento promovido pelos seus próprios Estados membros no desenvolvimento de tecnologias, da eficiência e conexão das cadeias produtivas, entre outros aspectos essenciais para consolidar os objetivos econômicos traçados para o MERCOSUL desde sua instituição.⁷⁰⁷

Em face disso, diversas propostas, tanto em sede institucional do bloco, como em âmbito acadêmico, já foram lançadas para o aperfeiçoamento do procedimento de incorporação das normas mercosulinas às ordens internas de seus Estados Partes. Na seara institucional, a Resolução n. 23/1998⁷⁰⁸ e a

⁷⁰⁶ AVERBUG, Marcello. MERCOSUL: Expectativas e Realidade. **Revista do BNDES**, n. 17, jun./2002, p. 12 (1-17).

⁷⁰⁷ DRUMMOND CANÇADO TRINDADE, Op. Cit., p. 151-152.

⁷⁰⁸ MERCOSUL. **Resolução GMC n. 23/1998**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/resoluciones_1998. Acesso em: 22 dez. 2014.

Decisão CMC n. 20/2002⁷⁰⁹ disciplinaram a instituição do procedimento de consultas prévias à adoção das normas mercosulinas para avaliação de sua conveniência técnico-jurídica⁷¹⁰ e indicação do órgão o qual iria proceder à internalização. E, a Decisão CMC n. 23/2000⁷¹¹, além de tratar dos casos em que não é necessária a internalização, estabeleceu a obrigatoriedade aos Estados, quando as normas mercosulinas dispusessem sobre prazos para sua incorporação, da observância destes limites temporais para tanto. Contudo, estas normas, aparentam ter surtido efeitos quase nulos, pois os prazos de incorporação, quando existem, são frequentemente descumpridos pelos países, e as consultas internas parecem pouco impactantes, pois, como visto no caso do Brasil, há diversas situações em que estas consultas são realizadas depois da aprovação da norma, quando já se deveria cumprir a incorporação.

Ademais, realizou-se, em 2003, acordo interinstitucional entre CMC e a então CPC, hoje PARLASUL, no qual aquele se comprometia em consultar ao órgão parlamentar sobre as matérias a exigir aprovação legislativa, enquanto aquela(e) empenhava-se em impulsionar os trabalhos de incorporação da normativa MERCOSUL, especialmente das normas resultantes de consenso entre ambos os órgãos.⁷¹² No entanto, parece sofrer este acordo do mesmo problema das normas acima citadas, não possuindo grandes reflexos sobre a melhoria da questão da internalização das normas mercosulinas, por baixa observância por parte dos representantes dos países nestas searas, principalmente por ter se constituído em ato sem caráter vinculante⁷¹³.

Na esfera acadêmica, houve recomendações para a celebração de um protocolo pelos Estados membros, complementar ao POP, o qual unificasse critérios a respeito do procedimento a seguir em matéria de internalização das normas do bloco⁷¹⁴. Ainda, houve proposta para tornar o Acordo Institucional entre CMC e CPC/PARLASUL, acima mencionado, numa norma obrigatória, assumindo condição de Decisão do CMC, a qual, por sua vez, ao necessitar de

⁷⁰⁹ Id. **Decisão CMC n. 20/2002.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2002. Acesso em: 22 dez. 2014.

⁷¹⁰ DRUMMOND CANÇADO TRINDADE, Op. Cit., p. 109.

⁷¹¹ MERCOSUL, Op. Cit.

⁷¹² MERCOSUL; CONSELHO MERCADO COMUM. **Ata n. 01/2003** – Anexo VII. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5662/1/secretaria/registro_de_reuniones. Acesso em: 30 jan. 2015. Ver também: DRUMMOND CANÇADO TRINDADE, Op. Cit., p. 111.

⁷¹³ Id. Ibid., p. 120.

⁷¹⁴ DOMINGUEZ, Op. Cit., p. 402-408.

alteração nos regimentos internos dos Parlamentos Nacionais, para atribuírem competências a seus representantes junto ao atual PARLASUL, necessitaria de incorporação⁷¹⁵. Além disso, indicou-se a simplificação por parte dos países de seus procedimentos internos quanto a esta questão, sugerindo-se a determinação de *quórum* qualificado para a aprovação legislativa das normas mercosulinas⁷¹⁶. Mas, nenhuma destas sugestões foi, até então, adotada pelos governos dos Estados Partes.

Todas estas propostas enfrentam, além de seus obstáculos peculiares, o mesmo empecilho. Trata-se da não observância por parte dos Estados Partes, em suas searas internas e no próprio relacionamento mútuo, daquilo que fora acordado na esfera do MERCOSUL. Inútil qualquer acordo a ser realizado entre estes se a norma na qual é expresso deva ser incorporada em suas ordens internas, pois o problema apresentado quanto às demais normas certamente a atingirá. Não faltam instrumentos, normas, determinações, acordos no âmbito mercosulino. E, estes não sofrem de quaisquer defeitos formais ou materiais que lhes impeçam a existência e validade jurídicas.

Falta, com efeito, comprometimento dos Estados com as promessas feitas junto a seus parceiros no seio do bloco. E, isto não parece resultar apenas da falta de vontade política, a qual exerce um papel extremamente relevante na dinâmica mercosulina, tendo em vista a opção pela institucionalidade intergovernamental, conforme apontado anteriormente na primeira parte do trabalho.

De fato, parece haver grave dissociação entre o discurso político dos governos dos Estados Partes, na maior parte das vezes pró-integração, materializado nos compromissos assumidos na forma de direito derivado positivo, e a atuação concreta destes governos com relação ao cumprimento

⁷¹⁵ DRUMMOND CANÇADO TRINDADE, Op. Cit., p. 121-122.

⁷¹⁶ SOUZA, João Ricardo Carvalho de. O avanço constitucional para a recepção imediata das normas do MERCOSUL. In: SEMINÁRIO INTERNALIZAÇÃO DE NORMAS DO MERCOSUL. **Notas taquigráficas**, Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseeventos/index_old.html/index.html. Acesso em: 20 jan. 2014. No entanto, Drummond Cançado Trindade critica esta sugestão, ao entender que a adoção de *quórum* qualificado dificultaria a aprovação das normas mercosulinas, por possibilitar sua rejeição, por necessitar do apoio de muitos setores a impulsionarem a aprovação pelo número exigido de parlamentares, bem como por permitir retardar a sua aprovação, pela difícil reunião de todo o número exigido de parlamentares para a votação. Ver: DRUMMOND CANÇADO TRINDADE, Op. Cit., p. 117.

do conteúdo previsto neste direito. Parece haver, na América do Sul, especialmente no Cone Sul, “...uma predisposição histórica de favorecer retóricas floreadas em detrimento de ações concretas”⁷¹⁷. Aponta-se como razão para tanto a alta discricionariedade permitida aos países membros pelo sistema intergovernamental-interpresidencialista mercosulino, constituindo-se, segundo Almeida, este voluntarismo estatal em fator “desagregador”⁷¹⁸.

Vários representantes da doutrina⁷¹⁹ entendem ser solução para esta dificuldade a mudança de sistema institucional, pela inserção de órgãos supranacionais, inspirados na estrutura europeia, no MERCOSUL, a partir de alterações constitucionais quanto a Brasil e Uruguai, os quais não permitem delegações a organizações de tal grau. Porém, esta proposta parece equivocada diante da dinâmica estabelecida entre os Estados Partes. Em razão desta, o bloco é dotado de uma burocracia regional dependente exclusivamente dos governos nacionais para a internalização e aplicação das normas.

A supranacionalidade costuma ser supervalorizada pelos estudiosos da integração regional, na tentativa de estabelecer uma teoria geral sobre este fenômeno⁷²⁰. Mas, estas teorias, em geral, apesar desta ambição de consolidar

⁷¹⁷ MALAMUD, Op. Cit., p. 252. Segundo García Canclini, “...a integração latino-americana continua marcando passo nas declarações retóricas de boa vontade dos governos...”. Ver: GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Latino-americanos à procura de um lugar neste século**. Trad. Sérgio Molina. São Paulo: Iluminuras, 2008, p. 40.

⁷¹⁸ ALMEIDA, Op. Cit., p. 459.

⁷¹⁹ CASELLA, Mercosul..., Op. Cit., p. 168; D’ANGELIS, Wagner. **MERCOSUL: da intergovernabilidade à supranacionalidade?** (Perspectivas Jurídicas para a Efetivação do Mercado Comum). 6ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2014, p. 193-221; GOMES, Eduardo Biacchi. A supranacionalidade e os blocos econômicos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, n. 53, Out-Dez/2005, p. 310-335; BAUMANN, Renato. **Integração Regional: teoria e experiência latino-americana**. Rio de Janeiro: LTC, 2013, p. 153; PEROTTI, Alejandro D. Elementos básicos para la constitución de un Tribunal de Justicia del Mercosur. In: CAETANO, Gerardo. (Coord.). **La reforma institucional del Mercosur**. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo: CEFIR, Editorial Trilce, 2009, p. 199-222; OELSNER, Andrea. The Institutional Identity of Regional Organizations, Or Mercosur’s Identity Crisis. **International Studies Quarterly**, n. 57, 2013, p. 125 (115-127).

⁷²⁰ É o caso, por exemplo, do neo-funcionalismo, corrente liderada por Haas e Mattli. Para Haas, a integração ocorre a partir de um núcleo central funcional, o qual estimula a inserção de novos atores e setores no processo (*spill over*), a partir de compromisso ideológico gerador de compartilhamento de interesses e valores, havendo transferência gradual de lealdades dos atores domésticos para a organização, por expectativa de ganhos. A supranacionalidade decorre do aprofundamento da integração e do *spill over*, configurando-se como garantia da irreversibilidade do processo. Para Mattli, esta é a única forma possível à garantia de segurança dos Estados no processo de integração. Ver: HAAS, Op. Cit.; Id. **International Integration: The European and the Universal Process**. **International Organization**, n. 15, 1961, p.366-392; MATTLI, Op. Cit. Ver também: SCHMITTER, Philippe C. A experiência da

caráter de generalidade, de fato, espelham-se e explicam apenas o caso europeu, apresentando pouco valor para análises a serem aplicadas a outros processos de integração, como o do MERCOSUL⁷²¹.

O exame do exemplo europeu é pertinente, em termos comparativos, para compreender o alcance da integração regional, e, principalmente, do papel do direito para sua consolidação. No entanto, não pode ser tomado como modelo a ser transplantado ou copiado para outras realidades. Tentar importar conceitos, instituições e características de um processo a outro, seguramente, é uma estratégia intrinsecamente falha, a qual nunca subsistirá diante das conjunturas e estratégias de ação diversos presentes neste.

No âmbito mercosulino, os Estados apresentam uma visão predominantemente nacional de integração em detrimento de um suposto interesse comum⁷²². Esta visão é clara na deliberada criação e manutenção do MERCOSUL como uma organização intergovernamental, pois seus fundadores objetivavam evitar as falhas identificadas nas iniciativas anteriores de integração sul-americana, especialmente quanto ao Pacto Andino (atual CAN), insistindo em subordinar todos os processos de tomada de decisões exclusivamente a funcionários nacionais, tendo o consenso como sua única regra decisória.⁷²³

Isto impediria, em primeiro lugar, que qualquer alteração institucional do bloco em prol da supranacionalidade pudesse ser aprovada, e, por outro lado, se, por alguma eventualidade ocorresse, sua funcionalidade certamente restaria prejudicada. O mesmo já fora comprovado quanto ao exemplo da CAN, o qual adotou a supranacionalidade, porém vem sendo afetado por forças

integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, São Paulo, Vol. 80, 2010, p. 9-44.

⁷²¹ MALAMUD, Andrés. **Presidential Democracies and Regional Integration**. An Institutional Approach to Mercosur (1985-2000). Tese. Orientador: Prof. Stefano Bartolini. Departamento de Ciências Política e Sociais, European University Institute, 2003; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFOURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração no Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 51, n. 2, Jul.-Dez./2008, p. 99-100 (98-116).

⁷²² CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma Institucional del Mercosur. Análisis de un reto. In: CAETANO, Gerardo. (Coord.). **La reforma institucional del Mercosur**. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo: CEFIR, Editorial Trilce, 2009, p. 46 (21-76).

⁷²³ MALAMUD, Andrés. Theories of Regional Integration and the Origins of Mercosur. In: FRANCA FILHO, Marcílio Toscano; LIXINSKI, Lucas; GIUPPONI, María Belén Olmos (Eds.). **The Law of MERCOSUR**. Oxford: Hart Publishing, 2010, p. 26 (9-27).

“desinstitucionalizadoras” decorrentes de seus países sócios⁷²⁴. Assim, a “mímica” das instituições europeias mostra-se plenamente inadequada à lógica das relações internacionais entre os países da América do Sul.

Diante disso, o empecilho à continuidade da evolução mercosulina, no seu aspecto econômico-comercial, não é tanto institucional como se refere à implementação, como visto, pela falta de nacionalização das regras acordadas entre os Estados e, quando incorporadas, de conformidade por parte deles a estas. Parece simples a solução mediante a reformulação burocrática com vistas à garantia do monitoramento e aplicação das normas. No entanto, no caso do bloco, as burocracias nacionais estão aptas a desempenhar este papel, porém não o fazem por carência de motivação, aparentemente. Nesse sentido, de pouco adianta alterar instituições se a razão do agir dos representantes nacionais a estas ligados não for modificada também. Assim, segundo Malamud, por mais fascinante que seja a ideia de dotar o MERCOSUL de supranacionalidade, criar novas instituições ou reformar as existentes não garante a realização efetiva do trabalho necessário.⁷²⁵

Então, o obstáculo não será superado por mera alteração institucional. De fato, parece mais sensato utilizar-se do aparato que já se tem, contudo, revisando os modos de atuação sobre este. E, isto implica alterar a visão dos Estados sobre sua participação no bloco e sua abordagem com relação a este. Nesse sentido, o avanço institucional e econômico-comercial do MERCOSUL demanda concessões e assunção de riscos por parte de seus sócios, o que parece, muitas vezes, distante de suas prioridades⁷²⁶.

Segundo Casella, em lugar de insistir na mera crítica teórica sobre as fraquezas institucionais da estrutura e normativa do bloco, ou de medidas paliativas na tentativa de enfrenta-las, é preciso enxergá-las como resultados da visão estreita e do curto prazo das estratégias estatais⁷²⁷. E estas visão e

⁷²⁴ BUSTAMANTE, Ana Marleny. La Supranacionalidad y la Descentralización Infranacional en la Comunidad Andina. Decisión 501 en la Frontera Colombia – Venezuela. **Cadernos PROLAM/USP**, Ano 5, Vol. 2, 2006, p. 152 (147 – 181); BLANCO ALVARADO, Carolina. La descentralización colombiana en el proceso andino de integración. **Revista de las relaciones internacionales, estrategia y seguridad**, Bogotá, v. 7, n. 2, dic. 2012, p. 75-93.

⁷²⁵ MALAMUD, Op. Cit., p. 250-251.

⁷²⁶ RIBEIRO, Fernando. 20 anos de Mercosul: hora de administrar conflitos e avançar nas questões estruturais. Editorial. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, n. 107, Abr.-Jun/2011, p. 2 (1-2).

⁷²⁷ CASELLA, Paulo Borba. **Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul: uma perspectiva de cooperação internacional**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 44.

estratégias fugazes nada mais são do que reflexo da postura nacionalista antes apontada. Isto é o que deve ser alterado.

Devem os governantes dos Estados Partes, cujas percepções e ordens regem o interpresidencialismo intergovernamental mercosulino, perceberem que a concretização da integração, principalmente no seu viés econômico, demanda sólido comprometimento político-institucional⁷²⁸, o qual proporcione o estabelecimento de noção de solidariedade entre os participantes do processo. Sem isto não há cumprimento de normas comuns nem coordenação de políticas econômico-comerciais. É preciso esclarecer que entre interesses nacionais e a formação de interesses comuns não há intrínseca oposição, pelo contrário, estes estão interligados e representam diferentes graus dos mesmos anseios aos quais os Estados pretendem atender.⁷²⁹

É imperiosa a compreensão disto e, nesse passo, o respeito a esta circunstância. E, isto envolve a difusão do conhecimento relativo à integração, para permitir, com a assimilação de seus ideais e funcionamento, a supressão de barreiras objetivas e subjetivas à continuidade do processo. Assim, pode ser superada a contumaz desobediência dos Estados Partes à obrigação de incorporar a normativa mercosulina. Caso se inviabilize tal compreensão, os países deverão repensar suas próprias intenções em tomarem parte num processo de integração regional.⁷³⁰ Sabe-se, no entanto, não ser esta tarefa rápida nem fácil, especialmente considerando os complexos momentos políticos pelos quais passa atualmente a maioria dos países membros do bloco.

Apesar disso, é preciso romper com o paradigma das “declarações de boas intenções”, pois a integração deve ser regida pelos seus efeitos concretos. A celebração de acordos, a tomada de novas decisões consensuais não é suficiente para impulsionar a retomada do desenvolvimento do processo. Estes atos normativos devem apresentar conteúdo e resultados práticos, pois, há pouca utilidade no tratamento abstrato de “potencialidades irrealizadas”.⁷³¹

No caso do CAM, mesmo sendo esta uma norma “marco” ou básica, a qual estabelece diretrizes gerais sobre a matéria, seu conteúdo parece apontar

⁷²⁸ BAUMANN, Op. Cit., p. 152.

⁷²⁹ Id. Ibid., p. 35.

⁷³⁰ ALMEIDA, Op. Cit., p. 459.

⁷³¹ CASELLA, Op. Cit., p. 38, 45.

para um movimento inicial neste sentido. Seu texto já é dotado dos instrumentos aptos a lhe conferirem eficácia jurídica e efetividade, caso entre em vigor e venha a ser aplicado, conforme visto na seção anterior deste capítulo. Mas, apenas a previsão destas ferramentas não basta.

É fundamental a implementação destas medidas, e que isto se dê de modo cooperativo e harmônico pelos serviços aduaneiros dos Estados Partes. Para tanto, não basta a ordem governamental, sendo relevante a melhoria da comunicação interna, e, com isso, do alinhamento de visão e de ações entre os órgãos nacionais superiores e os agentes encarregados de, no cotidiano, realizarem tais medidas. A fim de promover esta melhoria e consequente nivelamento, apenas o investimento na formação de pessoal para disseminar a compreensão da integração e da relevância de suas implicações aduaneiras as viabilizarão. E, como visto na seção prévia, isto pode iniciar pelo reaproveitamento de mecanismos já existentes no bloco, como o IMEF e seus Curso e Diploma.

A partir disso, pode-se passar à difusão destes conhecimentos para os operadores econômicos e aos cidadãos em geral os quais, cada vez mais, são atores no cenário do comércio internacional, pela facilidade de consumo atual. Para tanto, não bastaria capacitações e certificações realizadas entre Aduanas e as empresas e demais profissionais do comércio, devendo-se estabelecer diálogo com a Universidade e com a sociedade civil. Quanto a esta, a divulgação de acesso público de informações, dados e esclarecimentos sobre as questões aduaneiras e seus reflexos no cotidiano dos cidadãos, seria uma medida relevante, a trazer transparência e confiabilidade para a atividade. E, no referente àquela, segundo Costa e Silva, seria de grande valia que as Instituições de Ensino Superior da América Latina despertassem para a importante contribuição a qual podem oferecer à integração se desenvolvessem mais estudos na temática aduaneira⁷³². Assim, se o Código fosse mais explorado e debatido por todos estes atores, poder-se-ia criar uma rede de cooperação apta a estimular sua incorporação pelos Estados, e, com isso, sua interpretação e aplicação efetiva na realidade do comércio mercosulino.

⁷³² COSTA E SILVA, Op. Cit., p. 406.

No entanto, não sendo possível superar a dificuldade imposta à entrada em vigor do Código, uma opção a viabilizar a harmonização por ele objetivada poderia ser a adoção, pelos demais Estados Partes, da mesma postura apresentada pelo Uruguai, o qual adaptou substancialmente sua legislação interna ao parâmetros estabelecidos pela norma mercosulina. Poder-se-ia, nesse sentido, utilizá-la como modelo não vinculante a estimular o aprimoramento da cooperação aduaneira no bloco.

Então, em face de todo o analisado, o CAM representa um instrumento basilar adequado a desencadear este movimento, encaminhando a continuidade da integração econômica mercosulina. Bastará o convencimento e engajamento dos representantes nacionais para concretizar sua potencialidade. Portanto, a harmonização normativa proposta pelo Código inova no sentido de trazer condições para eficácia e efetividade, o que pode fomentar a alteração de percepção e atuação dos parceiros mercosulinos quanto ao funcionamento e evolução do bloco. E, assim, permite visualizar a relevância da aproximação normativa para a integração regional.

CONCLUSÕES DA PARTE II

Ao se verificar, ao final da primeira parte da tese, a adequação do CAM ao modelo de harmonização normativa do MERCOSUL e se confirmar sua condição de Código, a partir do reconhecimento da revisão deste conceito, para a admissão de uma norma “marco” ou “central”, característica encontrada nesta norma, foi possível entender como esta fora estabelecida no âmbito do bloco e o que contempla. A partir destas premissas, constatou-se a necessidade de, diante do cenário de baixa vigência e efetividade das normas mercosulinas, avaliar se o CAM estaria ou não fadado ao mesmo destino de tantas outras Decisões do bloco.

Frente a isso, esta segunda parte do estudo delineou-se, inicialmente, no sentido de examinar, pela natureza harmonizadora do CAM, a sua compatibilidade com a legislação interna dos Estados Partes, a fim de compreender seu impacto nestes, e como se dá sua recepção em seus ordenamentos. A partir disso, num segundo momento, pretendeu-se analisar se o Código seria ou não dotado de condições para, uma vez incorporado e

vigente, produzir efeitos concretos na realidade econômico-comercial mercosulina, com vistas a definir o papel que poderá ter no aprofundamento da integração regional. Assim, dividiu-se esta parte do trabalho em dois capítulos, cada um abarcando, respectivamente, uma destas questões.

Nesse viés, o primeiro capítulo desta segunda parte destinou-se a perquirir sobre a relação entre o CAM e os direitos aduaneiros dos Estados membros do MERCOSUL, para compreender se há a afinidade entre estes, bem como para verificar os reflexos da norma mercosulina sobre as ordens internas e o modo como está (ou não) sendo realizada a incorporação daquela a estas. Para tanto, foi necessário, de início, entender o direito aduaneiro, a fim de poder assimilar como este se apresenta nos Estados mercosulinos e, com base nisso, demarcar o significado da sua harmonização proposta pelo CAM.

Percebeu-se, da análise da configuração atual do direito aduaneiro, que este contempla muito mais do que meras questões fiscais ou arrecadatórias, exercendo a função de controle dos fluxos de comércio internacional, compondo ramo jurídico autônomo. Esta função atribuí-lhe, então, papel fundamental para a integração regional, a qual, em todas as iniciativas até o momento existentes, parte do aspecto econômico, visando à livre circulação de mercadorias entre os países envolvidos. A integração aduaneira, nesse sentido, é requisito fundamental para tanto, a qual abrange a harmonização das legislações aduaneiras destes Estados. Esta harmonização foi de extrema relevância para o alcance do mercado comum europeu e, no âmbito do MERCOSUL, resultou na aprovação do CAM.

Tendo em vista isto, foi preciso analisar a regulação aduaneira dos seus países membros, as quais receberão os reflexos desta espécie de aproximação normativa. Ademais, as legislações internas não serão substituídas completamente pelo CAM, tendo este previsto a continuidade da aplicação daquelas nos pontos não contemplados em seu texto, razão pela qual, a despeito da harmonização promovida, haverá situações em que elas manterão aplicação. Constatou-se, então, haver dois panoramas distintos no referente aos Estados Partes do MERCOSUL.

Há um grupo de países, formado por Argentina, Uruguai e Paraguai, cujos direitos aduaneiros apresentam sistematização em Códigos, os quais foram elaborados nos anos 1980 e receberam, desde então, atualizações. Por

outro lado, há mais um grupo de Estados, composto por Brasil e Venezuela, os quais não possuem Códigos Aduaneiros, apenas contendo uma norma de referência, a qual é complementada por um vasto complexo de outras normas esparsas sobre as mais diversas questões de interesse aduaneiro. Assim, percebeu-se a disparidade de tratamento da matéria aduaneira no direito interno dos sócios mercosulinos, o que levou a inferir a possibilidade de distintos impactos do CAM sobre eles, bem como de suas diferentes recepções em cada conjunto de países.

Diante disso, para examinar esta situação, cindiu-se a análise em duas seções. A primeira destas foi designada à apreciação dos países dotados de legislação aduaneira codificada, tendo por hipótese que, teoricamente, a sistematização conferida por este instrumento normativo geraria menores dificuldades para sua adaptação ao CAM. Já a segunda seção destinou-se a abordar as legislações aduaneiras não sistematizadas do grupo de países restante, as quais, em função disso, representariam, em princípio, maiores obstáculos à harmonização proposta pelo CAM.

Tendo em vista o número de países contidos no primeiro grupo, a primeira seção foi decomposta em três subseções. A primeira destas abordou a situação da Argentina, por ser o país da região com a codificação mais antiga na matéria. Examinou-se a estrutura e conteúdo de seu Código Aduaneiro, instituído pela Lei 22.415/1981, com redação atual dada Lei n. 25.986/2004. Trata-se de um código extenso e exaustivo. Com isso, apesar de facilitar a identificação dos pontos simétricos ao CAM, se poderiam esperar resistências internas à incorporação da norma mercosulina, menos detalhada em diversos pontos da matéria aduaneira. No entanto, verificou-se ser a Argentina o primeiro e único país do bloco a incorporar o CAM a seu ordenamento interno, o que ocorrera pela Lei n. 26.795/2012. Esta lei foi, então, recebida com grande entusiasmo pelo órgão do Poder Executivo ao qual a Aduana do país está subordinada, a AFIP, bem como pelo Poder Legislativo.

Contudo, o mesmo entusiasmo demonstrado pelos agentes estatais não foi assimilado pela mídia e pela doutrina. Muitas críticas foram tecidas pela mídia impressa e virtual ao CAM, entendendo-se haver retrocesso frente ao caráter exaustivo do Código nacional e que o Código mercosulino traria maior arbitrariedade às decisões em matéria aduaneira, por delegá-las aos órgãos do

bloco e aos Poderes Executivos dos Estados. A doutrina, por sua vez, apresentou opiniões divididas entre severos críticos ao CAM, moderados e entusiastas da norma mercosulina.

A corrente que se mostrou contrária ao CAM objetou sua característica de norma “marco”, por considera-la não condizente com o conceito tradicional de código. Ademais, apontou algumas questões em que o Código nacional traria melhor disciplina do que a norma mercosulina, criticando especialmente a falta de disposições relativas aos direitos de exportação e às infrações aduaneiras, matérias a serem supridas pelas normas internas dos Estados Partes. Já a corrente moderada, apesar de não muito favorável ao caráter de norma “marco”, destacou diversos pontos com relação aos quais o CAM traz importantes contribuições, como a inserção da presunção de validade dos atos aduaneiros em todo o território aduaneiro mercosulino, a assistência recíproca entre as administrações aduaneiras, a figura do “operador econômico qualificado”, e o direito de petição e consulta prévia aos administrados.

Estes mesmos pontos foram também tratados pela corrente de entusiastas do CAM, formada principalmente por delegados argentinos atuantes no Grupo de Trabalho para a redação do Código junto ao MERCOSUL. Além disso, estes representantes da doutrina destacaram o conceito de território aduaneiro previsto pelo CAM, mais atualizado com relação aos parâmetros internacionalmente admitidos, e a previsão do Comitê do Código. Também, apontaram vantagens quanto ao caráter “marco” do Código, por permitir a evolução da integração aduaneira mercosulina em fases posteriores procedimentais e regulamentares. E, explicaram a falta de provisões sobre os impostos de exportação, a qual se deveu às divergências irreconciliáveis, naquele momento, entre os países membros nesta temática. Percebeu-se, ademais, terem as ideias destes autores inspirado a fala dos agentes administrativos e legislativos argentinos, pois, nos discursos oficiais destes foram utilizadas as mesmas palavras empregadas por aqueles, o que ensejou o mesmo tratamento na Exposição de Motivos do projeto de lei para incorporação do CAM, o que explica a sua rápida recepção pelo país.

O cenário positivo encontrado na Argentina apresentou reflexos ao Uruguai. Nesse sentido, a segunda subseção do capítulo buscou examinar o andamento da adoção do CAM por este país. Neste, constatou-se uma

diferença bastante peculiar com relação ao panorama argentino. Apesar de haver o mesmo entusiasmo governamental com relação à norma mercosulina, em vez de providenciar logo a sua internalização, o Uruguai optou por, antes de terminar os trâmites para tanto, modificar seu Código interno para adequá-la ao CAM. Assim, o anterior CAU, de 1984, foi substituído pelo novo CAROU, aprovado pela Lei n. 19.276/2014. Durante sua tramitação junto ao Parlamento Uruguaio, o projeto para incorporação do CAM recebeu pouca movimentação, sendo esta inexistente em 2014. Não se pode apurar, por falta de explicações no âmbito do discurso e das informações de acesso público oficiais, as razões disto. Mas, inferiu-se que, por ter sido aquele ano de eleições, no qual as atividades parlamentares encerram-se em meados de setembro, tendo sido a aprovação do CAROU praticamente o último ato legislativo do ano, é provável a retomada da internalização do CAM no retorno de tais atividades em 2015. Isso porque a norma interna vigente é, agora, plenamente inspirada pelo e compatível com o Código mercosulino. Portanto, o panorama uruguaio para a recepção do CAM parece promissor.

Visto isto, a terceira subseção dedicou-se ao exame do Paraguai. Este, como Argentina e Uruguai, também possui um Código Aduaneiro interno, inicialmente instituído em 1985, mas alterado substancialmente em 2004, pela Lei n. 2422, no seio da reforma da gestão estatal, impulsionada por acordos do país com o BID e FMI. O Código Paraguaio reformado, então, porque condizente com os padrões internacionalmente determinados, mostra-se, nesse sentido, compatível com o CAM. No referente à sua internalização, no entanto, esta ainda não foi possível. Iniciou-se perante o Poder Legislativo do país trâmites para tanto. Todavia, estes sofreram estagnação em 2012, tendo-se inferido dever-se isto à suspensão do Paraguai do MERCOSUL e à consequente .

Estes fatos tornaram mais tensa ainda a delicada relação do Paraguai com o bloco e seus demais países sócios. Assim, pela desconfiança e descontentamento com o MERCOSUL, seria lógico deduzir que a norma harmonizadora proposta pelo bloco não seria, naquele momento, aprovada. Esta dedução em seguida foi comprovada, pois, em 2013, tão logo fora levantada a suspensão do país do bloco, retomaram-se os trâmites do procedimento de internalização. Porém, depois de pequena movimentação,

este procedimento estagnou novamente junto ao Congresso paraguaio. Não se encontrou no discurso e nas informações públicas oficiais qualquer justificativa para tanto. Em face disso, pensa-se dever esta situação a dificuldades político-administrativa, como a falta de *lobbying* sobre a matéria ou o excesso de formalismo das atividades burocráticas, o qual pode estar atrasando o avanço da incorporação. Contudo, tendo em vista a adequação de conteúdo do Código paraguaio diante do CAM, pensa-se não haver outros entraves, além destes, para a sua internalização por este país.

Nessa esteira, compreendeu-se como mais simples e viável a adaptação dos países que já dispõem de legislação aduaneira codificada à harmonização proposta pelo MERCOSUL. Ao possuírem normas sistematizadas e mais completas sobre a atividade aduaneira, isto facilita sua interpretação e aplicação. Isto torna estes países mais abertos a receber a normativa mercosulina, por poderem rapidamente apontar os pontos de convergência entre suas normas internas e esta, bem como identificar aqueles a necessitarem de ajustamentos internos. Então, estes Estados são detentores condições suficientes a permitir a plena vigência e efeitos do CAM.

Entretanto, esta realidade não é encontrada em todos os países membros do bloco. Brasil e Venezuela apresentam situação distinta, por não possuírem Códigos Aduaneiros. Assim, a segunda seção do primeiro capítulo desta segunda parte do estudo destinou-se a analisar o cenário de consolidação de normas aduaneiras, complementadas por esparsas, encontrado no Brasil, e de norma aduaneira peculiar, também acompanhada de leis esparsas, da Venezuela.

A primeira subseção, nesse passo, referiu-se ao Brasil. Para o estudo da situação brasileira, foi necessário apontar a diferença entre código e consolidação normativa, tendo em vista a legislação aduaneira do país ser “encabeçada” por um Regulamento Aduaneiro, o qual pode ser enquadrado nesta categoria. Viu-se, assim, a maior simplicidade e falta de inovação presentes na modalidade de consolidação. Ademais, constatou-se ser este Regulamento complementado por uma infinidade de normas esparsas de diversas hierarquias sobre os mais variados temas aduaneiros. Nesse sentido, o direito aduaneiro brasileiro é complexo, pouco claro e de desenvolvimento

teórico mais precário que o dos demais países vizinhos, ainda apresentando uma ligação muito forte com o direito tributário.

Apesar disso, verificou-se que, de início, o discurso oficial brasileiro era de otimismo frente ao CAM. Mas, como na Argentina, a norma mercosulina dividiu opiniões da doutrina. A corrente entusiasta destacou ser o CAM fator de avanço para o bloco. A corrente contrária destacou a necessidade de se evitar euforia em face da norma, bem como pontos os quais, por serem objetos de lei complementar no país, poderiam ser questionados quanto à sua validade e criticou os aspectos não abarcados pelo CAM, como os tributos à exportação.

Ademais, a doutrina apontou diversos aspectos conflitantes entre a legislação aduaneira brasileira e o CAM, como as definições de mercadoria, importação e exportação, de liberação (desembaraço), destinos e regimes aduaneiros comuns e especiais. Também, há divergências importantes entre o Regulamento brasileiro e o CAM quanto ao fato gerador, momento de sua ocorrência, base de cálculo e elementos de valoração aduaneira, relativos ao imposto de importação. No entanto, não há somente conflitos entre a norma mercosulina e as normas brasileiras. Existem cláusulas coincidentes, como as relativas aos sistemas informatizados e à figura do “operador econômico qualificado”. Diante disso, o Brasil é o país cuja legislação interna deverá sofrer maiores modificações para adequar-se ao CAM, trazendo um cenário preocupante, o qual demandará, para melhoria, trabalho cuidadoso do governo brasileiro na reforma das normas internas.

Vista a baixa compatibilidade do CAM com a regulação brasileira, foi necessário examinar como estaria ocorrendo a recepção da norma mercosulina no país. E, a situação encontrada foi tão preocupante como a referente à adequação substancial do direito interno à normativa do bloco. O CAM, por tratar de matéria a qual está, no Brasil, sob reserva de lei, em alguns aspectos, e a qual implica em encargos ao patrimônio nacional, por abarcar também questões tributárias, é norma a qual, para ser internalizada à ordem jurídica brasileira, necessita de aprovação por parte do Congresso Nacional. No entanto, verificou-se não ter sido a norma mercosulina enviada ao órgão legislativo.

A única informação de acesso público encontrada foi sobre a análise da da norma por parte do Ministério da Fazenda brasileiro, mediante sua

Procuradoria. Este órgão enviara ao referido Ministério Minuta de Aviso Ministerial para assinatura do titular da pasta em final de 2012. Depois deste ato, não se tem notícia, por falta de dados publicizados, se houve sua assinatura, nem se fora encaminhada ao MRE para redação da exposição de motivos da Mensagem Presidencial a ser encaminhada para o Congresso. Não há qualquer informação pública sobre em que órgão do governo brasileiro se encontra agora o CAM. Nesse passo, não há como prever quando e se o país irá internalizá-lo. Esta atitude do Brasil (ou falta desta), nesse passo, constitui um dos obstáculos para o início da vigência do CAM.

Frente a isso, foi necessário examinar a situação da Venezuela, para verificar se é tão complexa quanto à do Brasil. Como membro mais recente do bloco, já que a Bolívia não pode ainda ser tida como membro pleno, a Venezuela encontra-se em período de adaptação ao acervo normativo mercosulino. Porém, ao se analisar as decisões do bloco relativas a tal período de adequação, percebeu-se não haver qualquer menção ao CAM, apenas a normas a este conexas, como a norma que estabelece o cronograma de prioridades de sua regulamentação, e as referentes à TEC, NCM, entre outras, o que pareceu bastante estranho.

A despeito disso, foi preciso verificar se há movimento para incorporação da norma mercosulina no país. Para tanto, necessitou-se compreender a internalização de atos internacionais pela Venezuela. Nesse sentido, apesar de contar com normas que contemplam a aplicabilidade direta de normas decorrentes de processos de integração regional, no país, os atos do MERCOSUL necessitam de aprovação do Poder Legislativo, tendo em vista não se tratar o bloco de organização à qual o Estado transfira parcelas de soberania. A consulta ao repositório oficial da Assembleia Nacional, no entanto, não apresentou resultados quanto ao início da incorporação do CAM, apenas havendo registros da internalização de outras normas mercosulinas.

Ademais, aventou-se a possibilidade de haver dispensa desta internalização, porque a Constituição venezuelana traz hipótese de que isto ocorra quando houver delegação do Legislativo ao Executivo para emissão de Decretos. No caso da legislação aduaneira, este poderia ser o caso, já que a Assembleia Nacional teria atribuído tal competência na matéria para o Presidente, o qual editou, no final de 2014, Decreto pelo qual reforma a

principal lei aduaneira do país. Porém, este Decreto apenas altera substancialmente a legislação aduaneira interna, nada mencionando sobre ter se inspirado no CAM ou sobre a incorporação deste. Mas, segundo o titular da AFIP argentina, quando da aprovação do CAM naquele país, a Venezuela não teria empecilhos para internalizar a norma mercosulina, pois participara, na condição de Estado em adesão, de todas as negociações para sua elaboração.

Frente a isso, analisou-se a legislação aduaneira venezuelana, a fim de perquirir sobre sua compatibilidade com o CAM. O direito aduaneiro do país é regido por uma norma peculiar, a qual não se enquadra exatamente nem na categoria de código nem na de consolidação, chamada de “Lei Orgânica”. Esta lei traça diretrizes gerais sobre a matéria, servindo de marco normativo para as demais leis a esta relativas. A Lei venezuelana, inicialmente instituída em 1999, pelo Decreto n. 150, é complementada, como o Regulamento brasileiro, por diversas normas de hierarquias diferentes e sobre os mais variados temas. Recentemente, ao final de 2014, recebeu nova redação, com substanciais modificações, promovidas pelo Decreto n. 1416.

Contudo, pela falta de informações públicas sobre as motivações relativas a esta reforma, não se pode afirmar tenha sido inspirada pelo CAM. Seu conteúdo, a despeito disso, aparenta compatibilidade com a norma mercosulina, pois em seu texto foram inseridos por tal Decreto vários institutos e regras adequados às disposições do bloco, como o “operador econômico autorizado”, a regulação de regimes aduaneiros, gestão de risco, uso de sistemas informatizados, direito aos particulares de consultas prévias à Administração Aduaneira sobre a interpretação das normas pertinentes a casos concretos. Assim, a norma venezuelana aparenta equivalência ao Código mercosulino.

Mas, como não há informações oficiais sobre o procedimento para sua internalização, é preciso aguardar a movimentação, em 2015, da Assembleia Nacional, pois a delegação anterior para emissão de Decretos pelo Presidente na matéria venceu no final de 2014. Se esta for renovada, será possível a incorporação do CAM por decreto. Se não o for, será necessário esperar a edição de lei aprobatória pela referida Assembleia. Então, como o Brasil, a Venezuela também apresenta um cenário preocupante quanto à recepção do CAM, constituindo-se, da mesma forma, em empecilho à sua entrada em vigor.

Diante disso, apesar dos panoramas mais promissores, com internalizações em andamento ou já concluída, respectivamente, nos casos de Uruguai, Paraguai e Argentina, o CAM parece estar longe de alcançar vigência em função das dificuldades impostas por Brasil e Venezuela. Isto o torna em mais uma Decisão “vítima” do obstáculo ao avanço do MERCOSUL representado pela discricionariedade estatal na sua adoção das suas normas. Nesse sentido, foi preciso saber se, quando, eventualmente, este obstáculo puder ser superado, se o Código terá condições de produzir seus efeitos e, com estes, alcançar efetividade.

Com isso, o segundo capítulo desta segunda parte do estudo, dedicou-se, num primeiro momento, ao exame de mecanismos inseridos no próprio texto do CAM os quais apresentam potencial para trazer-lhe efetividade. A partir disso, buscou-se, num segundo e último momento, definir o papel que o Código poderá exercer com vistas ao avanço da integração mercosulina, no alcance da plena união aduaneira.

A análise da possibilidade de efetividade do CAM é importante tanto para a previsão do que poderá ocorrer uma vez internalizado por todos os Estados Partes, iniciando sua vigência, quanto para estabelecer incentivos para que estes deem sequência a este procedimento de incorporação tão logo possível, no âmbito de suas conjunturas internas. Com isso, entendeu-se necessário examinar os mecanismos previstos no texto do CAM os quais apresentem potencial de impulsionar sua aplicação efetiva, para demonstrar sua viabilidade, apresentando condições pelas quais poderá cumprir importante, senão crucial, função para o progresso do aspecto econômico da integração mercosulina.

Ao se examinar o texto do CAM, nele foram encontradas diversas ferramentas as quais aparentam poder trazer, pela sua aplicação, resultados concretos e positivos à harmonização normativa proposta por esta norma. O primeiro destes elementos refere-se ao dever dos Estados Partes, no âmbito de suas Administrações Aduaneiras, prestarem-se assistência mútua, trocando informações para o cumprimento de suas funções. A harmonização da legislação demanda a cooperação e comunicação contínua entre os serviços aduaneiros dos Estados Partes do bloco para produzir os efeitos almejados. Este tipo de cooperação já está prevista no âmbito mercosulino, entre seus

países sócios, e entre estes e outros Estados sul-americanos e europeus. Quando o CAM entrar em vigor, então, bastará aplicar as estruturas já presentes no bloco para cumprir sua determinação. E isto encontra respaldo na existência do Sistema INDIRA, mecanismo informatizado pelo qual esta mútua assistência e troca de informações é operacionalizada, compatibilizando-se com a previsão do CAM sobre o uso deste tipo de tecnologia para tanto.

Outro instrumento importante previsto pelo CAM é a presunção de validade dos atos administrativos dos serviços aduaneiros dos Estados Partes em todo o território mercosulino. Esta previsão é relevante por permitir maior estabilidade das decisões e, com isso, trazer segurança jurídica ao MERCOSUL, facilitando a aplicação harmônica da legislação comum.

Além disso, são elementos relevantes presente no CAM a certificação do “operador econômico qualificado” e a análise e gestão de risco pelas Administrações Aduaneiras. Estas ferramentas visam a garantir maior segurança, agilidade e eficiência nas operações de comércio exterior. E, estimulam e possibilitam a cooperação entre os serviços aduaneiros dos Estados Partes e entre estes e os agentes privados, porque a demandam para serem postas em prática. Apresentam como benefício não apenas a segurança operacional e a idoneidade dos operadores comerciais, mas também a melhoria do ambiente de negócios dos países envolvidos. Nesse sentido, a contínua comunicação e ação conjunta destes atores, para prevenir e reduzir os riscos de infrações e desvios às normas e padrões aduaneiros, permitirá a sua aplicação mais eficaz, eliminando assimetrias entre os Estados Partes do bloco, contribuindo para a harmonização proposta pelo Código.

Todavia, o CAM não especifica os critérios para conferir aos operadores econômicos atuantes no bloco o adjetivo de “qualificados”. Isto ficou a cargo de sua regulamentação. Mas, verificou-se já haver no bloco requisitos iniciais definidos sobre isto, bem como nas legislações internas dos países membros, o que não exigirá modificações muito abrangentes para a regulamentação do Código e sua implementação.

Outro aspecto importante previsto no CAM, o qual poderá permitir sua aplicação efetiva, diz respeito ao mecanismo de consulta prévia por parte dos particulares à Administração Aduaneira sobre a aplicação da legislação a casos concretos. Trata-se de ferramenta de grande relevância para a aplicação

prática do CAM e para a harmonização por este determinada, pois permitirá esclarecer a interpretação do seu texto, de suas normas regulamentares e complementares e das legislações internas dos Estados Partes, para nela enquadrar situações reais relativas às operações aduaneiras realizadas no território do bloco.

Por fim, o CAM apresenta um último mecanismo relevante para garantir-lhe efetividade, quando iniciar sua vigência, o Comitê do Código Aduaneiro. Este deverá ser composto por servidores das Administrações Aduaneiras e representantes designados pelos Estados Partes, competindo-lhe zelar pela aplicação uniforme das medidas estabelecidas no texto do Código e em suas normas regulamentares e complementares. Serve a contribuir para a melhora da gestão aduaneira no bloco. No entanto, suas funções e operacionalização não foram previstos pelo CAM, o que deverá ser feito pela sua regulamentação posterior, tendo-se já instituído Grupo de Trabalho para tratar da questão no âmbito do GMC.

Para que este Comitê funcione, nesse passo, será preciso investir num forte programa de qualificação e no desenvolvimento de mecanismos, especialmente informatizados, devido ao privilégio dado pelo Código ao uso da tecnologia, de troca de informações e cooperação entre os serviços aduaneiros. Seria interessante utilizar-se, para tanto, a base já existente do Sistema INDIRA e dos sistemas informatizados dos Estados Partes. E, em termos de capacitação de pessoal, pode-se, também, utilizar instrumentos já existentes no âmbito do bloco, como o IMEF, o qual prevê um “Curso Básico” de formação e um “Diploma de Especialização”. Apesar de estes instrumentos terem sido pouco desenvolvidos pelo bloco, parece ser este o momento de revitalizá-los, aproveitando-os para esta função.

Em face de todos os elementos analisados, verifica-se haver, no texto do CAM, bem como em sua futura regulamentação, instrumentos os quais apresentam potencial para, sendo aplicados, tornar plenamente exequível a harmonização normativa por ele proposta. Assim, o Código apresenta condições para produzir seus efeitos e garantir sua efetividade, quando superados os obstáculos à sua entrada em vigor.

Com isso, foi preciso compreender qual será o papel do Código, ao efetuar a harmonização das legislações dos Estados membros, para a tarefa

auxiliar no avanço da união aduaneira mercosulina, o que foi objeto da última seção do segundo capítulo desta segunda parte da tese. Nesse sentido, verificou-se representar o CAM passo significativo e fundamental para a integração mercosulina. Como norma harmonizadora e “marco”, estabelece diretrizes importantes, as quais, ao mesmo tempo, reduzem as assimetrias normativas entre os países do bloco na matéria e atendem às especificidades destes, trazendo espaço para a continuidade das negociações e aprimoramento de temas ainda não consensuais. Mostra-se, assim, o Código como ferramenta apta a iniciar o movimento em direção ao alcance da plena união aduaneira.

Isso porque, ao formar um conjunto coerente de normas aduaneiras, tornará mais claras as regras e procedimentos a serem seguidos, permitindo aos comerciantes um melhor planejamento de seus negócios, contribuindo ao estímulo do comércio na região. E, ao instrumentalizar a cooperação entre os Estados e entre estes e os operadores do comércio, trará um ambiente de negócios mais seguro e pacífico ao bloco, fomentando um melhor relacionamento entre os países membros em termos de política comercial. Estabelecem-se, então, as bases sobre as quais poderá se iniciar ou retomar a discussão de outros temas pertinentes à concretização da união aduaneira, como a aplicação uniforme da TEC, a coordenação macroeconômica, entre outros.

Assim, o CAM, complementado pelas suas normas auxiliares e pelas normas internas, traz um potencial grandioso para auxiliar no desenvolvimento da integração econômica no bloco. Trata-se do elemento basilar para definir o caminho em direção à completude da união aduaneira. Portanto, representa a viabilidade de um novo alento à integração econômico-comercial mercosulina. Então, a harmonização das legislações proposta pelo CAM servirá a impulsionar a retomada deste aspecto há muito estagnado no âmbito do bloco.

Porém, para que esta função seja concretizada, o primeiro obstáculo a ser ultrapassado concerne à sua entrada em vigor. A discricionariedade estatal para a internalização das normas mercosulinas, decorrente do sistema institucional intergovernamental adotado pelo bloco, gera esta dificuldade, de difícil superação. Muitas propostas já foram lançadas a fim de traçar normas comuns para este procedimento, tanto no seio do bloco como pela doutrina,

mas nenhuma foi até o momento eficaz. Isso porque todas elas esbarram no próprio obstáculo ao qual visam a combater. Os Estados podem acordar sobre diversas normas, mas, se não as internalizarem e/ou não as cumprirem, nada pode mudar. O que falta, então, não são procedimentos comuns, mas, sim, comprometimento dos Estados Partes do bloco com aquilo que é acordado no seio deste. Isto parece dever-se a uma forte dissociação entre o discurso político, frequentemente pró-integração, e a atuação concreta de seus governos, manifestação da histórica predisposição sul-americana de privilegiar a retórica em vez do pragmatismo.

Para dar conta deste problema, diversos representantes da doutrina sugerem a adoção da supranacionalidade pelo MERCOSUL, com base no exemplo da UE. Mas isto parece inadequado ao contexto e às condições presentes na dinâmica das relações internacionais sul-americanas. A visão nacionalista dos Estados Partes, que enxergam na integração uma estratégia de promoção de interesses próprios, em detrimento do estabelecimento de interesses comuns, nunca permitira que tal mecanismo pudesse funcionar, nem sequer ser aprovado.

Nesse sentido, o obstáculo não será superado por simples modificações na constituição institucional do bloco. Na verdade, aparenta ser mais razoável utilizar-se do aparato que já se tem, porém, reformulando a atuação sobre este. E, isto implica alterar a percepção dos Estados quanto à sua participação no bloco e sua abordagem com relação a este, baseados em estratégias de curto prazo e visão reduzida sobre suas potencialidades.

É preciso que os governos dos Estados Partes do MERCOSUL percebam não haver contradição entre interesses nacionais e interesses comuns, estando estes intimamente conectados. Se todos se desenvolvem e alcançam maior fatia do cenário geral do comércio internacional, isto beneficia a cada um dos Estados envolvidos. Falta, então, a compreensão da necessidade de prevalência dos objetivos mútuos regionais sobre as preocupações nacionais.

Para tanto, é necessária a propagação do conhecimento relativo à integração, para permitir, com a assimilação de seus ideais e funcionamento, a supressão desta espécie de obstáculo. Assim, a contínua desobediência dos Estados Partes ao dever de incorporar a normativa mercosulina poderá,

finalmente, ser vencida. Caso não se proporcione este entendimento, a única possibilidade é repensar a participação destes países num processo de integração regional que abarque aspectos econômicos.

Nesse passo, deve-se alterar o foco dos belos discursos para a tomada de decisões que apresentem viabilidade de concretizar-se. Ou seja, é preciso não mais elaborar normas com ambiciosos ideais, mas criar regras com conteúdo passível de ser transposto à realidade cotidiana. O CAM, nesse aspecto, parecer ser um primeiro passo em direção a isto, tendo em vista contemplar em seu texto diversos mecanismos simples e já existentes no seio do bloco para sua implementação. É crucial, por conseguinte, que, uma vez alcançada sua vigência, sejam estas ferramentas colocadas em práticas.

Mas, para que isso ocorra, o alinhamento entre visão e ação por parte dos governos nacionais e seus agentes parece ser o meio cabível. E, a fim de que este alinhamento seja promovido, apenas o investimento na formação de pessoal para a compreensão das finalidades e da lógica da integração regional, aliada à comunicação e discussão destes temas com os operadores comerciais, a sociedade civil em geral e a Universidade poderá estabelecer a rede de cooperação capaz de assimilar e atuar em prol da consecução destes objetivos. Não sendo isto possível, uma solução seria utilizá-lo, a exemplo do Uruguai, como inspiração para aprofundar a assistência aduaneira no bloco.

Logo, o CAM representa a peça inicial do que se pode fazer para avançar, em termos de integração econômica, no MERCOSUL, sendo suficiente convencer aos representantes dos Estados a engajarem-se na tarefa harmonizadora por ele estabelecida. Esta harmonização é relevante por trazer os meios pelos quais poderá se efetivar, mostrando-se, portanto, apta a inspirar uma atuação mais comprometida por parte dos membros do bloco com relação à consolidação da união aduaneira.

CONCLUSÕES GERAIS

A integração regional constitui-se, hoje, em fenômeno inegável da realidade das relações internacionais. Sua formação e consolidação neste cenário trouxeram aos Estados participantes importantes ajustes. Estes ajustes apresentam implicações bastante marcantes no plano jurídico. A integração regional não se constituiu apenas como evento econômico e político, mas, também, e especialmente, jurídico. Estabeleceu, com isso, um direito próprio, o qual, apesar de seu surgimento no seio do direito internacional, adquire feições e reflexos que ultrapassam os limites teóricos por este colocados.

O pensamento jurídico, assim, dirigiu-se à compreensão e ao aperfeiçoamento do direito da integração regional, e precisa continuar a fazê-lo, tendo em vista a ininterrupta proliferação de acordos de integração no mundo todo e sua contínua mutação em face dos preceitos cunhados pela teoria da integração econômica, não havendo um molde geral identificável plenamente em todos esses acordos. Em razão disso, a tese aqui apresentada suscita o exame desta conjuntura.

O direito da integração regional forma-se por normas comuns, as quais implicam, geralmente, a renúncia pelos Estados de conduzir de modo independente as questões nelas abarcadas. A obtenção destas regras conjuntas realiza-se por meio da aproximação das ordens jurídicas dos Estados participantes, no intento de traçar os consensos e convergências. Diante disso, partiu-se de uma primeira questão a ser elucidada, referente ao significado da aproximação normativa para integração regional.

Nesse sentido, a primeira parte da tese foi dedicada a apreender este significado. Para tanto, elegeu-se como exemplo a ilustrar esta análise o Código Aduaneiro do MERCOSUL (CAM), norma comum aprovada pelos Estados Partes deste processo de integração com vistas a alcançar a plenitude de sua união aduaneira. Esta norma, quando instituída, fora celebrada como um avanço para o bloco, por operar a aproximação de seus direitos aduaneiros, matéria sobre a qual, para o objetivo econômico da integração, é necessário estabelecer denominadores comuns. Porém, até o momento, não iniciou sua vigência e, por consequência, ainda não produziu efeitos. Em face

disso, pensou-se ser este um caso peculiar interessante para examinar as potencialidades e a função da aproximação normativa na integração regional.

O primeiro capítulo desta parte do trabalho abordou este tema, explorando o papel da aproximação legislativa para a formação do direito da integração. Na primeira seção deste capítulo foram estudadas suas várias categorias, determinando sua relação com as diferentes etapas da integração regional. Disso depreendeu-se servir a aproximação, em todas as suas espécies, como instrumento relevante para a integração, ao estabelecer os meios pelos quais os Estados envolvidos poderão realizar os seus objetivos. Constatou-se ser a aproximação, então, a ferramenta adequada à redução e supressão de divergências entre estes Estados, permitindo a formação das regras comuns as quais delineiam o direito da integração.

Nesse passo, a segunda seção do referido capítulo tratou sobre este delineamento do conjunto normativo decorrente da integração regional, a fim de estabelecer as bases sobre as quais o exemplo a ser analisado poderia ser compreendido. Para tanto, escolheu-se examinar a configuração do direito da integração regional, demarcada entre direito originário e direito derivado, através de estudo comparado com relação às normas produzidas pela UE. Isto se justifica por se tratarem estas das formas mais sofisticadas e peculiares pelas quais se manifesta o direito da integração, sendo utilizadas como parâmetros para o entendimento das normas dos demais processos regionais.

Do exame das normas europeias, verificou-se serem suas características particulares relacionadas à opção de configuração institucional supranacional feita pelo bloco. Isto permitiu diferenciá-las das normas do MERCOSUL, nas quais o exemplo a ser analisado se insere, por ter este adotado institucionalidade intergovernamental. Ademais, exploraram-se os instrumentos normativos pelos quais se realiza a aproximação dos direitos dos Estados membros da UE, para fins de comparar, depois, esta tipologia àqueles encontrados no âmbito do MERCOSUL. Nesse sentido, a tipologia de normas da UE mostrou-se útil ao entendimento do alcance abarcado pelo direito da integração e do papel essencial exercido pela aproximação normativa na sua determinação. Pôde-se observar ser a integração viabilizada pela formação de seu direito próprio, constituindo as diferentes categorias de aproximação normativa mecanismos fundamentais para garantir a sincronia quanto às

normas dos Estados envolvidos, para proporcionar a realização dos objetivos comuns traçados neste processo.

Com isso, foram lançadas as premissas sobre as quais foi possível verificar como a aproximação normativa e a formação do direito da integração ocorrem no MERCOSUL. Isto permitiu o exame do CAM, perquirindo-se sobre sua inserção no modelo geral traçado neste bloco. Esta foi a análise realizada no segundo capítulo da primeira parte da tese. Tal análise referiu-se, então, a descobrir à qual categoria de aproximação jurídica pertence o CAM, com vistas a saber se esta é contemplada no padrão utilizado pelo MERCOSUL em suas demais normas, e averiguar sua abrangência em face destas.

Para tanto, a primeira seção destinou-se à compreensão da produção normativa mercosulina, a fim de traçar o modelo de aproximação jurídica estabelecido pelo bloco para efetua-la e as razões disto diante da institucionalidade intergovernamental nele adotada. Nessa esteira, numa primeira subseção revisou-se o histórico de formação do bloco, para apreender as circunstâncias que o levaram a adotar tal institucionalidade. A partir disso, passou-se, numa segunda subseção, à análise desta estrutura, com ênfase nos seus órgãos com competência normativa, para entender como se produz o direito mercosulino. E, numa terceira subseção, foram examinados os instrumentos normativos do bloco, a fim de identificar as categorias de aproximação por estes representados, objetivando expor em qual delas classifica-se o CAM.

Constatou-se haver no MERCOSUL um processo totalmente conduzido pelos Estados Partes, os quais se manifestam essencialmente pelas figuras presidenciais e órgãos a estas atrelados, razão pela qual foi escolhida para o bloco uma estrutura intergovernamental. Em função disso, o bloco foi dotado de apenas três órgãos capazes de produzir normas, compostos por funcionários de cúpula ligados às Presidências dos países membros.

Ademais, estes órgãos somente produzem três espécies normativas, as quais, em grande parte das situações, necessitam de incorporação aos direitos internos para iniciar sua vigência, dependendo de ação discricionária dos Estados para tanto, havendo frequente demora ou mesmo inércia na sua realização, impedindo-se a pronta eficácia das normas. E, percebeu-se contemplarem estas normas apenas a modalidade de harmonização legislativa

dentre as categorias de aproximação, sendo a única possível ao bloco, por contemplar a simples redução ou eliminação de assimetrias, diante da necessidade de consenso demandada pelo bloco.

Isto permitiu, então, efetuar a análise do CAM, exemplo escolhido para demonstrar o significado da aproximação normativa para a integração regional. Desta forma, a segunda seção do segundo capítulo desta tese voltou-se ao exame da abrangência e adequação do CAM diante do modelo de harmonização normativa estabelecido pelo bloco. No entanto, para poder realizar este exame, havia uma questão prévia a ser enfrentada. O CAM difere das demais normas mercosulinas de mesma categoria por ter-lhe sido atribuída a denominação de “código”, termo com alta carga simbólica na seara jurídica. Nesse sentido, emergiu a pergunta sobre a adequação e precisão da terminologia utilizada com relação ao CAM, tendo em vista a norma receber, ainda, o qualificativo de “marco”.

Para perquirir se um “código marco” pode mesmo ser considerado, tecnicamente, um “código”, buscou-se explorar este conceito. Com isso, numa primeira subseção abordou-se tal definição, percebendo-se ter esta evoluído de uma acepção tradicional, ligada a ideia de um conjunto de normas completo e exaustivo, para uma noção contemporânea de “código central”, identificando um grupo de normas nuclear sobre determinada matéria, o qual estabelece diretrizes e cláusulas gerais, permitindo sua adaptação a novas situações, por outras normas. Esta noção é compatível com a de “código marco”, mostrando-se a designação do CAM como tal adequada e tecnicamente correta.

Nesse diapasão, trata-se de sentido dado ao termo o qual proporciona seu emprego como ferramenta de harmonização normativa. Ao estabelecer um sistema formado por conceitos basilares, aparenta esta espécie de “código” ser conveniente e adequado à dinâmica da integração mercosulina, ajustando as normas nacionais às exigências do bloco, enquanto mantém a discricionariedade estatal valorizada pelos seus membros, permitindo o alcance do consenso entre estes no tratamento da questão aduaneira.

Visto isto, pôde-se passar à análise da abrangência do CAM e de sua adequação ao modelo de harmonização jurídica mercosulino. Para tratar de sua abrangência, precisou-se compreender sobre a elaboração do Código. Traçou-se, nesse sentido, histórico relativo aos esforços normativos

antecedentes, para contextualizar sua aprovação. E, a partir disso, verificou-se ser o CAM norma plenamente condizente com o modelo do bloco, ao constituir uma Decisão do CMC, a qual visa à compatibilização das regras aduaneiras dos Estados Partes do bloco. Com isso, sua abrangência é de norma instituidora de diretrizes gerais, pertinente à sua função harmonizadora, estabelecendo-se como guia a ser seguido para alcançar uma união aduaneira.

Frente à adequação do CAM aos moldes de harmonização normativa do bloco, foi, então, necessário examinar o seu conteúdo. Constatou-se serem abordadas nesta norma todas as principais questões relevantes para a realização das atividades aduaneiras no bloco, incluindo disposições apropriadas ao cenário contemporâneo, a exemplo dos Códigos Europeus os quais lhe serviram de inspiração. Contudo, o CAM, ao contrário destes, não pôde constituir-se em instrumento de uniformização pela conjuntura mercosulina, a qual não permitiria concessões maiores por parte dos Estados Partes, devido a divergências sérias ainda persistentes entre estes na matéria, tendo-se optado pela proposta viável no momento, de cunho harmonizador.

Nesse passo, tendo em vista este seu caráter e a dependência de sua entrada em vigor da atuação discricionária dos países membros do bloco, entendeu-se relevante perquirir sobre o impacto do CAM sobre os direitos internos, bem como sobre se esta norma estaria ou não dotada de condições para alcançar eficácia e efetividade, quando alcançada sua vigência. Pensou-se serem estas questões importantes para poder, ao final, definir o papel do Código na promoção do avanço da integração mercosulina ao estágio de união aduaneira completa. Assim, a isto se dedicou a segunda parte da tese.

Para tratar sobre a relação entre o CAM e as ordens nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL foi preciso entender a importância do direito aduaneiro para a integração regional. Examinaram-se, deste modo, os conceitos de aduana e da regulação a esta referente, expondo sua autonomia diante do direito tributário, e sua função de controle e facilitação do comércio internacional de fatores produtivos entre os países. Nesse aspecto, pôde-se constatar sua essencialidade à integração, identificando-a como denominador comum de todas as iniciativas desta espécie. Assim, o CAM é representativo, no MERCOSUL, deste propósito. Pela sua função harmonizadora, foi

necessário, então, apurar seu impacto diante dos direitos dos países membros do bloco, abordando-o no primeiro capítulo desta segunda parte do estudo.

Constatou-se haver, com relação a estes Estados, uma dúplici realidade. Há países, como Argentina, Uruguai e Paraguai, os quais se lançaram à codificação da matéria, em busca de maior sistematização e segurança quanto ao seu tratamento. Por outro lado, há países, como Brasil e Venezuela, os quais não alcançaram o mesmo desenvolvimento na temática, mantendo legislações gerais metodologicamente mais simples, circundadas por grande quantidade de outras normas esparsas. Pensou-se que isto poderia interferir no impacto do CAM sobre tais legislações nacionais, supondo-se haver menores dificuldades para sua adaptação com relação ao primeiro grupo de países, e maiores quanto ao segundo. Assim, seccionou-se o capítulo em duas seções, correspondentes a estes grupos de países.

A primeira seção, então, tratou sobre os países detentores de Códigos Aduaneiros. Tendo em vista ser o grupo composto por três países, a situação de cada Estado em face do CAM foi examinada numa subseção própria. Em face disso, confirmou-se a suposição sobre o maior potencial dos países dotados de Códigos Aduaneiros nacionais no referente à sua adaptação ao CAM e recepção desta norma. Porém, esperava-se situação diversa quanto ao segundo grupo de países, cujas legislações aduaneiras, foram, então, objeto de exame, em face do CAM, na segunda seção do capítulo.

Tendo em vista ser este segundo conjunto de países formado por apenas dois membros do bloco, Brasil e Venezuela, dividiu-se a análise em uma subseção para cada um destes. Com isso, verificou-se apresentarem estes dois Estados situações bastante preocupantes diante do CAM.

Diante deste cenário, confirma-se a disparidade de recepção do Código e dos impactos por este trazidos às ordens internas dos Estados do bloco. Apenas um país o incorporou ao seu direito aduaneiro nacional, outros dois apresentam grande probabilidade de fazê-lo em curto prazo, todos estes proporcionando boa compatibilidade de suas regulações aduaneiras internas diante da norma mercosulina. Por outro lado, há um país com legislação aduaneira nacional bastante divergente com relação ao CAM, a qual precisará ser urgentemente modificada, e outro cuja legislação recentemente revista está, em boa medida, em conformidade com este, mas ambos os quais ainda

não iniciaram os procedimentos para sua internalização, não dispondo de dados oficiais transparentes os quais permitam prever se irão ou não fazê-lo e em que momento isto poderá vir a ocorrer. Desse modo, a perspectiva de vigência do CAM parece precária, o que demonstra a dificuldade imposta à segurança jurídica no âmbito do bloco pela ampla discricionariedade conferida as seus Estados membros na recepção de suas normas.

Entretanto, caso venha a, eventualmente, ser superada essa dificuldade, emergem mais duas questões relevantes à compreensão do CAM e de como este representa o papel da aproximação normativa para a integração regional. A primeira refere-se a perquirir se o Código traz condições para produzir os efeitos almejados e, com isso, alcançar efetividade. E, a segunda, a partir disso, diz respeito a determinar a função a ser exercida por esta norma em termos de contribuição ao avanço do MERCOSUL para o estágio de união aduaneira plena. Nesse passo, buscou-se examiná-las no segundo capítulo da segunda parte da tese, respectivamente, em duas seções.

A primeira seção, nessa esteira, dedicou-se ao exame dos mecanismos contidos no texto do CAM os quais apresentam potencial de garantir a sua aplicação e produção de efeitos concretos. Verificou-se haver diversas ferramentas previstas pela norma mercosulina capazes de, se utilizadas, permitir a eficácia da harmonização por esta proposta e sua consequente efetividade. Trata-se de instrumentos simples, os quais implicam a cooperação entre as Administrações Aduaneiras e entre estas e os operadores econômicos da região, os quais já encontram delineamentos gerais e operacionalização no seio do bloco, não exigindo reformas institucionais para serem colocadas em funcionamento, bastando apenas o aproveitamento das estruturas já neste presentes para esta finalidade. Isto faz do CAM uma norma inovadora no contexto mercosulino, ao fornecer aos Estados Partes claras condições para sua aplicação, as quais não demandam destes muitos novos investimentos, pois sua operacionalização já é viabilizada por ferramentas pré-existentes.

Tendo-se, com isso, examinado, ao longo deste estudo, a abrangência do CAM, sua adequação ao modelo de harmonização normativa do bloco e sua possibilidade de adquirir eficácia e efetividade, foram dadas as premissas sobre as quais se pode definir o papel a ser exercido por esta norma, uma vez

encontrando vigência, em termos de auxiliar ao bloco a dar continuidade ao aspecto econômico da integração por este proposta.

Nesse sentido, ao considerar-se a integração aduaneira elemento essencial à integração regional, é possível compreender o CAM como um passo muito significativo em prol do avanço da faceta econômico-comercial do MERCOSUL. Há bastante tempo esta seara da integração regional mercosulina encontra-se estagnada, e, em face disso, a norma de harmonização aduaneira representa a sua retomada.

Como um “Código marco”, o CAM é adequado às condições oferecidas pelo bloco, parecendo uma norma mais realista e pragmática do que as suas predecessoras. Contempla a redução de assimetrias entre as legislações aduaneiras internas, necessária à atuação coesa do bloco quanto ao comércio internacional neste e por este operado, enquanto proporciona consideração às especificidades de seus países membros, respeitando a discricionariedade por estes valorizada, garantindo espaço para a continuidade das discussões sobre o tema e seu aprimoramento. Estabelece-se, então, como uma norma razoável e viável à dinâmica mercosulina.

Apresenta-se, nesse passo, como elemento apropriado a impulsionar as ações voltadas a completar o “quebra-cabeça” da união aduaneira mercosulina. Constitui-se em base suficientemente sólida para dar condições de avanço ao bloco neste aspecto. Isso porque traz um conjunto coerente de diretrizes, compatível com a maioria das regras internas já utilizadas pelos seus sócios e com as regras internacionais observadas no comércio global, apto configurar o direito aduaneiro do bloco de modo claramente identificável, inteligível, seguro e transparente. Isto proporcionará o acesso às regras comuns e sua compreensão, o que, aliado à cooperação aduaneira por ele viabilizada e estimulada, facilitará o planejamento e operação das transações, permitindo inserir o bloco em negociações mais profundas com outros parceiros.

Ademais, ao se estabelecer como componente catalizador da revitalização do aspecto econômico da integração mercosulina, o CAM traça o caminho para a retomada ou inserção nas discussões sobre temas sensíveis com relação aos quais o bloco ainda não alcançou consenso, como a coordenação macroeconômica, por exemplo. Isto implicará em significativas alterações na implementação da integração econômica no MERCOSUL.

Portanto, o Código representa o alicerce sobre o qual se poderá reerguer o antes instável “edifício” da união aduaneira mercosulina.

Contudo, para que este papel possa ser concretizado é fundamental ultrapassar o obstáculo imposto à sua entrada em vigor pela lentidão e inércia dos Estados Partes quanto à sua incorporação às ordens internas. Esta é barreira de difícil superação. Diversas propostas, concernentes à alteração institucional do bloco e ao estabelecimento de regras comuns sobre aquele procedimento, foram apresentadas, tanto pelo próprio bloco como pela doutrina especializada. Mas, nenhuma destas alcançou os efeitos almejados, persistindo o problema. A real razão pela qual este obstáculo se coloca, e não só ao CAM, mas a uma boa parte das normas do bloco, não é enfrentada por estas propostas. As dificuldades enfrentadas pelo MERCOSUL não se devem à qualidade ou quantidade de suas normas ou ao funcionamento de sua estrutura institucional. Estes são apenas sintomas de uma anomalia grave desenvolvida por seus Estados Partes.

Trata-se da abismal dissociação entre o discurso por estes apresentados, manifestos nos acordos resultantes nas normas do bloco, e sua atuação concreta para o cumprimento, para a realização dos compromissos assumidos entre si. E, esta dissociação decorre da visão antagônica mantida por estes países entre interesses nacionais e interesses comuns e nas estratégias imediatistas até então por estes adotadas. Estas só poderão ser superadas se e quando os governos nacionais e seus funcionários atuantes junto ao bloco compreenderem o caráter fundamental de um efetivo comprometimento com a integração regional e as concessões por esta exigidas. O MERCOSUL, desde seu início, vem sendo tratado como “alavanca” institucionalizada para a inserção internacional de seus sócios, em prol do atendimento a demandas individuais de cada um destes. Faltam ações realmente comuns, compartilhadas.

Diante disso, é preciso abandonar as declarações floreadas e buscar alcançar resultados mais concretos. Os acordos realizados, mais do que ambiciosos objetivos, devem abarcar viabilidade prática. Nesse sentido, o CAM, ao apresentar um conteúdo mais pragmático, parece indicar já haver evidências do início desta compreensão. Mas, para que esta atinja a sua integralidade, é preciso investir na formação de pessoal político e técnico para

difusão de conhecimentos sobre o significado da integração regional e de suas implicações. E, isto só poderá ser viabilizado no momento em que houver diálogo real entre os órgãos governamentais e regionais com as instituições universitárias e de pesquisa e com a cidadania, estabelecendo-se uma rede de reflexão e cooperação apta a estimular a atuação efetiva daqueles atores na realidade do comércio mercosulino.

Mas, se este cenário não se concretizar, uma possibilidade bastante plausível seria o estímulo aos demais Estados membros a seguir o exemplo do Uruguai, utilizando o Código como fonte para alterar suas normas internas. Isto permitira construir a harmonização por via reflexa, fomentando o progresso da cooperação aduaneira no âmbito mercosulino.

Então, o CAM constitui instrumento fundamental ao avanço da integração econômica mercosulina, trazendo as condições para sua eficácia e efetividade. Trata-se de norma apropriada à conjuntura do bloco, sendo necessário que entre em vigor para iniciar este movimento. Para tanto, basta o convencimento e comprometimento dos representantes nacionais dos Estados Partes em prol da realização de seu potencial. Portanto, é preciso estimular o seu estudo e debate junto a todos os atores acima referidos, para que se reconheça seu papel e se estimule sua incorporação e consequente aplicação, com vistas a trazer novo alento à seara econômico-comercial do bloco. Diante da análise aqui realizada, demonstra-se, pelo exemplo do CAM, como a aproximação jurídica, via harmonização, é capaz de trazer importantes impactos para a consecução dos objetivos primordiais da integração regional.

REFERÊNCIAS

ABC COLOR. Nuevo **Código Aduanero ayudará a despartidizar aduanas del país**. 11 de agosto de 2004. Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/nuevo-codigo-aduanero-ayudara-a-despartidizar-aduanas-del-pais-779219.html>. Acesso em: 12 jan. 2015.

ACCIOLY, Elisabeth. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional**. 4ª. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS. **Glosario Fiscal y Aduanero**. Disponível em: <http://www.afip.gov.ar/glosario/index.aspx?letra=A#ADMINISTRACIÓNFEDERALDEINGRESOSPÚBLICOS>. Acesso em: 22 dez. 2014.

ALADI. **Tratado de Montevideo**. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadowebp/tm80>. Acesso em: 20 mar. 2013.

_____. **Acordos de Alcance Parcial**. Disponível em: http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEBp/Inf_acuerdos_de_alcan ce_parcial_acdosp. Acesso em: 30 abr. 2012.

_____; ARGENTINA; BRASIL. Acordo de Complementação Econômica n. 12. Disponível em: http://www.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/ace/es/ace12/ACE_012.pdf. Acesso em: 20 mar. 2011.

_____;_____;_____; PARAGUAI; URUGUAI. **AAP.CE n. 18**. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/4d5c18e55622e1040325749000756112/49efa678bc0690cb03257742004a7d81?OpenDocument>. Acesso em: 30 abr. 2012.

ALAIS, Horacio Félix. **Los principios del Derecho Aduanero**. Buenos Aires: Marcial Pons Argentina, 2008.

ALBARRACIN, Gabriel; AGUZIN, Laura; DEGIORGIO, Selva. Relaciones entre la Normativa Derivada de los Órganos del Mercosur y los Sistemas Jurídicos Particulares de los Estados que lo conforman. **ILSA Journal of International & Comparative Law**, v. 4, 1997, p. 898-906.

ALLIX, Edgar; LECERCLE, Marcel. **Les droits de douane**. Tomo I. Paris, 1932.

ALMEIDA, Carlos Ferreira de; CARVALHO, Jorge Morais. **Introdução ao Direito Comparado**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2013.

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. **MERCOSUL**: desafios para a implementação do direito e exemplos do Brasil. Curitiba: Juruá, 2014.

ALLOTT, Philip. Intergovernmental societies and the idea of constitutionalism. In: COICAUD, Jean-Marc; HEISKANEN, Veijo. **The Legitimacy of International Organizations**. New York: United Nations University Press, 2001, p.69-103.

ALSINA, Mario A.; BARREIRA, Enrique C.; BASALDÚA, Ricardo Xavier; COTTER, Juan Patricio; VIDAL ALBARRACÍN, Hector G. Código Aduanero. Comentarios. Antecedentes. Concordancias. Tomo 1. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1984.

ALTERINI, Atilio Aníbal. MERCOSUR. Aspectos generales. In: FAVIER DUBOIS, Eduardo M. (dir.). **Negocios Internacionales y MERCOSUR**. Buenos Aires: Ad Hoc, 1996, p. 331 e ss.

ALVES, Carlos Marne Dias. **Internalização de Normas Tributárias do Mercosul no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Monografia de Especialização. Escola de Administração Fazendária. Curso de Especialização em Direito Tributário. Orientadora: Liziane Angelotti Meira. 2012.

ALVES, J. J. Ferreira. **Lições de direito comunitário**. V. 1. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

ALZAGA VILLAAMIL, Óscar. En torno al Concepto de Ley Orgánica en la Constitución. **Teoría y Realidad Constitucional**, Madrid, n. 5, 1º sem. 2000, p.115-142.

AMORIM ARAÚJO, Luiz Ivani de. A ideia unificadora do direito. **Revista dos Tribunais**, Ano 80, Vol. 667, Mai. 1991, p. 30-33.

ANCEL, Marc. **Utilidade e Métodos do Direito Comparado** – Elementos de introdução geral ao estudo comparado dos direitos. Trad. Sérgio José Porto. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1980.

_____. From the unification of Law to its harmonization. **Tulane Law Review**, v. 108, p. 108-117.

ANDRADE, Fábio Siebeneichler de. **Da codificação**: crônica de um conceito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

ANGELESCO, Alexandre C. **La technique législative en matière de codification civil**. Étude de droit comparé. Paris: E. de Boccard, 1930.

ANZILOTTI, Dionisio. **Cours de Droit International**. V. 1. Paris: Recueil Sirrey, 1929.

ARAÚJO, Cláudia de Rezende Machado de. Extrafiscalidade. **Revista de Informação Legislativa, Brasília**, n. 132, out./dez.1996, p. 329-334.

ARBUET VIGNALI, H. Las relaciones entre la normativa del Mercosur y los sistemas internos de sus Estados Miembros, 1997.

_____; ARRIGHI, J. M. Os vínculos entre o direito internacional público e os sistemas internos. **Revista de Informação Legislativa**, n. 115, jul.-set.1992, p.413-420.

ARDIZZONE, G. Dogana e Imposti Doganale. In: PARADISI, B. (dir). **Enciclopedia Giuridica aggiornamenti**. Instituto della Enciclopedia Italiana, 1988-1997.

ARGENTINA. **Lei No. 26.795**, de 21 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?s=01&f=20121213>. Acesso em: 20 dez. 2012.

_____. **Lei n. 19.640**, de 16 de maio de 1972. Publicada no Boletín Oficial de 02 de junho de 1972. Disponível em: <http://www.mecon.gov.ar/sip/dnip/dltp/normativa/19640.htm>. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. **Lei n. 24.331**, de 18 de maio de 1994. Promulgada parcialmente em 10 de junho de 1994. Disponível em: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/725/norma.htm>. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. Lei n. 22.415, de 02 de março de 1981. In: _____. **Código Aduanero de la Nación Argentina**. Leys Complementarias. Buenos Aires: Ediciones del Pais, 2011, p. 5-157.

_____. Exposición de motivos. In: _____. **Código Aduanero de la Nación Argentina**. Leys Complementarias. Buenos Aires: Ediciones del Pais, 2011, p.159-238.

_____; ADMINISTRAÇÃO FEDERAL DE INGRESSOS PÚBLICOS. **Sistema INDIRA**. Disponível em: <http://www.afip.gob.ar/aduana/comercioexterior.asp#indira>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____; BRASIL. **Declaração do Iguazu**. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/. Acesso em: 20 mar. 2011.

_____; _____. **Ata de Buenos Aires**. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37/. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____; _____. **Ata para a Integração Brasileiro-Argentina**. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_30/. Acesso em: 20 mar. 2011.

ARMINJON, Pierre; NOLDE, Baron Boris ; Wolff, Martin. **Traité de Droit Comparé**. Tomo I. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1950.

ARNAUD, André-Jean. **O Direito entre Modernidade e Globalização** – Lições de Filosofia do Direito e do Estado. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ARNAUD, Vicente G. **Mercosur, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional**. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, s. d.

ATALIBA, Geraldo. **IPTU: progressividade**. *Revista de Direito Público*, v. 23, n. 93, jan./mar.1990, p. 233-238.

AUGENSTEIN, Daniel. **'Integration Through Law' Revisited: The Making of the European Polity**. Surrey: Ashgate, 2012.

AVERBUG, Marcello. MERCOSUL: Expectativas e Realidade. **Revista do BNDES**, n. 17, jun./2002, p. 1-17.

AYERÁN, Siomara. En el marco del Primer aniversario del Código Aduanero del MERCOSUR, las autoridades sesionaran en Caracas. Opinión. **Dialogo Fiscal**, 21 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.dialogofiscal.gob.ar/opinion/CodigoAduaneroMercosur.aspx>. Acesso em: 22 dez. 2014.

AZEVEDO LOPES FILHO, Osiris. **Regimes aduaneiros especiais**. São Paulo: Revista dosTribunais,1984.

BADIE, Bertrand. **L'État importe** – L'occidentalisation de l'ordre juridique. França: Fayard, 1992.

_____; HERMET, Guy. **Política comparada**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BAGELLA, Michele. A experiência da CEE na integração econômica e jurídica. In: CENTRO DE DIREITO ROMANO E SISTEMAS JURÍDICOS; LANDIN, José Francisco (coord.). **Direito e Integração: experiência latino-americana e europeia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 99-117.

BALASSA, Bela. **Teoria da Integração Económica**. 3. Ed. Trad. Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. Lisboa: LCE, 1961.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Análise dos conceitos de base preliminares à ideia de um Mercado Comum no Cone Sul. **Seqüência**, v. 15, n. 29, 1994, p. 07-22.

BAPTISTA, Luiz Olavo. O MERCOSUL após o Protocolo de Ouro Preto. **Estudos avançados**, vol.10, n.27, 1996, p. 179-199.

_____. O projeto de princípio para contratos comerciais internacionais da Unidroit, aspectos de Direito Internacional Privado. **Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados**, São Paulo, v. 131, dezembro/1994, p. 15-27.

BARIATTI, Stefania. **L'interpretazione delle convenzione internazionali di diritto uniforme**. Pádua : CEDAM, 1986.

BARRA, Rodolfo Carlos. **Fuentes del ordenamiento de la integración**. Buenos Aires: Depalma, 1998.

BARREIRA, Enrique C. El Código Aduanero del Mercosur (Decisión 27/10 del Consejo Mercado Común). **Doctrinas**. Disponível em: http://www.aduananews.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1483:el-codigo-aduanero-del-mercosur-decision-272010-del-consejo-mercado-comun&catid=41:archivo-doctrinas&Itemid=54. Acesso em: 12 mar. 2012.

_____. **Código Aduanero del Mercosur**: dificultades hacia la norma marco. 2010. Disponível em: <http://www.mercosurabc.com.ar./nota.asp?IdNota=2571&IdSeccion=2>. Acesso em: 13 abr. 2013.

_____. Primera versión de revisión del Código Aduanero Mercosur. **Revista de Derecho del Mercosur**, Año 1, n. 2, set. 1997, p. 78-100.

_____. La relación jurídica tributaria y relación jurídica aduanera. **Revista de Estudios Aduaneros**, Buenos Aires, Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, n. 18, primeiro semestre de 2007, p. 55-74.

BASALDÚA, Ricardo Xavier. **MERCOSUR y Derecho de la Integración**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011.

_____. **Derecho Aduanero**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1992.

_____. **Introducción al Derecho Aduanero**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1988.

_____. Reflexiones sobre el Código Aduanero del Mercosur. In: FERRARI, Regina Mari Macedo Nery (Org.). **O Mercosul e as ordens jurídicas de seus Estados-membros**. Curitiba: Juruá, 1999. p. 253 e ss.

_____. La Aduana: conceptos y funciones esenciales y contingentes. **Revista de Estudios Aduaneros**, Buenos Aires, Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, n. 18, primeiro semestre de 2007, p.37-54.

BASSO, Maristela (coord.). **MERCOSUL**, seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____. Harmonização dos direitos dos países do MERCOSUL. **Revista de Direito do MERCOSUL**, n. 6, dezembro/2000, p. 119-128.

_____. Mercosul: Dez anos de Construção de seu Arcabouço Jurídico. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). **Direito da Integração** – Estudos em homenagem a Werter R. Faria. Vol. II. Curitiba: Juruá, 2001, p. 129-141.

BASSO, Larissa de Santis. Questões sobre a Natureza Jurídica do Direito do Mercosul. In: GOMES, Eduardo Biacchi; REIS, Tarcísio Hardman. (Org.). **A Integração Regional no Direito Internacional**: o futuro do Mercosul e da União Europeia. São Paulo: Lex Editora, 2006, p. 15-50.

BASTOS, Celso Ribeiro; FINKELSTEIN, Cláudio. Harmonização de normas no MERCOSUL: O Problema Brasileiro. **Revista de Derecho del MERCOSUR**, Buenos Aires, ano 1, n. 3, nov.1997, p. 248-258.

BATTIFFOL, Henri; LAGARDE, Paul. **Traité de Droit International Privé**. Paris : LGDJ, 1993.

BAUMANN, Renato. **Integração Regional**: teoria e experiência latino-americana. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

BBC MUNDO. **Destituyen al presidente paraguayo Fernando Lugo**. 22 de junho de 2012. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/06/120622_ultnot_paraguay_lugo_destituído_lav. Acesso em: 15 jan. 2015.

BÉCHILLON, Denys. L'imaginaire d'un code. **Droits**: Révue française de théorie, de philosophie et de culture juridiques, Paris, n. 27, 1998, p. 173-193.

BERR, C. J.; TRÉMEAU, H. **Le Droit Douanier**. Paris: Economica, 1988.

BETHELL, Leslie. **História da América Latina**: Da Independência a 1870. V. III. São Paulo: EDUSP; Brasília: FUNAG, 2004.

_____. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 44, Dez. 2009, p. 289-321.

BERMÚDEZ ABREU, Yoselyn; NUÑEZ, Rosa V. El proceso de integración venezolano: perspectiva constitucional, teórica e histórica. **Aldea Mundo**, Ano 12, n. 24, Nov.2007-Abr.2008, p. 17-24.

BEST, Edward. El proceso de integración europea: ¿Un ejemplo para otras regiones? **Instituto Europeu de Administração Pública (IEAP)**, Maastricht, 2007. Disponível em: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/e_Foro_AUSPINTAL_2007_11_05_eduard_best.pdf. Acesso em: 12 mar. 2012.

BLANCO ALVARADO, Carolina. La descentralización colombiana en el proceso andino de integración. **Revista de las relaciones internacionales, estrategia y seguridad**, Bogotá, v. 7, n. 2, dic. 2012, p. 75-93.

BORCHARDT, Klaus-Dieter. **The ABC of European Union Law**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

BORGO, Juan Carlos Sainz. La salida de Venezuela de la Comunidad Andina. **Politeia**, Caracas, V. 30, n. 38, jun. 2007, p. 127-150.

BOULOIS, Jean. **Droit institutionnel des communautés européennes**. 4. ed. Paris: Montchrestien, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 dez. 2014;

_____. **Decreto n. 98.177**, de 22 de setembro de 1989. Promulga o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98177.htm. Acesso em: 21 mar. 2011.

_____. **Decreto n. 91.366**, de 24 de junho de 1985. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Decretos/Ant2001/Ant1999/Dec9136685.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

_____. **Decreto n. 6759**, de 05 de fevereiro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. **Decreto 1416**, de 13 de novembro de 2014, com categoria, valor e força de lei de reforma da Lei Orgânica das Aduanas. Disponível em: <http://gobiernoenlinea.gob.ve/home/legislacion.dot>. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. **Decreto n. 7.304**, de 22 de setembro de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm#art6. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. **Decreto de 16 de julho de 1832**. Manda pôr em execução o Regulamento das Alfândegas de 25 de Abril deste anno. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=83100&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. **Diário Oficial da União**, edição de 09 de agosto de 2007. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/08/2007&jornal=2&pagina=17>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagens ao Congresso Nacional – 2010 a 2015**. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____; MDIC. **Nomenclatura Comum do Mercosul**. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1090&refr=605>. Acesso em: 17 jan. 2014.

_____; MINISTÉRIO DA FAZENDA; PROCURADORIA –GERAL DA FAZENDA NACIONAL; COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS. **Nota PGFN/CAT/No. 1409/2012**, de 06 de novembro de 2012. Disponível em: http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/storage/f/2012-11-10T015256/14092012_7665_arquivo.doc. Acesso em: 20 dez. 2014.

_____; RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução Normativa n. 1521**, de 04 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=59000>.

_____; RECEITA FEDERAL. **Operadores Econômicos Autorizados**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/OperEconAutorizados/>. Acesso em: 30 jan. 2015.

BREWER-CARÍAS, Allan R. **Constituciones Iberoamericanas** – Venezuela. México: UNAM, 2014.

BRICEÑO RUIZ, José. O MERCOSUL: Reflexões sobre a Crise de seu Modelo de Integração e seu Relançamento. **Cadernos PROLAM/USP**, Ano 6, Vol. 1, 2007, p. 187-210.

BRIZUELA, Roxana; LAMENZA, Stanislao. **Videoconferência “Nuevo Código Aduanero en Uruguay”**. Sala Antel de Montevideo Idea Vilariño, Montevideo, Uruguai, 18 de dezembro de 2014.

BUSTAMANTE, Ana Marleny. La Supranacionalidad y la Descentralización Infranacional en la Comunidad Andina. Decisión 501 en la Frontera Colombia – Venezuela. **Cadernos PROLAM/USP**, Ano 5, Vol. 2, 2006, p. 147 – 181.

CABRILLAC, Rémy. **Les Codifications**. Paris: PUF, 2002.

CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma Institucional del Mercosur. Análisis de un reto. In: CAETANO, Gerardo. (Coord.). **La reforma institucional del Mercosur**. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo: CEFIR, Editorial Trilce, 2009, p. 421-76.

CALIGURI, Eduardo; PETIT, Jorge. La Constitución Venezolana de 1999: una herramienta efectiva para la integración Andina. **American Diplomacy**, Junho/2002. Disponível em: http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2002_04_06/caliguri_venez/caliguri_venez.html. Acesso em: 20 dez. 2014.

CÁMARA DE SENADORES DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. **Información sobre el Poder Legislativo**. Disponível em:

<http://www.senado.gov.py/index.php/informacion-institucional/mision-parlamentaria>. Acesso em: 13 jan. 2015.

CÁMARA DE INDUSTRIA DEL URUGUAY. **Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay (CAROU)**: perspectiva industrial ante su inminente aprobación. 26 de fevereiro de 2014. Disponível em: http://www.cpaesmite.com/index.php?option=com_content&view=article&id=336:codigo-aduanero-de-la-republica-oriental-del-uruguay-carou-perspectiva-industrial-ante-su-inminente-aprobacion&catid=56:noticias-uruguay&Itemid=58&lang=en. Acesso em: 10 jan. 2015.

CAMPOS, Lediany Freitas de; PASINI, Andréia Helena; ZACHOW, Marlowa; BRAUN, Beatriz Schneider; PIACENTI, Carlos Alberto. O crescimento econômico brasileiro e a corrente de comércio do Brasil com o Mercosul: uma análise econométrica. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, FAAP, São Paulo, Vol. 12, n. 22, jan. 2013, p. 68-90.

CANARIS, Claus-Wilhem. **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito**. Introdução e Tradução de A. Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Apresentação. In: ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. **MERCOSUL**: desafios para a implementação do direito e exemplos do Brasil. Curitiba: Juruá, 2014, p. 9-12.

CANON, Enrique. Lo permanente es el cambio. **Revista de Aduana y Comercio Exterior**, Dez/2012, p. 05-13.

CAPORASO, James A.; KEELER, John T. S. The European Community and Regional Integration Theory. Disponível em: http://aei.pitt.edu/7252/1/002711_1.PDF. Acesso em: 02 abr. 2014.

CAPPELLETTI, Mauro; SECCOMBE, Monica; WEILER, Joseph. **Integration through Law**: Europe and the American Federal Experience. Vol. 1. Instituto Universitário Europeu. Berlin: DeGruyter, 1985.

CARDOSO, Oscar Valente. **Integração na Atualidade**: OMC e Blocos Regionais. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

CARLUCI, José Lence. **Uma introdução ao direito aduaneiro**. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

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

CARPENTER, Theresa. A historical perspective on regionalism. In: BALDWIN, Richard; LOW, Patrick. **Multilateralizing Regionalism**. Digital Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 13-27.

CARSTENS, Karl. A posição do direito comunitário europeu perante o direito interno. **Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra**, Vol. LVI, 1980, p. 45-53.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. **Derecho aduanero**. México, D. F.: Editorial Porrúa, 2009.

CARVALHO, Felipe Augusto Torres de; LEITE, Alexandre César Cunha. Acordo de Associação Inter-Regional MERCOSUL – União Europeia: entraves à aprovação e perspectivas futuras. **Século XXI**, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013, p. 107-133.

CASELLA, Paulo Borba. Modalidades de Harmonização, Unificação e Uniformização do Direito. In: _____; ARAÚJO, Nádia de. (coord.). **Integração Jurídica Interamericana, as Convenções Interamericanas de Direito Internacional Privado (CIDIPs) e o Direito Brasileiro**, São Paulo: LTR, 1998, p. 77-105;

_____. **Comunidade Europeia e seu ordenamento jurídico**. São Paulo: LTr, 1994, p. 449-450.

_____. **Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul: uma perspectiva de cooperação internacional**. São Paulo: Atlas, 2011.

CASESSE, Antonio. **International Law**. Nova York: Oxford University Press, 2001.

CATALANO, Nicola. La Communauté économique européenne et l'unification, le rapprochement et l'harmonisation des droits des états membres. **Revue Internationale de Droit Comparé**, vol. 13, n. 1, janvier-mars/1961, p.5-17.

CAZORLA PRIETO, Luis Maria. **Codificación contemporânea y técnica legislativa**. Madrid: Aranzadi Editorial, s.d.

CELLI JUNIOR, Umberto. Teoria Geral da Integração: em busca de um modelo alternativo. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CELLI JUNIOR, Umberto; ARAÚJO, Leandro Rocha de. (coord.). **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. 2ª. Reimpressão. Curitiba: Juruá, 2012, p. 19-38.

CIENFUEGOS MATEO, Manuel. La recepción y aplicación de los acuerdos internacionales del MERCOSUR. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, n.3, 2001. Disponible en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num3/articulos/recepcion-aplicacion-acuerdos-internacionales-mercosur>. Acesso em: 02 jan. 2012.

COMISSÃO EUROPEIA. **A Política Aduaneira da União Europeia**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1999.

COMISSIÓN DE RELACIONES EXTERIORES Y ASSUNTOS INTERNACIONALES; CÂMARA DE SENADORES DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. **Dictamen n. 387754**. Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F5224>. Acesso em: 12 jan. 2015.

COMISSIÓN DE ECONOMÍA, COOPERATIVISMO, DESARROLLO E INTEGRACIÓN ECONÓMICA LATINOAMERICANA; CÂMARA DE SENADORES DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. **Dictamen n. 390723**. Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F5224>. Acesso em: 12 jan. 2015.

CONDE, Tristán. El Código Aduanero del Mercosur. La importancia de su sanción. **El Derecho** – Diario de Doctrina y Jurisprudencia, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Ano XLIX, Ed. 242, n. 12.371,15 de abril de 2011, p. 1-5.

CONGRESSO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. **Informação e Tramitação do Projeto de Lei n. S-12906**. Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F5224>. Acesso em: 12 jan. 2015.

CONNOR, Steven. **Cultura Pós-Moderna**: uma introdução às teorias do contemporâneo. São Paulo: Loyola, 1992.

CONSTANTINESCO, Leontin Jean. **Tratado de Direito Comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

COSTA, Ligia Maura. O Código Aduaneiro do Mercosul. In: BASSO, Maristela (Org.). **Mercosul**. Seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 340-355.

COSTA, Regina Helena. Notas sobre a existência de um Direito Aduaneiro. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Coord.). **Importação e Exportação no Direito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 19-38.

COSTA E SILVA, Oswaldo. Problemas Aduaneiros da Integração. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 28, n. 112, out./dez. 1991, p. 375-410.

COTTER, Juan Patricio. **Las Infracciones Aduaneras**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011.

_____. El Código Aduanero del Mercosur, aprobado por la Decisión n. 27/10 del Consejo Mercado Común. **Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)**, Bogotá, n. 63, p. 59-82.

COUTO E SILVA, Clóvis do. **Depoimento prestado à comissão especial do Código Civil na Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Arquivo, Centro de Documentação e Informação, 07/08/1975.

_____. O Direito Civil Brasileiro em Perspectiva Histórica e Visão de Futuro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, V. 25, n. 97, jan./mar. 1988, p. 163-180.

CROZIER, Michel. **El fenómeno burocrático**. Vol. II. Buenos Aires: Amorroutu Ediciones, s. d.

CUCCARESSE, Nicolás Orestes. **Aduana - Importación y Exportación**. Buenos Aires: Forum Ediciones, 1961.

CUNHA GONÇALVES, Luiz da. **O problema da codificação do direito civil**. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1906.

DA ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. **Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

DABÈNE, Olivier. **The politics of regional integration in Latin America: Theoretical and comparative explorations**. New York: Plagrave Macmillan, 2009.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. **O MERCOSUL perante o sistema constitucional brasileiro**. Mimeo. São Paulo, 1994.

_____. O MERCOSUL perante o sistema constitucional brasileiro. In: BASSO, Maristela (coord.). **MERCOSUL**, seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 102-116.

DANESE, Sérgio F. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

D'ANGELIS, Wagner. **MERCOSUL: da intergovernabilidade à supranacionalidade? (Perspectivas Jurídicas para a Efetivação do Mercado Comum)**. 6ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2014.

DARTAYETE, María Cristina. Armonización de normas en el Mercosur. **Revista de Derecho del MERCOSUR**, Buenos Aires, año 3, n. 1, feb. 1999, p. 63-80.

DAVID, René. **Traité élémentaire de droit civil compare**. Paris: Librairie Générale de Droit du Jurisprudence, 1950.

_____; JAUFFRET-SPINOSI, Camille. **Les grands systèmes de droit contemporains**. 10. ed. Paris: Dalloz, 1992.

DELEGAÇÃO PERMANENTE DO BRASIL JUNTO À ALADI E AO MERCOSUL. **Carta de Montevideú** – Boletim Informativo da Delegação do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL, n. 13, Agosto de 2010. Disponível em: <http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Brasaladi/pt-br/file/Carta%20de%20Montevid%C3%A9u%20N%C2%BA%2013.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2014.

DELGADO, Mário Luiz. **Codificação, Descodificação e Recodificação do Direito Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Ordering Pluralism** – a conceptual framework for understanding the transnational legal world. Trad. Naomi Norberg. Oxford: Hart Publishing, 2009.

DESPACHANTES ARGENTINOS. **Entrevista a Enrique Canon, Director de Aduanas del Uruguay**. 13 jan. 2015. Disponível em: http://www.despachantesargentinos.com/detalle_noticia.php?id=7197. Acesso em: 13 jan. 2015.

DEUTSCH, Karl; et. al. **Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957.

DE WITTE, Bruno. Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order. In: GRAIG, Paul; DE BÚRCA, Gráinne. **The Evolution of EU Law**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 323-362.

DELUCA, Santiago. Delitos e Infracciones Aduaneras en el CAM: ausencias de fondo y forma. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, Año 1, n. 1, 2013, p. 259-273.

DI CASTELNUOVO, Julia Peyrani. **Realidad y Limitaciones en el Mercosur: análisis de los obstáculos en la creación de cuadros burocráticos regionales**. La experiencia del Instituto Mercosur de Formación (IMEF). Disertación. Director Prof. Dr. Gerardo Caetano. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/ARGENTINA) – Universidad San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona. Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales, 2011.

DÍAZ, Vicente Oscar. La imposición aduanera. In: _____; et. al. (ed.) **Tratado de tributación**. Tomo II, Vol. 1. Buenos Aires: Astrea, 2004, p. 381-412.

DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS. **Poder Legislativo aprobó nuevo Código Aduanero Uruguayo**. Disponível em: http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/12850/1/innova.front/poder_legislativo_aprobo_nuevo_codigo_aduanero_uruguayo.html. Acesso em: 11 set. 2014.

_____. **Poder Legislativo aprobó nuevo Código Aduanero Uruguayo**. 11 de setembro de 2014. Disponível em: http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/12850/1/innova.front/poder_legislativo_aprobo_nuevo_codigo_aduanero_uruguayo.html. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. **Bergara y Canon renovaron el compromiso tras aprobación del CAROU**. 23 de setembro de 2014. Disponível em:

http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/12897/1/innova.front/bergara_y_canon_renovaron_el_compromiso_tras_aprobacion_del_carou.html. Acceso em: 10 jan. 2015.

DOMINGUEZ, Maria Teresa Moya. **Derecho de la integración**. Buenos Aires: Ediar, 2006.

DOU TRIAX, Yves; LEQUESNE, Christian. **Les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne**. 8. ed. Paris: La documentation française, 2010.

DREYZIN DE KLOR, Adriana. La aplicación judicial del Derecho del Mercosur. In: LIMA MARQUES, Claudia; ARAÚJO, Nádia de. **O Novo Direito Internacional** – Estudos em homenagem a Erik Jayme. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 787-788.

_____; SARACHO CORNET, Teresita. **Derecho Internacional Privado** – una visión actualizada de las fuentes. Córdoba: Advocatus, 2003.

DROMI, Roberto; EKEMEKDJIAN, Miguel; RIVERA, Julio. **Derecho Comunitario**: regimen del MERCOSUR. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

DRUMMOND CANÇADO TRINDADE, Otávio Augusto. **O MERCOSUL no Direito Brasileiro**: incorporação de normas e segurança jurídica. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

DUPUY, René-Jean. **O direito internacional**. Coimbra: Almedina, 1993.

DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. London: Duckworth, 1978.

EKEMEKDJIAN, Miguel Ángel. **Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano** (con especial referencia al Mercosur). 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1996.

EL PAÍS. **Aprueban el nuevo código aduanero**. 12 set. 2014. Disponible em: <http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/aprueban-nuevo-codigo-aduanero.html>. Acceso em: 15 set. 2014.

ENGLISH, Karl. **Introdução ao pensamento jurídico**. 6a. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

ETHIER, Wilfred J. The New Regionalism. **The Economic Journal**, Vol. 180, n. 449, Jul./1998, p.1149-1161.

FALLA, Fernando Garrido. El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas. In: PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. **Administración** y Constitución: estudios en homenaje al profesor Mesa Moles. España: Servicio de Publicaciones, 1982, p. 333-348.

FARIA, Werter R. Métodos de harmonização aplicáveis no MERCOSUL e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas. In: BASSO, Maristela (coord.). **MERCOSUL**, seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p.143-153.

_____. A institucionalização do MERCOSUL. In: PIMENTEL, Luis Otávio. (Org.). **MERCOSUL no Cenário Internacional**: Direito e Sociedade. V. 2. Curitiba: Juruá, 1998, p. 381-387.

FAWCETT, Louise. Regionalism in Historical Perspective. In: HURRELL, Andrew; _____. (Eds.). **Regionalism in World Politics**: Regional Organization and International Order. Oxford/Nova York: Oxford University Press, 1995, p. 9-36.

_____. Regionalism in World Politics: Past and Present. In: KOESLER, Ariane; ZIMMEK, Martin (Eds.). **Elements of Regional Integration**: A Multidimensional Approach. Baden: Nomos, 2008, p. 1-14.

FÉRNANDEZ LALANNE, Pedro E. **Derecho aduanero**. Tomo I. Buenos Aires: DePalma, 1966.

FOLLONI, André Parmo. **Tributação sobre o comércio exterior**. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. Direito Aduaneiro no Brasil. **Comexblog**, 07 de março de 2012. Disponível em: <http://www.comexblog.com.br/despacho-aduaneiro/direito-aduaneiro-no-brasil>. Acesso em: 22 dez. 2014.

FONTOURA, Jorge. A construção jurisprudencial do Direito Comunitário Europeu. In: BASSO, Maristela (coord.). **MERCOSUL**, seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 89-101.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 17. ed. Org. e trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2002.

FRADERA, Véra Maria Jacob de. **Réflexions sur l'apport du droit comparé a l'élaboration du droit communautaire**. 2002. Tese (Doutorado em Direito). Université Pantheon-Assas (Paris II), Paris, França, 2002.

_____. **Reflexões sobre a contribuição do direito comparado para a elaboração do direito comunitário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

_____. Os princípios gerais do direito comunitário. **Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS)**, Porto Alegre, Edição Especial, nov. 1998, p. 17-30.

GAITE, Alberto Solares. **Integración**. Teoría y procesos. Bolivia y la integración. La Paz, Bolivia: s.n., 2010.

GALLI, Emiliano. El Código Aduanero del Mercosur. Comercio Exterior. **La Nación**, 11 set. de 2012. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/1507303-el-codigo-aduanero-del-mercosur>. Acesso em: 22 dez. 2014.

GALVÃO FLORES, Maria Cândida. **O Mercosul nos discursos do governo brasileiro**: (1985-1994). Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Latino-americanos à procura de um lugar neste século**. Trad. Sérgio Molina. São Paulo: Iluminuras, 2008.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político**. Madrid: Editorial Revista de Occidente, 1968, p. 141-142.

GAVÍN, Juan María Pemán. Las leyes orgánicas: concepto y posición en el sistema de fuentes de derecho. In: BAQUER, Sébastian Martín-Retortillo. **Estudios sobre la Constitución española**: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Espanha: Editorial Civitas, 1991, p. 135-168.

GIANNINI, Achille Donato. **Instituciones de Derecho Tributario**, Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1957.

GILISSEN, John. **Introdução histórica ao direito**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

GLENN, Patrick. Harmony of Laws in the Americas. **Inter-American Law Review**, v. 34, 2003, p. 223-226.

GLITZ, Frederico Eduardo Zenedin. **Contrato, globalização e lex mercatória**: Convenção de Viena 1980 (CISG), Princípios Contratuais Unidroit (2010) e Incoterms (2010). Rio de Janeiro: Clássica, 2012.

GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Alfândega do Rio de Janeiro**. Brasília: ESAF, 2002, p. 11-12.

_____. Evolução do Sistema Aduaneiro. **Memória Receita Federal**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/aduana/evolucao>. Acesso em: 22 dez. 2014.

GOMES, Eduardo Biacchi. A supranacionalidade e os blocos econômicos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, n. 53, Out-Dez/2005, p. 310-335.

GÓMEZ-URRUTIA, M. V. **Contratación internacional em el sistema interamericano**. México: Oxford, 2000.

GONZALEZ, Ariosto. **Derecho aduanero uruguayo**. Montevideo: Claudio Garcia & Cia. Editores, 1946.

GONZÁLEZ, Adrian O.; ROJAS, Juan Carlos A. **Código Aduanero y Decreto Reglamentario**. Concordancias. Asunción: J. C.A. R Producciones, 2006.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Conceptualización histórica de la terminología legislativa. In: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. **Memorial del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano**. México: UNAM, 1984, p. 322-323 (319-348).

GONZÁLEZ REINOZA, Javier. La nueva concepción de la ley en la Constitución venezolana de 1999. **Dikaio syne** – Revista de Filosofía Práctica, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, n. 12, jun. 2004, p. 13-28.

GUZMÁN BRITO, Alejandro. **La codificación civil em Iberoamerica** – siglos XIX y XX. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2000.

GUSSI, Evandro Herrera Bertone. Soberania e Supranacionalidade. In: LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas ; CASELLA, Paulo Borba. (coord.). **Direito da Integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p.107-134.

GUTTERIDGE, H. C. **Le Droit Comparé** – Introduction à la méthode comparative dans la recherche juridique et l'étude du droit. Paris: R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1953.

GUTZWILLER, Max. Le Développement Historique du Droit International Privé. **Recueil des Cours**, tomo 29, Académie de Droit International de La Haye, 1929, p. 287-400.

G1 MUNDO. **Senado do Paraguai aprova impeachment do presidente Lugo**. 22 de junho de 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/senado-condena-lugo-em-processo-politico-no-paraguai.html>. Acesso em: 15 jan. 2015.

HAAS, Ernst B. **The Uniting of Europe**: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957. Stanford: Stanford University Press, 1958.

_____. The Study of Regional Integration – Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. **International Organization**, Vol. 24, n. 04, Set. 1970, p.606-646.

_____. International Integration: The European and the Universal Process. **International Organization**, n. 15, 1961, p.366-392.

HALPERÍN, Marcelo. Dilemas jurídicos e institucionales en el proceso de integración entre Argentina y Brasil. **Revista de Derecho Industrial**, Buenos Aires, año 13, n. 38, mai.-ago. 1991, p.226-266.

HELD, David. *The changing structure of international law: sovereignty transformed?* In: _____; MCGREW, Anthony. (Ed.) **The Global Transformations Reader: an Introduction to the Globalization Debate**. Cambridge: Polity Press, p. 162-176.

HIRST, Mônica. **Relexiones para un Análisis Político del MERCOSUR**. Buenos Aires: FLACSO, 1991.

_____. LIMA, Maria R. Soares de. Crisis y toma de decisión en la Política Exterior Brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con EUA. In: RUSSELL, Roberto. **Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990, p. 62-108.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFOURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração no Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 51, n. 2, Jul.-Dez./2008, p. 98-116.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

HURRELL, Andrew. Regionalism in Theoretical Perspective. In: _____; FAWCETT, Louise; (Eds). **Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order**. Oxford/Nova York: Oxford University Press, 1995, p. 37-73.

ILHA, Adair da Silva; CORONEL, Daniel Arruda; ALVES, Fabiano Dutra; LEONARDI, Alex. **A necessidade da harmonização tributária no Mercosul**: uma análise do setor orizícola gaúcho. In: Anais do 2o Encontro da Economia Gaúcha. Porto Alegre: ED. PUC, 2004, p. 1-15.

INSTITUTO ARGENTINO DE ESTUDOS ADUANEIROS. **Nota del Instituto Argentino de Estudios Aduaneros al Presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación con motivo del tratamiento del proyecto de aprobación del Código Aduanero del Mercosur, resaltando las deficiencias de su contenido y la necesidad de una revisión previa con la participación del sector privado**. Disponível em: <http://www.iaea.org/global/img/2013/12/Nota-del-IAEA-con-motivo-del-CAM.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2014.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES. **Derecho de la integración Iationamericana** – ensayo de sistematización. Buenos Aires: Depalma, 1969.

INTERNATIONAL CENTER FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Venezuela: saída da Comunidade Andina e entrada no Mercosul. **Pontes**. Notícias. 31 de Maio de 2006. Disponível em: <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/venezuela-sa%3%ADda-da-comunidade-andina-e-entrada-no-mercosul>. Acesso em: 20 dez. 2014.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. A/CN.4/101Report on the Law of Treaties by Mr. G.G. Fitzmaurice. In: _____. **Yearbook of the International Law Commission**, Vol. II, 1956, p. 108. Disponível em: http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_101.pdf. Acesso em: 20 jan. 2013.

IRTI, Natalino. **La edad de la descodificación**. Barcelona: Bosch, 1992.

ISAAC, Guy. **Manual de derecho comunitario general**. Barcelona: Ariel, 1997.

JACQUÉ, Jean Paul. Instituciones y derecho de la integración europea. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires, n. 193, set. 1993, p. 21-28.

JAGUARIBE, Helio. La integración Argentina-Brasil. **Integración Latinoamericana**, n. 129, Intal, Buenos Aires, noviembre/1987, p.3-15.

JAYME, Erik. Identité culturelle et Intégration: le Droit International Privé Postmoderne. **Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de La Haye**, vol. 251, 1995, p.9-268.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Brasil defende Código Aduaneiro no MERCOSUL**. Edição de 03 de agosto de 2010. Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=35880>. Acesso em: 20 jul. 2011.

JOUNO, Thurian. Les rapports entre droit national et droit de l'Union européenne. Les principes d'effet direct et de primauté. In : _____. (coord.). **Questions européennes – Le droit et les politiques de l'Union**. Paris : Presses Universitaires de France (PUF), 2009, p.235-262.

JUÁREZ, Hector Hugo. "Impacto CAM". Principales modificaciones del Código Aduanero del Mercosur a la legislación aduanera nacional. **El Derecho – Diario de Doctrina y Jurisprudencia**, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Año XLIX, Ed. 242, n. 12.371,15 de abril de 2011, p. 5-10.

JUNQUEIRA DE AZEVEDO. O Direito Pós-moderno e a Codificação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 94, 1999, p. 1-12.

KAPHAMMEL, Carla; MOSCO, Daniel; LAPAZ, Gastón. **Informe Especial: Nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay ("CAROU")**. Out./2014. Disponível em: <http://www.guyer.com.uy/uncategorized/informe-especial-nuevo-codigo-aduanero-de-la-republica-oriental-del-uruguay-%E2%80%9Ccarou%E2%80%9D/>. Acesso em: 10 jan. 2015.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KÖTZ, Hein. Taking Civil Code less seriously. **The Modern Law Review**, Vol. 50, 1987, p. 1-15.

KUME, Honorio; PIANI, Guida. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. **Revista de Economia Política**, São Paulo , v. 25, n. 4, Dec. 2005, p. 370-390.

LA RED 21. **Código aduanero brindara certezas jurídicas a operadores, agentes y a la justicia.** Disponível em: <http://www.lr21.com.uy/politica/1183199-codigo-aduanero-certezas-juridicas-operadores-agentes-justicia-uruguay>. Acesso em: 27 jun. 2014

_____. **Observaciones al Código Aduanero del Mercosur.** 04 de janeiro de 2011. Disponível em: <http://www.lr21.com.uy/economia/436957-observaciones-al-codigo-aduanero-del-mercosur>. Acesso em: 10 jul. 2013.

LABANDERA, Pablo. **Conferência “El Código Aduanero del Mercosur como disparador para la Aduana del Siglo XXI”.** Segunda Edición del Ciclo de Seminarios de la Cámara de Industrias del Uruguay. Club de los Industriales, Montevideo, 14 de setembro de 2010.

LABRANO, Roberto Ruiz Díaz. **MERCOSUR, integración y derecho.** Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 1998.

LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito.** 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1969.

LASCANO, Julio Carlos. **Los Derechos de Aduana.** Buenos Aires: Oscar Buyatti Librería Editorial, 2007.

LIMPENS, Anne. Harmonisation des législations dans le cadre du marché commun. **Revue Internationale de Droit Comparé**, v. 19, n. 3, juillet-septembre/1967, p. 621-653.

LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef; WEBER, Cordula Tibi. Paraguai: golpe ou voto de desconfiança? **Conjuntura Austral**, Vol. 3, n. 14, Out.-Nov./2012, p. 4-17.

LOGAN, Edward B.; PATTEN FELLOW, Simon N. Lobbying. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Vol. 144, Suplemento, Jul./1929, p. i-91.

LOPES, Josiane Gastaldo. **A União Aduaneira no Mercosul.** 2001. Monografia de Especialização. Orientador Claudio Moretti. Curso de Especialização “O Novo Direito Internacional”. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2001.

LORENZETTI, Ricardo. **Fundamentos do Direito Privado.** São Paulo: RT, 1998.

LYOTARD, Jean François. **O Pós-Moderno.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.

MACE, Gordon; BÉLANGER, Louis. **The Americas in Transition: The Contours of Regionalism.** Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999.

MACHLUP, Fritz. A history of thought on economic integration. In: _____; (Org.). **Economic Integration**: worldwide, regional, sectoral. Londres: MacMillan Press, 1976, p.

MALAMUD, Andrés. **Presidential Democracies and Regional Integration**. An Institutional Approach to Mercosur (1985-2000). Tese. Orientador: Prof. Stefano Bartolini. Departamento de Ciências Política e Sociais, European University Institute, 2003.

_____. La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. **Relaciones Internacionales**, Madrid, n. 15, 2010, p. 113-138.

_____. Interdependência, liderança e institucionalização: o déficit triplo e as perspectivas negativas para o Mercosul. In: RESENDE, Erica S. A.; MALLMANN, Maria Izabel. (Eds.). **Mercosul – 21 anos: Maioridade ou imaturidade?** Curitiba: Editora Appris, 2010, p. 229-252.

_____. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. In: LAURSEN, Finn. (Ed.). **Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives**. Aldershot: Ashgate, 2003, p. 53-73.

_____. Theories of Regional Integration and the Origins of Mercosur. In: FRANCA FILHO, Marcílio Toscano; LIXINSKI, Lucas; GIUPPONI, María Belén Olmos (Eds.). **The Law of MERCOSUR**. Oxford: Hart Publishing, 2010, p. 9-27.

MALLMANN, Maria Izabel. Raízes recentes do Mercosul. **Civitas** - Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, Ano 1, nº 1, outubro 2000, p. 27-28.

MARAN DE OLIVEIRA, Celso. **Mercosul – Livre Circulação de Mercadorias**. Curitiba: Juruá, 2002.

MARIANO, Marcelo Passini. **A Estrutura Institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARQUES, Renato L. R. **Dois décadas de Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2011.

MARTINS, Patrícia Fragoso. **O Princípio do Primado do Direito comunitário sobre as Normas Constitucionais dos Estados-Membros – Dos Tratados ao projecto de “Constituição europeia”**. São João do Estoril, Cascais: Principia, 2006.

MARTINS-COSTA, Judith. **A Boa-Fé no Direito Privado**: sistema e tópica no processo obrigacional. 1. ed. 2.tiragem. São Paulo: RT, 2000.

_____. O Novo Código Civil Brasileiro: em Busca da "Ética da Situação". **Cadernos do programa de pós-graduação em direito – PPGDir/UFRGS**, Porto Alegre, Vol. 2, n. 4, jun. 2004, p. 575-639.

_____. As cláusulas gerais como fatores de mobilidade no sistema jurídico. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 28, n. 112, out.-dez. 1991, p. 13-32.

MATEUCCI, Mario. Introduction a l'étude systématique du droit uniforme. **Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye**, T. 91, 1957-I, p. 383-443.

MATTERA, Alfonso. **Le marché unique européen – ses règles, son fonctionnement**. 2.ed. Paris : Jupiter, 1990.

MATTLI, Walter. **The Logic of Integration**. Europe and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. Sovereignty Bargains in Regional Integration. **International Studies Review**, Vol. 2, n. 2, 2000, p. 149–180.

MEDEIROS, José Artur Denot. A construção do MERCOSUL: estágio atual e perspectivas. **Boletim de Diplomacia Econômica**, n. 19, MRE/SGIE/GETEC, 1995, p. 147-160.

MEDINA, J. M. A; TIMERMANN, H.; LORENZINO, H. G. Mensaje n. 1311 al Honorable Congreso de La Nación. In: PORTORIA. **El Código Aduanero MERCOSUR es Ley**. Disponível em: <http://portorium.blogspot.com.ar/2012/12/el-codigo-aduanero-mercosur-es-ley.html>. Acesso em: 22 dez. 2014.

MEIRA, Liziane Angelotti. Integração Regional e Tributos sobre o Comércio Exterior no Mercosul. **Revista da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, ano 1, V. 2, 2011, p. 53-71.

_____. Reflexões sobre o Código Aduaneiro do MERCOSUL. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, V. 6, Jul.-Dez. 2011, p. 259-290.

_____. Regimes Aduaneiros Especiais e Integração Regional: Análise dos Regimes Aduaneiros Especiais em face das regras do Mercosul. In: Heleno Taveira Tôres. (Org.). **Comércio Internacional e Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, v. 1, p. 348-378.

MELLO, Leonel I. A. **Brasil, Argentina e a Balança do Poder Regional: Equilíbrio, Preponderância ou Hegemonia?** (1969-1986). Tese de Doutorado. FFLCH-USP. São Paulo: 1991.

MENEZES CORDEIRO, A. Introdução. In: CANARIS, Claus-Wilhem. **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito**. Introdução e Tradução de A. Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, p. LXXXV e ss.

MENEZES DE CARVALHO, Evandro. Integração normativa e a tradução das tradições jurídicas: compreender o mundo para regulá-lo, traduzir o mundo para compreendê-lo. In: _____; GREENSTEIN, Rosalind. (Ed.). **Integração**

normativa – o direito em um contexto multicultural e multilíngue. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 75-122.

MENKE, Fabiano. A interpretação das cláusulas gerais: a subsunção e a concreção dos conceitos. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, RT, V. 13, n. 50, abr.-jun. 2004, p. 9-35.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Disponível em: <http://www.MERCOSUL.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1/>. Acesso em: 31 ago. 2010.

_____. **Tratado de Assunção** – 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 (Decreto Legislativo n. 197, de 25 de dezembro de 1991) e Anexos I a V. In: ARAÚJO, Nádía de; MARQUES, Frederico V. Magalhães; REIS, Márcio Monteiro. **Código do MERCOSUL** – Tratados e Legislação. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 17-43.

_____. **Protocolo de Ouro Preto**. Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL. Disponível em: <http://www.MERCOSUL.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>. Acesso em: 31 ago. 2010.

_____. **Protocolo de Brasília**. Disponível em: http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria. Acesso em: 01 mar. 2011.

_____. **Protocolo de Brasília** – Para a Solução de Controvérsias. (MERCOSUL/CMC/Dec. n. 01/1991). (Decreto Legislativo n. 88, de 01 de dezembro de 1992). In: ARAÚJO, Nádía de; MARQUES, Frederico V. Magalhães; REIS, Márcio Monteiro. **Código do MERCOSUL** – Tratados e Legislação. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 44-55.

_____. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL**. Disponível em: http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4296/1/secretaria/%20Documentos_de_refer%C3%Aancia.html?seccion=2. Acesso em 21 mai. 2010.

_____. **Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL**. Disponível em: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsr/olivos/polivosText_p.asp#Preambulo. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. **Protocolo de Ushuaia, sobre compromisso democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/110/1/1998_protocolo_de_ushuaia-compromiso_democratico_port.pdf. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL.** Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/SM/Noticias/pt/Protocolo%20Venezuela%20PT.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. **Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático.** Disponível em: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202012/10296.pdf>. Acesso em: 15 de jan. 2015.

_____. **Decisión sobre el cese de la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/decision_cese_suspension_paraguay_es.pdf. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Relançamento.** CMC/Decisões Ano 2000. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/deca00pt.html>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. **Decisão CMC 12/2012.** Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4392/1/secretaria/2012>. Acesso em: 20 set. 2013.

_____. **Decisão CMC n. 49/2012.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2012. Acesso em: 21 jan. 2015.

_____. **Decisão CMC n. 66/2012.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2012. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 34/2011.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2011. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. **Decisão CMC n. 27/2010.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2010. Acesso em: 05 ago. 2010.

_____. **Decisão CMC n. 58/2010.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2010. Acesso em: 21 jan. 2015.

_____. **Decisão CMC n. 28/2009.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2009. Acesso em: 21 jan. 2015.

_____. **Decisão CMC n. 04/2007.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2007. Acesso
em: 22 dez. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 12/2007.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2007. Acesso
em: 22 dez. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 35/2007.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2007. Acesso
em: 22 dez. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 59/2007.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2007. Acesso
em: 21 jan. 2015.

_____. **Decisão CMC n. 26/2006.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2006. Acesso
em: 22 dez. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 37/2005.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2005. Acesso
em: 22 dez. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 38/2005.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2005. Acesso
em: 21 jan. 2015.

_____. **Decisão CMC n. 01/2004.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2004. Acesso
em: 21 jan. 2015.

_____. **Decisão CMC n. 22/2004.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3188/1/secretaria/decisiones_2004.
Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. **Decisão CMC n. 42/2004.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2004. Acesso
em: 22 dez. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 54/2004.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2004. Acesso
em: 22 dez. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 31/2003.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2003. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 32/2003.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2003. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. **Decisão CMC 37/2003.** Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3703p.asp>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. **Decisão CMC n. 26/2003.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2003. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. **Decisão CMC n. 07/2003.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3188/1/secretaria/decisiones_2003. Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. **Decisão CMC n. 08/2003.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3188/1/secretaria/decisiones_2003. Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. **Decisão CMC n. 20/02.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3188/1/secretaria/decisiones_2002. Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. **Decisão CMC n. 21/2002.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2002. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 05/2001.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2001. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 06/2001.** Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2001. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 23/2000.** Disponível em: http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_023_000_Relanc3%A7%20Incorpora%3%A7%3%A3o%20Normativa_At%201_00.PDF. Acesso em: 11 mar. 2011.

_____. **Decisão CMC n. 23/2000.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3188/1/secretaria/decisiones_2000. Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. **Decisão CMC n. 27/2000.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2000. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 55/2000.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3188/1/secretaria/decisiones_2000. Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. **Decisão CMC n. 67/2000.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2000. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 03/1999.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3188/1/secretaria/decisiones_1999. Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. **Decisão CMC n. 06/1994.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_1994. Acesso em: 21 jan. 2015.

_____. **Decisão CMC n. 07/1994.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_1994. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 22/1994.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_1994. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. **Decisão CMC n. 25/1994.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_1994. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. **Decisão CMC n. 13/1993.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_1993. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. **Resolução GMC n. 02/2009.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/resoluciones_2009. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. **Resolução GMC n. 57/2007.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/resoluciones_2007. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. **Resolução GMC n. 40/2006.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/resoluciones_2006.
 Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. **Resolução GMC n. 34/2004.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/resoluciones_2004. Acesso
 em: 22 dez. 2014.

_____. **Resolução GMC n. 22/1998.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3089/1/secretaria/resoluciones_1998.
 Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. **Resolução GMC n. 23/1998.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3089/1/secretaria/resoluciones_1998.
 Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. **Resolução GMC n. 91/1993.** Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3099/1/secretaria/resoluciones_1993.
 Acesso em: 29 abr. 2011.

_____; CONSELHO MERCADO COMUM. **Ata n. 01/2003** – Anexo VII. Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5662/1/secretaria/registro_de_reuniones.
 Acesso em: 30 jan. 2015.

_____; GRUPO MERCADO COMUM. **Ata n. 03/2012** – XLII Reunião Extraordinária do Grupo Mercado Comum. Brasília, 05 de dezembro de 2012. Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5222/1/gmc_2012_ata03-ext.pdf. Acesso
 em: 20 dez. 2014.

_____; TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO. **Laudo n. 01/2012, sobre Procedimento Excepcional de Urgência solicitado pela República do Paraguai em relação à sua participação nos Órgãos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e à incorporação da Venezuela como Membro Pleno.** Disponível em:
http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf. Acesso
 em: 30 ago. 2012.

_____; SECRETARIA DO MERCOSUL. **Secretaria.** Disponível em:
<http://www.mercosur.int/show?contentid=46&channel=secretaria>. Acesso em:
 20 mar. 2013.

_____; _____. **Normativa.** Disponível em:
<http://www.mercosur.int/home.jsp?contentid=7&seccion=1>. Acesso em: 01 out. 2014.

_____; _____. **Estructura Institucional del MERCOSUR** – Instituto MERCOSUR de Formación – Autoridades Vinculadas. Disponível em:

http://www.mercosur.int/innovaportal/v/273/1/secretaria/estrutura_institucional_del_mercosur. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____; _____. **Estado de Ratificações e Vigência de Tratados, Protocolos e Acordos depositados na Secretaria do MERCOSUL desde junho de 2012**. Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao MERCOSUL, assinado em Brasília, em 07 de dezembro de 2012. Disponível em: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=4827&site=1&channel=secretaria. Acesso em: 04 mar. 2015.

_____; COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA. **Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL**. Aprovado na XV Reunião Plenária, em Santa Fe, Argentina. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.apoc.org.ar%2Fhtml%2Fencuentro%2FREGLAMENTO%2520DE%2520LA%2520COMISI%25D3N%2520PARLAMENTARIA%2520CONJUNTA%2520DEL%2520MERCOSUR.doc&ei=8xzIVPfCDMHGsQTkrIFQ&usg=AFQjCNGBN0tmRmj8TcdpaA9fk75WVv2gg&sig2=AKRh2SxrJQwVh2egNUwD2w>. Acesso em: 20 jan. 2015.

MERTON, Robert K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

_____. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da Burocracia**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971, p. 107-124.

MIALOT, Camille; DIMA EHONGO, Paul. De l'intégration normative à géométrie e à géographie variables. In: DELMAS-MARTY, Mireille. (Dir.). **Critique de l'intégration normative: l'apport du droit comparé à l'harmonisation des droits**. Paris, PUF, 2004, p.27 e ss.

MICHAELS, Ralf. Welche Globalisierung für das Recht? Welches Recht für die Globalisierung? **Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht**, v. 69, 2005, p. 525-544.

MICHAELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Editora UNB, 1982.

MINISTÉRIO DA FAZENDA; SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Legislação – Aduana e Comércio Exterior**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Aduana/Legislacao.htm>. Acesso em: 21 jan. 2015.

_____. **Conheça a Receita Federal do Brasil**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/srf/conhecacarb.htm>. Acesso em: 21 jan. 2015.

MINISTÉRIO DE ECONOMIA E FINANÇAS DO URUGUAI. **Mensagem ao Presidente da Assembléia Geral do Parlamento Uruguaio**. Disponível em: http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/10084/1/exposicion_de_motivos.pdf. Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. **Se aprobó Nuevo Código Aduanero Uruguayo**. 15 de setembro de 2014. Disponível em: http://www.mef.gub.uy/unasep/noticias/noticia_20140915.php. Acesso em: 10 jan. 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO; SECRETARIA DO COMÉRCIO EXTERIOR. **O SISCOMEX**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/siscomex/siscomex.html>. Acesso em: 21 jan. 2015.

MONACO, Riccardo. Comparaison et rapprochement des législations dans le marché commun européen. **Revue Internationale de Droit Comparé**, v. 12, n. 1, janvier-mars/1960, p.61-74.

MOON, Chung-in. Economic Regionalism. **Encyclopaedia Britannica**. Disponível em: <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/766752/economic-regionalism>. Acesso em: 20 jan. 2012.

MORALES, Angel Garrorena. Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica. **Revista de estudios políticos**, n. 13, 1980, p. 169-208.

MOTA DE CAMPOS, João; MOTA DE CAMPOS, João Luiz. **Manual de Direito Comunitário**. 4. ed. Lisboa : Calouste Gulbenkian, 2004.

MURÇA, Alan. **Código Aduaneiro do MERCOSUL** – conflitos com a legislação tributária brasileira. 31 de Agosto de 2010. Disponível em: <http://www.liraa.com.br/conteudo/2224/codigo-aduaneiro-do-mercosul--conflitos-com-a-legislacao-tributaria-brasileira>. Acesso em: 10 jul. 2011.

OCAMPO, Raúl Granillo. **Derecho público de la integración**. Buenos Aires: Depalma, 2007.

OELSNER, Andrea. The Institutional Identity of Regional Organizations, Or Mercosur's Identity Crisis. **International Studies Quarterly**, n. 57, 2013, p. 125 (115-127).

OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía. El derecho del MERCOSUR y el derecho internacional - la lucha por independencia. **Revista Electrónica de estudios internacionales**, n. 18, 2009. Disponível em: http://www.reei.org/reei18/doc/Articulo_OLIVAR_MarthaLucia.pdf. Acesso em: 05 abr. 2011.

_____. Integración en el Cono Sur - realidad y perspectivas. **Revista Vozes Cultura**, São Paulo, v. 89, n.6, 1992, p. 62-68.

OLIVEIRA, Renata Fialho de. **Harmonização Jurídica no Direito Internacional**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

OLIVEIRA, Alexandre Lira de. Livre Circulação de bens – o aperfeiçoamento do MERCOSUL como União Aduaneira. **Aduaneiras**. 10 set. 2010. Disponível em: http://www.aduaneiras.com.br/noticias/artigos/artigos_texto.asp?ID=9065298&cesso=2. Acesso em: 16 nov. 2011.

OLIVEIRA, Andrés; VIURRARENA, Paula. Gestión de la seguridad em el comercio internacional como uma herramienta de competitividad. **INNOTEC Gestión**, Uruguay, n. 3, 2011, p. 03-13.

OPPETIT, Bruno. **Essai sur la codification**. Paris: PUF, 1998.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS. **What is the Harmonized System?** Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/overview/what-is-the-harmonized-system.aspx>. Acesso em: 17 jan. 2014.

_____. **WCO in Brief**. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco.aspx>. Acesso em: 27 dez. 2014.

_____. **Convenção de Bruxelas para a Criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira, de 15 de dezembro de 1950**. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/ie/EN/AboutUs/convccc.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2014.

_____. **WCO Members**. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-members/~media/WCO/Public/Global/PDF/About%20us/WCO%20Members/List%20of%20Members%20with%20membership%20date.ashx>. Acesso em: 27 dez. 2014.

_____. **Glossary of International Customs Terms**. Disponível em: http://www.wcoomd.org/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Instruments%20and%20Tools/Tools/Glossary%20of%20International%20Customs%20Terms/Glossary_E2011.ashx?db=web. Acesso em: 27 dez. 2014.

_____. **Convenção de Kyoto sobre simplificação e harmonização de procedimentos aduaneiros, de 18 de Maio de 1973, revisada em 26 de junho de 1999**. Disponível em: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new.aspx. Acesso em: 27 dez. 2014.

_____. **SAFE - Framework of Standards to Secure and Facilitate Trade**. Edição atualizada em Jun. 2012. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/55F00628A9F94827B58ECA90C0F84F7F.ashx>. Acesso em: 30 jan. 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **GATT**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivo/secex/omc/acordos/gatt47port.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2013.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS; GEORGETOWN UNIVERSITY. **Base de datos políticos de las Américas**. Leyes Orgánicas. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. 1998. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Leyes/organicas.html>. Acesso em: 15 jan. 2015.

PABST, Haroldo. **Direito da Integração**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

PALENQUE-BULLRICH, Silvina. Le besoin d'un code des douanes du MERCOSUR. **La Letre du CFDC**, n. 65, Janvier 2012, p.8-10.

PARAGUAI. **Ley n. 2.422**, de 30 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.aduana.gov.py/uploads/archivos/codigo%20aduanero.pdf>. Acesso em 12 jan. 2015.

_____. **Ley n. 1.173**, de 17 de dezembro de 1985. Disponível em: http://www.vue.org.py/resoluciones/aduana/8-Ley_N_1173_85_Codigo_Aduanero.pdf. Acesso em: 12 jan. 2015.

_____. **Decreto n. 15.813**, de 04 de junho de 1986. Disponível em: http://www.morinigoyasociados.com/todas_disposiciones/1986/decretos/decreto_15813_86.htmAcesso em: 12 jan. 2015.

Decreto n. 4.672, de 06 de janeiro de 2005. Disponível em: <https://serviciosaduanerosycomerciales.wordpress.com/decreto-467205-reglamento-del-codigo-aduanero-ley-242204/>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Constitución Nacional**. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm. Acesso em: 13 jan. 2015.

PARDO CARRERO, Germán Alfonso. Razón de ser del derecho aduanero. In: _____; *et. al.* (ed.). **El Derecho Aduanero em el Siglo XXI**. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Editorial Legis, 2009, p. 51-83.

PARLAMENTO DO URUGUAI. **Asamblea General**. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/palacio3/index1280.asp?e=0&w=1920>. Acesso em: 09 jan. 2015.

_____. **Asunto del Parlamento n. 113866**. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=113866>. Acesso em: 09 jan. 2015.

_____. **Asunto del Parlamento n. 113904**. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=113904>. Acesso em: 09 jan. 2015.

PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angello. Las Fuentes del Derecho Constitucional Comparado. In: GARRIDO, D. L; GARROTE, M. F. M; PEGORARO, L. (Dir.). **Nuevo Derecho Constitucional Comparado**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000, p. 139 e ss.

PEIXOTO AMARAL, Vivian Henriques de Mello. O MERCOSUL e o Código Aduaneiro Comum. **Jus Gentium**, Curitiba, ano 4, n. 8, jul/dez 2010, p. 227-240.

PELLET, Alain. **Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire**. Collected Courses of the Academy of European Law, Vol. V, Livro 2. Holanda: Kluwer Law International, 1997, p.194-270.

PEREIRA, Nayara Baccan; MORINI, Cristiano; GREGORACCI, Leticia Bueno. O Programa Operador Econômico Autorizado (OEA) no Comércio Internacional: uma análise qualitativa a partir de sua implementação. In: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE. **Anais dos XVII Seminários em Administração – SEMEAD**. São Paulo, 29 a 31 de outubro de 2014. Disponível em: <http://semead6.tempsite.ws/>. Acesso em: 30 jan. 2015.

PEROTTI, Alejandro Daniel. **Habilitación constitucional para la integración comunitária** – estudio sobre los Estados del Mercosur. Tomo II. Curitiba: Juruá, 2007.

_____. Estrutura Institucional y Derecho en el Mercosur. **Revista de Direito do MERCOSUL**, n. 1, fevereiro/2000, p. 63-137.

_____. El Código Aduanero del Mercosur: algunos aspectos normativos y jurisdiccionales. **Revista de Direito Argumentum**, Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília (UNIMAR), Marília-SP, vol. 11, 2010, p. 23-32.

_____. Elementos básicos para la constitución de un Tribunal de Justicia del Mercosur. In: CAETANO, Gerardo. (Coord.). **La reforma institucional del Mercosur**. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo: CEFIR, Editorial Trilce, 2009, p. 199-222.

_____; VENTURA, Deisy. **El Proceso Legislativo del MERCOSUR**. Uruguay: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

PESCATORE, Pierre. La importancia del derecho en un proceso de integración económica. **Revista Derecho de la Integración**, v. VII, n. 15, março/ 1974, Buenos Aires, p. 11-21.

_____. **Derecho de la integración** – nuevo fenómeno en las relaciones internacionales. Buenos Aires, 1989.

PIZZOLO, Calogero. **Globalización e integración**. Ensayo de una Teoría General. Buenos Aires: EDIAR, 2002.

PORTAL DA INDÚSTRIA; SAKKIS, Ariadne. **Operador Econômico Autorizado vai melhorar ambiente de negócios no país**, diz secretário-geral da OMA. Entrevista a Kunio Mykurya. Edição de 11 de dez. 2014. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2014/12/1,53500/operador-economico-autorizado-vai-melhorar-ambiente-de-negocios-no-pais-diz-secretario-geral-da-oma.html>. Acesso em: 30 jan. 2015.

PORTORIA. **El Congreso de la Nación aprobó el Código Aduanero del Mercosur.** Disponível em: <http://portorium.blogspot.com.ar/2012/11/el-congreso-de-la-nacion-aprobo-el.html>. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. **Código Aduanero MERCOSUR:** el debate. Disponível em: <http://portorium.blogspot.com.ar/2012/12/codigo-aduanero-mercosur-el-debate.html>. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. **Flashbacks sobre el Código Aduanero MERCOSUR.** Disponível em: <http://portorium.blogspot.com.br/2012/12/algunas-reflexiones-doctrinarias-sobre.html>. Acesso em: 22 dez. 2014.

PRENSA ARGENTINA. **Echegaray:** “El Código aduanero del Mercosur es un paso fundamental hacia la unión aduanera”. Economía, 26 de agosto de 2011. Disponível em: <http://prensa.argentina.ar/2012/08/29/33647-echegaray-el-codigo-aduanero-del-mercosur-es-un-paso-fundamental-hacia-la-union-aduanera.php>. Acesso em: 15 jan. 2015.

PRESIDÊNCIA DO PARAGUAI; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Mensagem n. 789 ao Honorável Congresso da Nação.** Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F5224>. Acesso em: 12 jan. 2015.

PRESIDÊNCIA DO URUGUAI. **Bergara indicó que el nuevo Código Aduanero será un facilitador del comercio exterior.** 23 de setembro de 2014. Disponível em: <http://www.presidencia.gub.uy/comunicación/comunicacionnoticias/codigoaduanero>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. **Aduanas analiza câmbios ante nuevos códigos de CAROU, MERCOSUR y aeropuertos libres.** 05 nov. 2012. Disponível em: <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/direccion-aduana-realizo-seminario-funcionarios-proceso-modernizacion>. Acesso em: 10 jan. 2015.

PRETO, Adriana F. **O Conceito de Diplomacia Presidencial:** o papel da Presidência da República na formulação de política externa. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, USP, 2006.

PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana.** Universidad Simón Bolívar, 1980.

QUADROS, Fausto. **Direito da União Europeia.** Coimbra: Almedina, 2004.

QUINCHE RAMIREZ, Manuel Fernando. Derecho constitucional colombiano de la carta de 1991 y sus reformas. 3. ed. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009, p. 601-603.

QUINTAS, Paula. **Da problemática do efeito directo nas directivas comunitárias.** Coimbra: Almedina, 2000.

QUOC DINH, Nguyen; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. Trad. Vitor Marques Coelho. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2003.

REALE, Miguel. **História do Novo Código Civil**. São Paulo: RT, 2005.

REBUFFA, Giorgio. Severno ancora i codici. **Sociologia del Diritto**, n. 3, 1981, p. 87-92.

REICH, Norbert; GODDARD, Christopher; KSENIJA, Vasilijeva. **Understanding EU Law: Objectives, Principles and Methods of Community Law**. Oxford: Hart Publishing, 2005.

REIS, Guilherme Simões. **Um conto paraguaio: o golpe de Estado do lobo com pele de cordeiro**. Observatório Político Sul-americano – IESP/UERJ. Disponível em: http://www.opsa.com.br/images/pdf/artigos/2012_08_27_Reis.pdf. Acesso em: 15 jan. 2015.

REVELIN, David. Le marché intérieur. Le socle de l'Union. In: JOUNO, Thurian. (org.). **Questions européennes – Le droit et les politiques de l'Union**. Paris: PUF, 2009, p. 355-397.

RIBEIRO, Maria de Fátima. A questão da exportação no Código Aduaneiro – CAM. **Nomos: Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC**, V. 32, jul./dez. 2012, p. 275-288.

RIBEIRO, Fernando. 20 anos de Mercosul: hora de administrar conflitos e avançar nas questões estruturais. Editorial. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, n. 107, Abr.-Jun/2011, p. 1-2.

RITTNER, Daniel. Mercosul aprova criação de código aduaneiro. **Valor Econômico**. Edição de 04 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/839651/mercosul-aprova-criacao-de-codigo-aduaneiro>. Acesso em: 20 jul 2011.

RODÓ, Laureano López. Las leyes-marco. **Revista general de derecho**, n. 472-473, 1984, p. 35-42.

ROHDE PONCE, Andrés. **Derecho Aduanero Mexicano**. Tomo I. Tlalneptla, México: Editorial ISEF, 2002.

ROMERO, Carlos A.; ROMERO, Maria Teresa; DA SILVA, Elsa Cardozo. La política exterior en las Constituciones de 1961 y 1999: una visión comparada de sus principios, procedimientos y temas. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, Vol. 9, n. 1, jan.-abr. 2003, p. 163-183.

SACCO, Rodolfo. **Introdução ao Direito Comparado**. Trad. Véra Maria Jacob de Fradera. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____. Codificare: modo superato de legiferare? **Rivista di diritto civile**, Parte I, 1983, p. 117-135. Disponível em: http://personaedanno.it/attachments/allegati_articoli/AA_006641_resource1_orig.pdf. Acesso em: 30 out. 2014.

SACERDOTE, Adriana; GOLDSZTEIN, Fabiana; CONDE, Tristán; JUÁREZ, Héctor H. El Código Aduanero del Mercosur (CAM) – Desde la óptica de sus redatores nacionales. In: **Temas del Cono Sur**, Dossier de Integración 75, 2010. Disponível em: [http://biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/index.php?title=El_C%C3%B3digo_Aduanero_d_el_Mercosur_\(CAM\)_-_Desde_la_%C3%B3ptica_de_sus_redatores_nacionales](http://biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/index.php?title=El_C%C3%B3digo_Aduanero_d_el_Mercosur_(CAM)_-_Desde_la_%C3%B3ptica_de_sus_redatores_nacionales). Acesso em: 20 dez. 2011.

SADECK DOS SANTOS, Bruno Ricardo Viana. **Poder Legislativo e Política Externa: uma visão sobre os acordos do MERCOSUL no Congresso Nacional (2003-2010)**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, I. Lo Aduanero y lo arancelario su delimitación conceptual. In: INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (org.). **La aduana española ante la empresa – III Jornada de Estudios Aduaneros**. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, 1987, p. 114-130.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. A integração latino-americana no séc. XIX: antecedentes históricos do MERCOSUL. **Revista Sequência**, n. 57, dezembro/2008, p. 177-194.

SANTOS FILHO, Roberto Lemos dos. Desembaraço Aduaneiro. Recintos Alfandegados. Regimes Aduaneiros. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Coord.). **Importação e Exportação no Direito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 75-106.

SCHEINGOLD, Stuart A. **The Law in Political Integration: The Evolution and Integrative Implications of Regional Legal Processes in the European Community**. Cambridge, MA: Center for International Affairs, Harvard University, 1971.

SCHILLING, Theodor. The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations. **Harvard International Law Journal**, Vol. 37, n. 2, 1996, p. 389-410.

SCHIPANI, Sandro. Reconhecimento do Sistema, Interpretação Sistemática, Harmonização e Unificação do Direito. Tradução de Danilo Borges dos Santos Gomes de Araújo. **Revista Direito GV**, São Paulo, vol. 5, n. 2, jul.-dez. 2009, p. 491-506.

SCHMITT, Carl. El Estado como concepto concreto vinculado a una época histórica. Trad. Francisco de A. Caballero y Austerlitz. **Veintiuno**: Revista de Pensamiento y Cultura, n. 39, Outono/1998, p. 67-82.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, São Paulo, Vol. 80, 2010, p. 9-44.

SCHMUTZER, A. K. M. Débats du Parlement européen de juin 1965 (Primauté du droit communautaire et harmonisation des législations nationales). **Revue Internationale de Droit Comparé**, v. 18, n. 1, janvier-mars/1966, p. 93-120.

SECRETARIA DEL MERCOSUR; FORO PERMANENTE DE CORTES SUPREMAS DEL MERCOSUR Y ASOCIADOS; FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. (org.). **Primer informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales (2003)**. Uruguay: Fundación Konrad Adenauer, 2003, p. 125-128.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Introdução ao Direito Internacional Público**. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SELZNICK, Philip. **A liderança na administração**: uma interpretação sociológica. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

SIMIONATO, Frederico Augusto Monte. Métodos de harmonização legislativa na União Europeia e no MERCOSUL: uma análise comparativa. In: BASSO, Maristela (coord.). **MERCOSUL**, seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 117-142.

SION, Maya. The Politics of Opt-Out in the European Union: Voluntary or Involuntary Defection? **IWM Junior Visiting Fellows' Conferences**, Vol. XVI/7, 2004, p. 1-17.

SILVA FILHO, Antonio Rodrigues; CATÃO, Marcos André Vinhas. **Harmonização Tributária no Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

SOSA, Roosevelt Baldomir. **Temas Aduaneiros**: estudos sobre problemas aduaneiros contemporâneos. São Paulo: Aduaneiras, 1999.

_____. **A Aduana e o Comércio Exterior**. São Paulo: Aduaneiras, 1996.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; OLIVEIRA, Tatiana; KFURI, Regina. Dossiê Paraguai. **Observador On-Line**. Observatório Político Sul-Americano, IESP/UERJ, Vol. 7, No. 06, jun. 2012. Disponível em: http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_06_2012.pdf. Acesso em: 15 jan. 2015.

SORTHEIX, Juan J. A. La estructura del hecho gravado por los derechos de importación, **Revista Derecho Aduanero**, Buenos Aires, Ediciones Contabilidad Moderna, 1973, Tomo V-A.

SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Oikos**, Rio de Janeiro, Vol. 11, n. 1, 2012, p. 87-126.

SOUZA, Cláudio Luiz Gonçalves. A sistemática das Zonas Francas, Portos Livres e Depósitos Francos nas Atividades de Comércio Exterior da América Latina. Artigo 2005/0956. **Comex Data**. Disponível em: <http://www.comexdata.com.br/a/2rv9/a-sistemática-das-zonas-francas-portos-livres-e-depositos-francos-nas-atividades-de-comercio-exterior-da-america-latina-claudio-luiz-goncalves-de-souza.html>. Acesso em: 02 jan. 2015.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. O avanço constitucional para a recepção imediata das normas do MERCOSUL. In: SEMINÁRIO INTERNALIZAÇÃO DE NORMAS DO MERCOSUL. **Notas taquigráficas**, Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseventos/index_old.html/index.html. Acesso em: 20 jan. 2014.

STELZER, Joana. **União Europeia e Supranacionalidade**. Desafio ou Realidade? Curitiba: Juruá, 2002.

TEIXEIRA, Raquel Biasotto. **Da necessidade de iniciar a integração da Legislação Aduaneira do Mercosul**. 29/07/2011. Disponível em: <http://www.lira.com.be/conteudo/2300/da-necessidade-de-iniciar-a-integracao-da-legislacao-aduaneira-do-mercosul>. Acesso em: 23 nov. 2013.

TOSI, Jorge Luís. **Derecho Comunitario Aduanero**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2012.

TREVISAN, Rosaldo. Direito Aduaneiro da Integração no MERCOSUL. In: MENEZES, Wagner. (coord.). **Estudos de Direito Internacional** – Vol. V. – Anais do 3º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2005, p. 382-403.

_____. Direito Aduaneiro e Direito Tributário – Distinções Básicas. In: _____ (org.). **Temas Atuais de Direito Aduaneiro**. São Paulo: Lex Editora, 2008, p. 11-56.

_____. Apresentação. In: _____. (Org.). **Anotações ao regulamento aduaneiro** – Decreto n. 6759/2009. 2. ed. São Paulo: Lex Magister, 2011, p. 5-6.

_____. Direito Aduaneiro da Integração no MERCOSUL. In: MENEZES, Wagner. **Estudos de Direito Internacional** – Anais do 3º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. V. V. Curitiba: Juruá, 2005, p. 382-403.

TOKARNIA, Mariana. Venezuela vai adotar 30% das normativas do Mercosul até o primeiro trimestre de 2013. **Agência Brasil**, edição de 06 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-12-06/venezuela-vai>

adotar-30-dasnormativas-do-mercosul-ate-primeiro-trimestre-de-2013. Acesso em: 20 dez. 2014.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Latinoamerica y sus opciones estratégicas: un análisis de las relaciones extra-regionales. **Análisis Político**, vol. 24, nº 73, 2011, p. 139-158.

TUNC, André. Standards juridiques et unification du droit. **Revue Internationale de droit comparé**. Vol. 22, n. 2, abril-jun. 1970, p. 247-261.

ÚLTIMA HORA. **Paraguay no permitirá vigência de un Código Aduanero impuesto**. Economía. 24 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.ultimahora.com/paraguay-no-permitira-vigencia-un-codigo-impuesto-n579801.html>. Acesso em: 17 jan. 2015.

UNIÃO EUROPEIA. **Versão consolidada do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2006/ce321/ce32120061229pt00010331.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2011;

_____. **Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:PT:PDF>. Acesso em: 20 mai. 2011.

_____. **Tratado de Lisboa**, de 13 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=P>. Acesso em: 20 jan. 2015.

_____; PARLAMENTO EUROPEU. Processo Legislativo Ordinário. **O Poder Legislativo**. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html>. Acesso em: 20 jan. 2015.

_____; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CEE) n. 2913/92 do Conselho**, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1992:302:0001:0050:PT:PDF>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____; _____. **Decisão 1999/468/CE**, do Conselho, de 28 de junho de 1999. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0468&from=PT>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____; COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento (CEE) nº 2454/93 da Comissão**, de 2 de Julho de 1993. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1993:253:0001:0766:PT:PDF>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____; _____. **Authorized Economic Operator (AEO)**. Disponível em: http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_security/aeo/index_en.htm. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA; PARLAMENTO EUROPEU. **Regulamento (CE) n. 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia**, de 23 de Abril de 2008. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:145:0001:0064:PT:PDF>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Apresentação geral**. Disponível em: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/. Acesso em: 24 nov. 2014.

_____; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Acórdão de 15 de julho de 1964, Caso 06/64**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964CO0006:EN:PDF>. Acesso em 24 ago. 2011.

_____; _____. **Acórdão de 04 de dezembro de 1974, Caso 41/74**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61974CJ0041&from=EN>. Acesso em: 30 mar. 2011.

_____; _____. **Acórdão de 05 de abril de 1979, Caso 148/78**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61978CJ0148&from=EN>. Acesso em: 20 jan. 2015.

URUGUAI. **Ley n. 19.276, de 10 de setembro de 2014**. Promulgada em 19 de setembro de 2014. Disponível em: http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/10084/1/codigo_aduanero_uruguayo.pdf. Acesso em: 22 dez. 2014.

URUGUAI. **Ley n. 16.246, de 08 de abril de 1992**. Publicada no Diário Oficial n. 23567, de 23 de abril de 1992. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley16246.htm>. Acesso em: 09 jan. 2015.

_____. **Decreto n. 412, de 01 de setembro de 1992**. Disponível em: http://www.anp.com.uy/inicio/institucional/marco_legal/decreto_412_992. Acesso em: 09 jan. 2014.

_____. **Decreto n. 455, de 06 de outubro de 1994**. Disponível em: http://www.anp.com.uy/inicio/institucional/marco_legal/decreto_455_994. Acesso em: 09 jan. 2015.

_____. **Ley n. 17.555, de 18 de setembro de 2002**. Publicada no Diário Oficial em 19 de setembro de 2002. Disponível em:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17555&Anchor=>
Acesso em: 09 jan. 2015.

_____. **Constitución de la República Oriental del Uruguay.**, de 1967, com modificações em aprovadas em 26 de novembro de 1989, 26 de novembro de 1994, 8 de dezembro de 1996 e 31 de outubro de 2004. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>. Acesso em: 09 jan. 2015.

URUGUAY NATURAL. **Actualización del Código Aduanero uruguayo brinda fiscalización adecuada y facilita el comercio.** Disponível em: <http://www.marcapaisuruguay.gub.uy/actualizacion-del-codigo-aduanero-uruguayo-brinda-fiscalizacion-adecuada-y-facilita-el-comercio/>. Acesso em: 10 jan. 2015.

VANDERLINDEN, J. **Le concept de code en Europe occidentale du XIII au XIX siècle.** Essai de définition. Bruxelas: Editions de L'Institut de Sociologie, 1967.

VASCONCELLOS, Ricardo Rocha de. **Ordens jurídicas e integração regional:** com especial referência a União Europeia e ao Mercosul. Dissertação (mestrado). Orientadora Prof.a Dra. Martha Lucía Olivar Jimenez. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito. Curso de Pós-graduação em Direito. Porto Alegre, 1998.

VAZ, Alcides Costa. O Relançamento do MERCOSUL. **Boletim Meridiano 47**, Brasília, n. 1, jul. 2000, p. 3-4.

VENEZUELA. **Constituição da República Bolivariana da Venezuela**, publicada na Gaceta Oficial Extraordinaria n. 36.860, de 30 de dezembro de 1999. Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf. Acesso em: 20 dez. 2014

_____. **Decreto n. 150, de 25 de maio de 1999**, com redação parcialmente alterada pelo Decreto n. 5879, de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://gobiernoenlinea.gob.ve/home/legislacion.dot>. Acesso em: 20 set. 2014.

_____. **Lei Orgânica de Aduanas**, publicada na Gaceta Oficial Extraordinario No. 2.314, de 26 de setembro de 1978. Disponível em: <http://intranet.comunidadandina.org/.../Sgdi008.doc>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____; ASSEMBLEIA NACIONAL. **Leis Aprobatorias** – 2012/2013. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gob.ve/tabs/aprobatorias#Contenido>. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____; _____. **Lei que autoriza ao Presidente da República ditar Decretos com categoria, valor e força de Lei**, publicada na Gaceta Oficial Extraordinaria n. 6112, de 19 de novembro de 2013. Disponível em: http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/leyes/2013-11-19/doc_f167a98db048fea6c89346963b821a2793d4791e.pdf. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____; TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTIÇA. **Sala Constitucional** - Expedientes n. 06-0823/06-1178. Relatora Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño. Acórdão de 04 de julho de 2012. Disponível em: <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Julio/967-4712-2012-06-0823.html>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____; SERVIÇO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO ADUANEIRA E TRIBUTÁRIA; VIELMA MORA, Jose Gregorio. **El ingreso de Venezuela al MERCOSUR** – algunos aspectos tributarios y aduaneros de interés. Apresentação no Primeiro Encontro Internacional de Portos Fluviais – Integração do Sul, realizado em Puerto Ordaz, Estado Bolívar, Venezuela. Março de 2007. Disponível em: http://www.alv-logistica.org_docs_Seniat.pdf. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____;_____. **Aduanas – Leis.** Disponível em: http://declaraciones.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/02NORMATIVA_LEGAL/2.5ADUANAS/2.5-1.html. Acesso em: 15 jan. 2015

_____;_____. **Aduanas – Regulamentos.** Disponível em: http://declaraciones.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/02NORMATIVA_LEGAL/2.5ADUANAS/2.5-2.html. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____;_____. **Aduanas – Decretos.** Disponível em: http://declaraciones.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/02NORMATIVA_LEGAL/2.5ADUANAS/2.5-3.html. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____;_____. **Aduanas – Resoluções.** Disponível em: http://declaraciones.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/02NORMATIVA_LEGAL/2.5ADUANAS/2.5-4.html. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____;_____. **Aduanas – Providências.** Disponível em: http://declaraciones.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/02NORMATIVA_LEGAL/2.5ADUANAS/2.5-5.html. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____;_____. **Aduanas – Circulares.** Disponível em: http://declaraciones.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/02NORMATIVA_LEGAL/2.5ADUANAS/2.5-6.html. Acesso em: 15 jan. 2015.

VENTURA, Deisy. **A ordem jurídica do MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

_____; **As assimetrias entre MERCOSUL e União Europeia**. Barueri, SP: Manole, 2003.

_____; ONUKI, Janina; MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

VIEGAS, Vera Lucia. Teoria da Harmonização jurídica: alguns esclarecimentos. **Novos Estudos jurídicos**, V. 9, n. 3, set./dez. 2004, p. 617-654.

VINER, Jacob. **The Customs Union Issue**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

WEB PICKING. **Aduana paraguaya, bajo revisión del FMI y el BID**. Disponível em: <http://www.webpicking.com/ps/news.php?n=2661>. Acesso em: 12 jan. 2015.

WEILER, J. H. H.; HALTERN, Ulrich R. The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass. **Harvard International Law Journal**, Vol. 37, n. 2, 1996, p.411-448.

WERNECK, Paulo. **Comércio Exterior e despacho aduaneiro**. Curitiba: Juruá, 2002.

WIACKER, Franz. **História do Direito Privado Moderno**. 3. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004.

WILBURG, W. Zusammenspiel der Kräfte um Aufbau des Schuldrechts. **Archiv für die Civilistische Praxis**, n. 163, 1964, p. 343-379.

WILL, Michael R. Mercado comum e harmonização do direito privado. In: PLÁ, Juan Algorta. (coord.). **O MERCOSUL e a Comunidade Europeia: uma abordagem comparativa**. Porto Alegre : Ed. Universidade/UFRGS, 1994, p. 64-79.

WINTER, J. A. Direct Applicability and Direct Effect – Two distinct and different concepts in Community Law. **Common Market Law Review**, n. 4, p. 425-428.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. União Aduaneira. In: IPEA. **O que é? União Aduaneira. Ano 4, Ed. 32, 7/3/2007**. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2130:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 20 dez. 2012.

WYATT, D.; DASHWOOD, A.; DOUGAN, M.; RODGER, B.; SPAVENTA, E. **Wyatt and Dashwood's European Union Law**. 6. ed. Oxford: Hart Publishing, 2011.

YI, Chunyao. Emergence of Regionalism: About State Preference Formation. **POLIS Working Paper No. 23**, School of Politics and International Studies, University of Leeds, 2007, p. 1-36.

ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. **Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts**. Tübingen: Mohr Siebeck, 1996.

ANEXOS

ANEXO I – *Código Aduaneiro do MERCOSUL*

Fonte: MERCOSUL. **Decisão CMC n. 27/2010**. Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2010.
Acesso em: 05 ago. 2010.

ANEXO I – *Regulamentação do Código Aduaneiro do MERCOSUL*

Fonte: MERCOSUL. **Decisão CMC n. 34/2011**. Disponível em:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2620/1/secretaria/decisiones_2011.
Acesso em: 10 mar. 2012.

ANEXO I – Código Aduaneiro do MERCOSUL

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 27/10**CÓDIGO ADUANEIRO DO MERCOSUL**

TENDO EM VISTA: O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, as Decisões Nº 01/92, 25/94, 26/03, 54/04, 25/06 do Conselho do Mercado Comum e a Resolução Nº 40/06 do Grupo Mercado Comum.

CONSIDERANDO:

Que o Tratado de Assunção, em seu artigo 1º, reafirma que a harmonização das legislações dos Estados Partes nas áreas pertinentes é um dos aspectos essenciais para conformar um Mercado Comum;

Que a Decisão CMC Nº 54/04 “Eliminação da Dupla Cobrança da TEC e Distribuição da Renda Aduaneira”, em seu artigo 4º, estabelece que para permitir a implementação da livre circulação de mercadorias importadas de terceiros países dentro do MERCOSUL, os Estados Partes deverão aprovar o Código Aduaneiro do MERCOSUL;

Que foi conformado um Grupo *Ad Hoc* dependente do Grupo Mercado Comum encarregado da redação do Projeto de Código Aduaneiro do MERCOSUL; e

Que a adoção de uma legislação aduaneira comum, conjuntamente com a definição e o disciplinamento dos institutos que regulam a matéria aduaneira no âmbito do MERCOSUL, criará condições para avançar no aprofundamento do processo de integração.

O CONSELHO DO MERCADO COMUM**DECIDE:**

Art. 1º - Aprovar o Código Aduaneiro do MERCOSUL, que consta como Anexo e faz parte da presente Decisão.

Art. 2º - Durante os próximos seis meses, os Estados Partes farão as consultas e gestões necessárias para a eficaz implementação do mesmo dentro de seus respectivos sistemas jurídicos.

Art. 3º - Os Estados Partes se comprometem a harmonizar aqueles aspectos não contemplados no Código Aduaneiro do MERCOSUL que se aprova no artigo 1º.

Art. 4º - Esta Decisão deverá ser incorporada a ordenamento jurídico dos Estados Partes.

XXXIX CMC – San Juan, 02/VIII/2010

CÓDIGO ADUANEIRO DO MERCOSUL

CÓDIGO ADUANEIRO DO MERCOSUL (CAM)

TÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES E DEFINIÇÕES BÁSICAS

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Artigo 1º - Âmbito de aplicação

1. O presente Código e suas normas regulamentares e complementares constituem a legislação aduaneira comum do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), estabelecido pelo Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991.
2. A legislação aduaneira do MERCOSUL será aplicada à totalidade do território dos Estados Partes e aos enclaves concedidos a seu favor, e regulará o comércio internacional dos Estados Partes do MERCOSUL com terceiros países ou blocos de países.
3. A legislação aduaneira do MERCOSUL não será aplicada aos exclaves concedidos em favor de terceiros países ou blocos de países.
4. As legislações aduaneiras de cada Estado Parte serão aplicáveis supletivamente dentro de suas respectivas jurisdições nos aspectos não regulados especificamente por este Código, por suas normas regulamentares e complementares.
5. Manterão sua validade, no que não contrariem as disposições deste Código, as normas editadas no âmbito do MERCOSUL em matéria aduaneira.
6. Manterão sua validade os tratados internacionais que se encontrem vigentes em cada Estado Parte na data de entrada em vigor deste Código.

Artigo 2º - Território aduaneiro

O território aduaneiro do MERCOSUL é aquele no qual se aplica a legislação aduaneira comum do MERCOSUL.

CAPÍTULO II - DEFINIÇÕES BÁSICAS

Artigo 3º - Definições básicas

Para os efeitos deste Código, entender-se-á por:

Análise documental: o exame da declaração e dos documentos complementares, para efeitos de constatar a exatidão e a correspondência dos dados neles consignados.

Controle aduaneiro: o conjunto de medidas aplicadas pela Administração Aduaneira, no exercício de suas competências, para assegurar o cumprimento da legislação.

Declaração de mercadoria: a declaração realizada do modo prescrito pela Administração Aduaneira, mediante a qual se indica o regime aduaneiro que deverá ser aplicado, fornecendo-se todos os dados que sejam requeridos para a aplicação de tal regime.

Declarante: toda pessoa que realiza ou em cujo nome seja realizada uma declaração de mercadoria.

Depósito aduaneiro: todo lugar habilitado pela Administração Aduaneira e submetido a seu controle, no qual podem ser armazenadas mercadorias nas condições por ela estabelecidas.

Enclave: a parte do território de um Estado não integrante do MERCOSUL na qual se permite a aplicação da legislação aduaneira do MERCOSUL, nos termos do acordo internacional que assim o estabeleça.

Exclave: a parte do território de um Estado Parte do MERCOSUL na qual se permite a aplicação da legislação aduaneira de um terceiro Estado, nos termos do acordo internacional que assim o estabeleça.

Exportação: a saída de mercadoria do território aduaneiro do MERCOSUL.

Fiscalização aduaneira: o procedimento pelo qual são examinados meios de transporte, locais, estabelecimentos, mercadorias, documentos, sistemas de informação e pessoas, sujeitos a controle aduaneiro.

Importação: a entrada de mercadoria no território aduaneiro do MERCOSUL.

Legislação aduaneira: as disposições legais, as normas regulamentares e complementares relativas à importação e à exportação de mercadoria, aos destinos e operações aduaneiros.

Liberção: o ato pelo qual a Administração Aduaneira autoriza o declarante ou quem tiver a disponibilidade jurídica da mercadoria a dela dispor para os fins previstos no regime aduaneiro autorizado, após o cumprimento das formalidades aduaneiras exigíveis.

Mercadoria: todo bem suscetível de um destino aduaneiro.

Normas complementares: as disposições editadas ou a editar pelos órgãos do MERCOSUL em matéria aduaneira que não constituam normas regulamentares.

Normas regulamentares: as disposições editadas ou a editar pelos órgãos do MERCOSUL necessárias à aplicação deste Código.

Pessoa estabelecida no território aduaneiro: a pessoa física que nele tenha sua residência habitual e permanente e a pessoa jurídica que nele tenha sua sede, sua administração ou estabelecimento permanente.

Regime aduaneiro: o tratamento aduaneiro aplicável à mercadoria objeto de comércio internacional, de acordo com o estabelecido na legislação aduaneira.

Verificação de mercadoria: a inspeção física da mercadoria pela Administração Aduaneira, a fim de constatar que sua natureza, qualidade, estado e quantidade estão de acordo com o declarado, e obter informações em matéria de origem e valor da mercadoria, de forma preliminar e sumária.

CAPÍTULO III - ZONAS ADUANEIRAS

Artigo 4º - Zona primária aduaneira

Constituem zona primária aduaneira a área terrestre ou aquática, ocupada pelos portos, aeroportos, pontos de fronteira e suas áreas adjacentes, e outras áreas do território aduaneiro, delimitadas e habilitadas pela Administração Aduaneira, onde se efetua o controle da entrada, permanência, saída ou circulação de mercadorias, meios de transporte e pessoas.

Artigo 5º - Zona secundária aduaneira

Zona secundária aduaneira é a parte do território aduaneiro não compreendida na zona primária aduaneira.

Artigo 6º - Zona de vigilância aduaneira especial

Zona de vigilância aduaneira especial é a parte da zona secundária aduaneira especialmente delimitada para assegurar um melhor controle aduaneiro e na qual a circulação de mercadorias se encontra submetida a disposições especiais de controle em virtude de sua proximidade da fronteira, dos portos ou dos aeroportos internacionais.

TÍTULO II - SUJEITOS ADUANEIROS

CAPÍTULO I - ADMINISTRAÇÃO ADUANEIRA

Artigo 7º - Competências gerais

1. A Administração Aduaneira é o órgão nacional competente, conforme as normas vigentes em cada Estado Parte, para aplicar a legislação aduaneira.

2. Compete à Administração Aduaneira:

- a) exercer o controle e a fiscalização sobre a importação e a exportação de mercadorias, os destinos e operações aduaneiros;
- b) emitir normas ou resoluções para a aplicação da legislação aduaneira, em conformidade com a legislação de cada Estado Parte;
- c) aplicar as normas emanadas dos órgãos competentes, em matéria de proibições ou restrições à importação e à exportação de mercadorias;
- d) determinar, arrecadar e fiscalizar os tributos aduaneiros e os que lhe forem demandados;
- e) autorizar a devolução ou restituição de tributos aduaneiros, quando for o caso;
- f) habilitar áreas para a realização de operações aduaneiras;
- g) autorizar, registrar e controlar o exercício da atividade das pessoas habilitadas para intervir em destinos e operações aduaneiros;
- h) exercer a vigilância aduaneira, a prevenção e a repressão dos ilícitos aduaneiros;
- i) requisitar de qualquer órgão público ou pessoa privada as informações necessárias para o cumprimento de suas atribuições, no âmbito de sua competência;
- j) participar, em todos os assuntos que estiverem relacionados com as atribuições que este Código lhe outorga, perante os órgãos do MERCOSUL;
- k) participar em todas as instâncias negociadoras internacionais referentes à atividade aduaneira;
- l) participar na elaboração e modificação das normas destinadas a regular o comércio exterior que tenham relação com a fiscalização e o controle aduaneiros; e
- m) fornecer os dados para a elaboração das estatísticas do comércio exterior.

3. As competências referidas no numeral 2 serão exercidas sem prejuízo de outras estabelecidas neste Código, nas normas regulamentares, complementares e nas legislações aduaneiras dos Estados Partes.

Artigo 8º - Competências em zona primária aduaneira

Na zona primária a Administração Aduaneira poderá, no exercício de suas atribuições, sem necessidade de autorização judicial ou de qualquer outra natureza:

- a) fiscalizar mercadorias, meios de transporte, unidades de carga e pessoas e, em caso de flagrante delito cometido por estas, proceder à sua detenção, colocando-as imediatamente à disposição da autoridade competente;
- b) reter e apreender mercadorias, meios de transporte, unidades de carga e documentos de caráter comercial ou de qualquer natureza, vinculados ao comércio internacional de mercadorias; e
- c) inspecionar depósitos, escritórios, estabelecimentos comerciais e outros locais ali situados.

Artigo 9º - Competências em zona secundária aduaneira

Na zona secundária a Administração Aduaneira poderá exercer as atribuições previstas no Artigo 8º, devendo solicitar, quando exigível, de acordo com o disposto nas legislações aduaneiras dos Estados Partes, prévia autorização judicial.

Artigo 10 - Competências em zona de vigilância aduaneira especial

Na zona de vigilância aduaneira especial a Administração Aduaneira, além das atribuições outorgadas em zona secundária aduaneira, poderá:

- a) adotar medidas específicas de vigilância com relação aos locais e estabelecimentos ali situados quando a natureza, o valor ou a quantidade de mercadoria as tornarem aconselháveis;
- b) controlar a circulação de mercadorias, meios de transporte, unidades de carga e pessoas, assim como determinar as rotas de ingresso na e saída da zona primária aduaneira e as horas hábeis para transitar por elas;
- c) submeter a circulação de determinadas mercadorias a regimes especiais de controle; e
- d) estabelecer áreas nas quais a permanência e a circulação de mercadorias, meios de transporte e unidades de carga, estejam sujeitas a autorização prévia.

Artigo 11 - Precedência da Administração Aduaneira

1. No exercício de sua competência, a Administração Aduaneira tem precedência sobre os demais órgãos da Administração Pública em zona primária aduaneira.
2. A precedência de que trata o numeral 1 implica a obrigação, por parte dos demais órgãos, de prestar auxílio imediato, sempre que solicitado, para o cumprimento das atividades de controle aduaneiro e de por à disposição da Administração Aduaneira o pessoal, as instalações e os equipamentos necessários para o cumprimento de suas funções.
3. A Administração Aduaneira, no exercício de suas atribuições, poderá requerer o auxílio de força pública.

Artigo 12 - Assistência recíproca entre as Administrações Aduaneiras

As Administrações Aduaneiras dos Estados Partes prestar-se-ão assistência mútua e trocarão informações para o cumprimento de suas funções.

Artigo 13 - Validade dos atos administrativos da Administração Aduaneira

Os atos administrativos referentes a casos concretos editados pela Administração Aduaneira de um Estado Parte na aplicação deste Código e de suas normas regulamentares e complementares terão presunção de validade em todo o território aduaneiro.

CAPÍTULO II - PESSOAS VINCULADAS À ATIVIDADE ADUANEIRA

Artigo 14 - Disposições gerais

1. As pessoas compreendidas neste Capítulo são aquelas que realizam atividades vinculadas a destinos e operações aduaneiros.
2. Reger-se-ão pela legislação de cada Estado Parte:
 - a) os requisitos e formalidades para a autorização, habilitação e atuação das pessoas vinculadas e suas responsabilidades, sem prejuízo dos requisitos estabelecidos neste Capítulo;
 - b) as sanções de caráter administrativo, disciplinar e pecuniário; e
 - c) a possibilidade de fazer-se representar perante a Administração Aduaneira por procuradores.

Artigo 15 - Operador econômico qualificado

A Administração Aduaneira poderá instituir procedimentos simplificados de controle aduaneiro e outras facilidades para as pessoas vinculadas que cumpram os requisitos para ser consideradas como operadores econômicos qualificados, nos termos estabelecidos nas normas regulamentares.

Artigo 16 - Importador e exportador

1. Importador é quem, em seu nome, importa mercadorias para o território aduaneiro, trazendo-as consigo ou por meio de terceiros.
2. Exportador é quem, em seu nome, exporta mercadorias do território aduaneiro, levando-as consigo ou por meio de terceiros.

Artigo 17 - Despachante aduaneiro

1. Despachante aduaneiro é a pessoa que, em nome de outra, realiza trâmites e diligências relativos a destinos e operações aduaneiros perante a Administração Aduaneira.
2. A Administração Aduaneira de cada Estado Parte efetuará o registro dos despachantes aduaneiros habilitados para atuar no âmbito de seu território.
3. Para a habilitação do despachante aduaneiro, a Administração Aduaneira exigirá o cumprimento dos seguintes requisitos mínimos:
 - a) domicílio permanente em um Estado Parte;
 - b) formação de nível médio;
 - c) inexistência de dívidas fiscais; e
 - d) não possuir antecedentes penais que, conforme a legislação de cada Estado Parte, o impeçam de exercer tal atividade.
4. Os Estados Partes poderão estabelecer como requisitos adicionais aos referidos no numeral 3, entre outros, os seguintes:
 - a) aprovação em exame de qualificação técnica; e
 - b) prestação de garantia.
5. Os Estados Partes poderão dispor sobre a obrigatoriedade ou não da atuação do despachante aduaneiro.

Artigo 18 - Outras pessoas vinculadas à atividade aduaneira

1. Consideram-se também pessoas vinculadas à atividade aduaneira:
 - a) depositário de mercadorias: a pessoa autorizada pela Administração Aduaneira a receber, armazenar e custodiar mercadorias em um depósito sob controle aduaneiro;
 - b) transportador: quem realiza o transporte de mercadorias sujeitas a controle aduaneiro, por conta própria ou com execução de um contrato de transporte;
 - c) agente de transporte: quem, em representação do transportador, tem a seu cargo os trâmites relacionados com a entrada, permanência e saída dos meios de transporte, da carga e das unidades de carga do território aduaneiro;
 - d) agente de carga: quem tem sob sua responsabilidade a consolidação ou desconsolidação do documento de carga emitido em seu nome para tal fim, assim como o contrato de transporte da mercadoria e outros serviços conexos, em nome do importador ou exportador;
 - e) provedor de bordo: quem tem a seu cargo o abastecimento do meio de transporte em viagem internacional com mercadoria destinada a sua manutenção ou reparo ou ao uso ou consumo do próprio meio de transporte, da tripulação e dos passageiros; e

f) operador postal: a pessoa jurídica de direito público ou privado que explora economicamente, em seu próprio nome, o serviço de admissão, tratamento, transporte e distribuição de correspondência e encomendas, incluindo os de entrega expressa que requeiram traslado urgente.

2. Além dos sujeitos indicados no numeral 1, serão consideradas pessoas vinculadas à atividade aduaneira as que executem atividade profissional, técnica ou comercial, relacionada com destinos e operações aduaneiros.

TÍTULO III - INGRESSO DA MERCADORIA NO TERRITÓRIO ADUANEIRO

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 19 - Controle, vigilância e fiscalização

1. As mercadorias, os meios de transporte e unidades de carga ingressados no território aduaneiro ficam sujeitos a controle, vigilância e fiscalização por parte da Administração Aduaneira, conforme estabelecido neste Código e em suas normas regulamentares.

2. As mercadorias, meios de transporte e unidades de carga que atravessem o território de um dos Estados Partes com destino a outro Estado Parte ou ao exterior poderão ser objeto de fiscalização aduaneira com base em análise de risco ou indícios de infração à legislação aduaneira.

Artigo 20 - Ingresso por lugares e em horários habilitados

1. O ingresso de mercadorias, meios de transporte e unidades de carga ao território aduaneiro somente poderá ser efetuado pelas rotas, lugares e nos horários habilitados pela Administração Aduaneira.

2. A permanência, a circulação e a saída de mercadorias estarão sujeitas aos requisitos estabelecidos neste Código e em suas normas regulamentares.

3. A Administração Aduaneira estabelecerá os requisitos necessários para o ingresso de mercadorias por dutos fixos, como oleodutos, gasodutos ou linhas de transmissão de eletricidade, ou por outros meios não previstos neste Código, a fim de garantir o devido controle e a fiscalização aduaneira.

Artigo 21 - Transporte direto da mercadoria a um lugar habilitado

1. A mercadoria ingressada no território aduaneiro deve ser diretamente transportada a um local habilitado pela Administração Aduaneira, por quem tenha efetuado a introdução ou por quem, em caso de transbordo, seja encarregado pelo transporte depois do ingresso no referido território, cumprindo as formalidades estabelecidas na legislação aduaneira.

2. O previsto no numeral 1 não se aplica à mercadoria que se encontre a bordo de um meio de transporte que atravesse as águas jurisdicionais ou o espaço aéreo de um dos Estados Partes quando seu destino seja outro Estado Parte ou um terceiro país.

3. Quando, em razão de caso fortuito ou força maior, não seja possível cumprir a obrigação prevista no numeral 1, o responsável pelo transporte informará imediatamente essa situação à Administração Aduaneira com jurisdição sobre o lugar onde se encontre o meio de transporte.

CAPÍTULO II - DECLARAÇÃO DE CHEGADA E DESCARGA DA MERCADORIA

Artigo 22 - Declaração de chegada

1. A mercadoria que chegue a um lugar habilitado pela Administração Aduaneira deve ser apresentada a esta por meio da declaração de chegada, por quem a tenha introduzido no território aduaneiro ou, em caso de transbordo, pelo responsável pelo transporte, observados a forma, as condições e os prazos estabelecidos nas normas regulamentares.
2. A declaração de chegada deve conter a informação necessária para identificação do meio de transporte, da unidade de carga e da mercadoria.
3. A falta ou negativa de apresentação da declaração de chegada facultará à Administração Aduaneira adotar as medidas previstas na legislação de cada Estado Parte.
4. O manifesto de carga do meio de transporte ou documento equivalente poderá ser aceito como declaração de chegada sempre que contenha todas as informações requeridas para esta.
5. A apresentação da declaração de chegada no caso de mercadorias que se encontrem a bordo de navios ou aeronaves cujo destino seja outro Estado Parte ou um terceiro país será excetuada de acordo com o disposto nas normas regulamentares.
6. Poderão ser estabelecidos, nas normas regulamentares, procedimentos simplificados para o cumprimento do disposto no numeral 1, para meios de transporte que realizem operações não comerciais, sem prejuízo das medidas de controle específicas que se estabeleçam para o ingresso.
7. As informações contidas na declaração de chegada, manifesto de carga ou documento equivalente poderão ser retificadas nos casos previstos nas normas regulamentares.

Artigo 23 - Obrigação de descarga

1. A totalidade da mercadoria incluída na declaração de chegada que estiver destinada ao local de chegada deverá ser descarregada.
2. A Administração Aduaneira permitirá que toda ou parte da mercadoria destinada ao local de chegada do meio de transporte, incluída na declaração de chegada e que não tenha sido ainda descarregada, permaneça a bordo desde que seja solicitado, por razões justificadas, observados o prazo e as condições estabelecidos nas normas regulamentares.
3. Permanecerão a bordo sem necessidade de solicitação:
 - a) as provisões de bordo e demais provisões do meio de transporte;
 - b) os bens dos tripulantes; e
 - c) as mercadorias que se encontrem em trânsito a outro local.
4. Quando justificado, será autorizada, a pedido do interessado, a reexpedição sob controle aduaneiro de mercadoria que esteja a bordo do meio de transporte.

Artigo 24 - Autorização para descarga

1. A mercadoria somente poderá ser descarregada em local habilitado e depois de formalizada a declaração de chegada e concedida a autorização de descarga pela Administração Aduaneira.
2. O disposto no numeral 1 não se aplica em caso de perigo iminente que exija descarga da mercadoria, devendo, nestas circunstâncias, o transportador ou seu agente informar imediatamente o ocorrido à Administração Aduaneira jurisdicionante.

Artigo 25 - Justificativa por diferenças na descarga

1. A diferença, para mais ou para menos, de mercadoria descarregada em relação à informada na declaração de chegada deverá ser justificada pelo transportador ou seu agente, nos prazos e nas condições estabelecidos nas normas regulamentares.

2. Sobre a diferença para menos não justificada, haverá presunção de introdução definitiva no território aduaneiro, sendo responsáveis pelo pagamento dos tributos aduaneiros e seus acréscimos legais o transportador e seu agente de transporte, de acordo com o estabelecido na legislação de cada Estado Parte.
3. Em caso de diferença para mais não justificada, a mercadoria receberá o tratamento estabelecido na legislação de cada Estado Parte.
4. O previsto nos numerais 2 e 3 não eximirá o transportador nem o agente de transporte das sanções aplicáveis.

Artigo 26 - Tolerância na descarga

As diferenças, para mais ou para menos, de mercadoria descarregada em relação à informada na declaração de chegada serão admitidas sem necessidade de justificativa e não configurarão faltas ou infrações aduaneiras, desde que não superem os limites de tolerância estabelecidos nas normas regulamentares.

Artigo 27 - Mercadoria chegada em decorrência de um sinistro

1. Quando as mercadorias houverem chegado ao território aduaneiro em decorrência de naufrágio, descarte, acidente ou outro sinistro ocorrido durante o transporte, a Administração Aduaneira as submeterá a depósito temporário de importação, por conta de quem comprovar disponibilidade jurídica sobre as mercadorias, mediante sua descrição detalhada e as informações sobre as circunstâncias em que foram encontradas.
2. Aqueles que encontrarem mercadorias em qualquer das situações previstas no numeral 1 deverão avisar imediatamente à unidade aduaneira mais próxima, a qual as custodiará até que se adote a destinação prevista na legislação de cada Estado Parte.
3. A Administração Aduaneira dará publicidade da existência das mercadorias referidas nos numerais 1 e 2.

Artigo 28 - Chegada forçada

Em caso de chegada forçada, o transportador, seu agente ou representante informará imediatamente o ocorrido à unidade aduaneira mais próxima, de acordo com o disposto nas normas regulamentares.

CAPÍTULO III - DEPÓSITO TEMPORÁRIO DE IMPORTAÇÃO

Artigo 29 - Definição, permanência e responsabilidade

1. Depósito temporário é a condição a que estão sujeitas as mercadorias desde o momento da descarga até que recebam um destino aduaneiro.
2. As mercadorias em depósito temporário devem permanecer em locais habilitados e durante os prazos estabelecidos, de conformidade com o disposto neste Código e em suas normas regulamentares.
3. Em casos de falta, excesso, avaria ou destruição de mercadoria submetida a depósito temporário, serão responsáveis pelo pagamento dos tributos aduaneiros e seus acréscimos legais o depositário e quem tiver a disponibilidade jurídica da mercadoria, de acordo com o estabelecido na legislação de cada Estado Parte.

Artigo 30 - Ingresso de mercadoria com sinais de avaria, deterioração ou violação

Se no momento do ingresso em depósito temporário, a mercadoria ou sua embalagem ostentarem indícios de avaria, deterioração ou sinais de violação, o depositário deverá comunicar o fato imediatamente à Administração Aduaneira e separar a mercadoria avariada ou deteriorada das demais, a fim de que seja excluída sua responsabilidade.

Artigo 31 - Operações permitidas

1. A mercadoria em depósito temporário somente pode ser objeto de operações destinadas a assegurar sua conservação, impedir sua deterioração e facilitar seu despacho, desde que essas operações não modifiquem sua natureza, sua apresentação ou suas características técnicas e não aumentem seu valor.

2. Sem prejuízo do exercício dos controles que realizem outros órgãos dentro de suas respectivas competências, aquele que tiver a disponibilidade jurídica das mercadorias poderá solicitar seu exame e a extração de amostras, com o objetivo de lhes atribuir um destino aduaneiro.

3. A desembalagem, pesagem, reembalagem e qualquer outra manipulação da mercadoria, bem como os gastos correspondentes, inclusive para sua análise, se necessária, correrão por conta e risco do interessado.

Artigo 32 - Mercadoria sem documentação

A mercadoria que se encontre em depósito temporário sem documentação será considerada abandonada.

Artigo 33 - Destinos da mercadoria

A mercadoria em depósito temporário deverá receber um dos destinos aduaneiros previstos no Artigo 35.

Artigo 34 - Vencimento do prazo de permanência

A mercadoria em depósito temporário para a qual não se tenha iniciado, no prazo estabelecido, o procedimento para inclusão em um destino aduaneiro será considerada abandonada.

TÍTULO IV - DESTINOS ADUANEIROS DE IMPORTAÇÃO

CAPÍTULO I – CLASSIFICAÇÃO

Artigo 35 – Classificação

1. A mercadoria ingressada no território aduaneiro deverá receber um dos seguintes destinos aduaneiros:

- a) inclusão em um regime aduaneiro de importação;
- b) retorno ao exterior;
- c) abandono; ou
- d) destruição.

2. As normas regulamentares estabelecerão os requisitos, formalidades e procedimentos para a aplicação dos destinos aduaneiros previstos neste Título, podendo exigir-se o cumprimento de outros procedimentos, em casos determinados, por razões de segurança ou controle.

CAPÍTULO II - INCLUSÃO EM UM REGIME ADUANEIRO DE IMPORTAÇÃO

Seção I - Disposições gerais

Artigo 36 - Regimes aduaneiros

A mercadoria ingressada no território aduaneiro poderá ser incluída nos seguintes regimes aduaneiros:

- a) importação definitiva;
- b) admissão temporária para reexportação no mesmo estado;
- c) admissão temporária para aperfeiçoamento ativo;
- d) transformação sob controle aduaneiro;
- e) depósito aduaneiro; ou
- f) trânsito aduaneiro.

Artigo 37 - Apresentação da declaração de mercadoria

1. A solicitação de inclusão da mercadoria em um regime aduaneiro deverá ser formalizada perante a Administração Aduaneira por meio de uma declaração de mercadoria.
2. Aquele que solicitar a aplicação de um regime aduaneiro deverá comprovar a disponibilidade jurídica da mercadoria perante a Administração Aduaneira, no momento de apresentação da declaração de mercadoria, mediante o correspondente conhecimento de carga ou documento de efeito equivalente.
3. A declaração deve conter os dados e elementos necessários para permitir à Administração Aduaneira o controle da correta classificação tarifária, da valoração da mercadoria e do pagamento dos tributos correspondentes.
4. A declaração de mercadoria poderá ser apresentada antes da chegada do meio de transporte, de acordo com o estabelecido nas normas regulamentares.

Artigo 38 - Formas de apresentação da declaração de mercadoria

1. A declaração de mercadoria será apresentada por meio de transmissão eletrônica de dados.
2. Sem prejuízo do disposto no numeral 1 e quando assim o disponha a Administração Aduaneira, a declaração de mercadoria poderá ser apresentada por escrito em papel ou mediante uma declaração verbal.
3. Quando se utilize meio eletrônico de processamento de dados, a Administração Aduaneira, sem prejuízo do trâmite do despacho, exigirá a ratificação da declaração com assinatura do declarante ou de seu representante, salvo se o sistema permitir a prova da autoria da declaração por outros meios.

Artigo 39 - Documentação complementar

1. A declaração de mercadoria deverá ser acompanhada da documentação complementar exigível conforme o regime solicitado, de acordo com as normas regulamentares.
2. Os documentos complementares exigidos para o despacho aduaneiro da mercadoria poderão também ser apresentados ou mantidos disponíveis por meios eletrônicos de processamento de dados, de acordo com o que estabeleça a Administração Aduaneira.

3. A Administração Aduaneira poderá autorizar que parte da documentação complementar seja apresentada após o registro da declaração de mercadoria, de acordo com o estabelecido nas normas regulamentares.

4. A Administração Aduaneira poderá exigir que a documentação complementar seja traduzida para algum dos idiomas oficiais do MERCOSUL.

Artigo 40 - Despacho aduaneiro

1. Despacho aduaneiro é o conjunto de formalidades e procedimentos que devem ser cumpridos para a aplicação de um regime aduaneiro.

2. As normas regulamentares poderão prever a realização de um despacho aduaneiro simplificado, para permitir a liberação da mercadoria com facilidades formais e procedimentais, em razão da qualidade do declarante, das características da mercadoria ou das circunstâncias da operação.

Artigo 41 - Exame preliminar da declaração de mercadoria

1. Depois de apresentada a solicitação de um regime aduaneiro com a declaração de mercadoria, a Administração Aduaneira efetuará um exame preliminar de tal declaração, preferencialmente mediante a utilização de sistemas informatizados, a fim de determinar se contém todos os dados exigidos e se foi juntada a documentação complementar correspondente e, em caso positivo, efetuará o registro.

2. Se a declaração de mercadoria não reunir os requisitos exigidos, serão comunicadas ao declarante as razões pelas quais não se aceita o registro, a fim de que este possa sanar a deficiência.

Artigo 42 - Responsabilidade do declarante

Registrada a declaração de mercadoria, o declarante é responsável pela:

- a) exatidão e veracidade dos dados da declaração;
- b) autenticidade da documentação complementar; e
- c) observância de todas as obrigações inerentes ao regime solicitado.

Artigo 43 - Inalterabilidade da declaração de mercadoria

1. Efetuado o registro, a declaração de mercadoria é inalterável pelo declarante.

2. Sem prejuízo do estabelecido no numeral 1, a Administração Aduaneira poderá autorizar a retificação da declaração registrada quando:

- a) a inexatidão formal tenha surgido da leitura da própria declaração ou da leitura da documentação complementar; e
- b) a solicitação seja apresentada à Administração Aduaneira com anterioridade:
 - 1. à notificação, pela Administração Aduaneira, sobre a inexatidão formal;
 - 2. à determinação de medidas especiais de controle posteriores à liberação; ou
 - 3. ao início de qualquer procedimento de fiscalização.

Artigo 44 - Cancelamento ou anulação da declaração de mercadoria

1. A declaração de mercadoria poderá ser cancelada ou anulada pela Administração Aduaneira mediante solicitação fundamentada do interessado ou, excepcionalmente, de ofício.

2. O cancelamento ou anulação da declaração de mercadoria, se a Administração Aduaneira decidiu proceder à verificação da mercadoria, estará condicionada ao resultado deste procedimento.

3. Se a Administração Aduaneira tiver detectado indícios de faltas, infrações ou ilícitos aduaneiros relativos à declaração ou à mercadoria nela descrita, o cancelamento ou anulação estará sujeito ao resultado do procedimento correspondente.
4. Efetuado o cancelamento ou anulação da declaração de mercadoria, a Administração Aduaneira, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis, procederá à devolução dos tributos que tiver arrecadado, com exceção das taxas.
5. A declaração de mercadoria não poderá ser cancelada ou anulada depois da liberação e da entrega da mercadoria.

Artigo 45 - Faculdades de controle da Administração Aduaneira

1. Independentemente do regime solicitado, depois de registrada a declaração de mercadoria, a Administração Aduaneira poderá, antes ou depois da concessão do regime, controlar a exatidão e a veracidade dos dados declarados e a correta aplicação da legislação correspondente.
2. Para comprovação da exatidão e da veracidade da declaração de mercadoria, a Administração Aduaneira poderá proceder à análise documental, à verificação da mercadoria, com extração, sendo o caso, de amostras, e à solicitação de laudos técnicos ou a qualquer outra medida que considere necessária.

Artigo 46 – Seletividade

1. A Administração Aduaneira poderá selecionar, por meio de critérios previamente estabelecidos, as declarações de mercadoria que serão objeto de análise documental, verificação da mercadoria ou outro procedimento aduaneiro, antes da liberação.
2. Os critérios de seletividade serão fundados em parâmetros elaborados com base em análise de risco para o tratamento das declarações de mercadoria e, de forma complementar, mediante sistema aleatório.
3. A declaração registrada em sistema informatizado será objeto de seleção automática.

Artigo 47 - Verificação da mercadoria

A verificação poderá ser efetuada em relação a toda a mercadoria ou somente a uma parte dela, considerando-se, neste caso, os resultados da verificação parcial válidos também para a mercadoria restante incluída na mesma declaração.

Artigo 48 - Presença do interessado no ato de verificação da mercadoria

O declarante ou aquele que tenha a disponibilidade jurídica da mercadoria terá direito a assistir os atos de verificação desta e, se não se fizer presente, a Administração Aduaneira os realizará de ofício e a verificação produzirá os mesmos efeitos que teria se realizada na presença do interessado.

Artigo 49 - Custos de transporte, extração de amostras e uso de pessoal especializado

Serão de responsabilidade do declarante os custos correspondentes a:

- a) transporte, conservação e manipulação da mercadoria que sejam necessários para sua verificação ou para extração de amostras;
- b) extração de amostras e sua análise, bem como a elaboração de laudos técnicos; e

c) contratação de pessoal especializado para assistir a Administração Aduaneira na verificação da mercadoria ou na extração de amostras de mercadorias especiais, frágeis ou perigosas.

Artigo 50 - Revisão posterior da declaração de mercadoria

A Administração Aduaneira poderá, depois da liberação da mercadoria, efetuar a análise dos documentos, dados e informações apresentados e relativos ao regime aduaneiro solicitado, bem como realizar a verificação da mercadoria e revisar sua classificação tarifária, origem e valoração aduaneira, com o objetivo de comprovar a exatidão da declaração, o fundamento do regime autorizado, o tributo pago ou o benefício concedido.

Seção II - Importação definitiva

Artigo 51 – Definição

1. A importação definitiva é o regime pelo qual a mercadoria importada pode ter livre circulação no território aduaneiro, mediante o prévio pagamento dos tributos aduaneiros de importação correspondentes e o cumprimento de todas as formalidades aduaneiras.
2. A mercadoria submetida ao regime de importação definitiva estará sujeita às proibições ou restrições aplicáveis à importação.

Artigo 52 - Despacho direto de importação definitiva

1. O despacho direto de importação definitiva é um procedimento pelo qual a mercadoria pode ser despachada diretamente, sem prévia submissão a depósito temporal de importação.
2. Deverão obrigatoriamente ser submetidas ao procedimento previsto no numeral 1 as mercadorias cujo ingresso em depósito signifique perigo ou risco para a integridade das pessoas ou do meio ambiente, bem como outros tipos de mercadorias que tenham características especiais, de acordo com as normas regulamentares.

Seção III - Admissão temporária para reexportação no mesmo estado

Artigo 53 – Definição

1. A admissão temporária para reexportação no mesmo estado é o regime por meio do qual a mercadoria é importada com finalidade e prazo determinados, com a obrigação de ser reexportada no mesmo estado, salvo sua depreciação pelo uso normal, sem pagamento ou com pagamento parcial dos tributos aduaneiros que incidem sobre a importação definitiva, com exceção das taxas.
2. A mercadoria introduzida sob o regime de admissão temporária para reexportação no mesmo estado não está sujeita, na reexportação realizada em cumprimento do regime, ao pagamento dos tributos que incidiriam em uma operação de exportação.

Artigo 54 - Extinção da aplicação

1. A aplicação do regime de admissão temporária para reexportação no mesmo estado será extinta com a reexportação da mercadoria no prazo autorizado.
2. A extinção da aplicação do regime poderá ocorrer também mediante:
 - a) a inclusão em outro regime aduaneiro;
 - b) a destruição sob controle aduaneiro; ou
 - c) o abandono.

3. A autoridade competente disporá sobre a autorização dos destinos referidos no numeral 2 e sobre a exigibilidade do pagamento dos tributos incidentes.

Artigo 55 - Descumprimento de obrigações substanciais do regime

1. Verificado o descumprimento de obrigações substanciais impostas como condição para concessão do regime, a mercadoria submetida ao regime de admissão temporária para reexportação no mesmo estado será considerada importada definitivamente.
2. Se o descumprimento ocorrer com relação a mercadoria cuja importação definitiva não seja permitida, será efetuada sua apreensão.
3. O disposto nos numerais 1 e 2 será aplicado sem prejuízo das sanções cabíveis.

Seção IV - Admissão temporária para aperfeiçoamento ativo

Artigo 56 – Definição

A admissão temporária para aperfeiçoamento ativo é o regime pelo qual a mercadoria é importada sem pagamento dos tributos aduaneiros, com exceção das taxas, para ser destinada a determinada operação de transformação, elaboração, reparo ou outra autorizada e à posterior reexportação sob a forma de produto resultante, em prazo determinado.

Artigo 57 - Operações complementares de aperfeiçoamento fora do território aduaneiro

A autoridade competente poderá autorizar que a totalidade ou parte das mercadorias submetidas ao regime de admissão temporária para aperfeiçoamento ativo ou os produtos transformados possam ser remetidos para fora do território aduaneiro para operações complementares de aperfeiçoamento.

Artigo 58 - Desperdícios ou resíduos resultantes do aperfeiçoamento ativo

1. Os desperdícios ou resíduos com valor comercial, resultantes das atividades de aperfeiçoamento ativo e que não forem reexportados estarão sujeitos ao pagamento dos tributos incidentes sobre a importação definitiva.
2. As normas regulamentares poderão estabelecer o limite percentual abaixo do qual os desperdícios ou resíduos estarão isentos do pagamento de tributos aduaneiros.

Artigo 59 - Reparos gratuitos

1. Se a admissão temporária for realizada com a finalidade de reparo de mercadoria previamente exportada em caráter definitivo, a reexportação será efetuada sem o pagamento dos impostos sobre a exportação, desde que se demonstre à Administração Aduaneira que o reparo foi realizado de forma gratuita, em razão de obrigação contratual de garantia.
2. O disposto no numeral 1 não se aplica quando o estado defeituoso da mercadoria houver sido considerado no momento da exportação definitiva.

Artigo 60 - Extinção da aplicação

1. A aplicação do regime de admissão temporária para aperfeiçoamento ativo será extinta com a reexportação da mercadoria sob a forma resultante, nos prazos e nas condições estabelecidos na respectiva autorização.
2. A extinção da aplicação do regime poderá ocorrer também mediante:
 - a) a inclusão em outro regime aduaneiro;
 - b) a reexportação da mercadoria admitida no regime sem o aperfeiçoamento previsto, dentro do prazo autorizado;
 - c) a destruição sob controle aduaneiro; ou
 - d) o abandono.
3. A autoridade competente disporá sobre a autorização dos destinos e operações referidos no numeral 2 e sobre a exigibilidade do pagamento dos tributos incidentes.

Artigo 61 - Descumprimento de obrigações substanciais do regime

1. Verificado o descumprimento de obrigações substanciais impostas como condição para concessão do regime, a mercadoria submetida ao regime de admissão temporária para aperfeiçoamento ativo será considerada importada definitivamente.
2. Se o descumprimento ocorrer com relação a mercadoria cuja importação definitiva não seja permitida, será efetuada sua apreensão.
3. O disposto nos numerais 1 e 2 será aplicado sem prejuízo das sanções cabíveis.

Artigo 62 - Reposição de mercadoria

A reposição de mercadoria é um procedimento que permite ao beneficiário do regime a importação, sem o pagamento dos tributos aduaneiros, com exceção das taxas, de mercadoria idêntica ou similar, em espécie, características técnicas, qualidade e quantidade, à adquirida no mercado interno ou importada em caráter definitivo, que houver sido utilizada ou consumida para a elaboração de mercadorias previamente exportadas, com a finalidade de reposição.

Artigo 63 – Regulamentação

1. As normas regulamentares estabelecerão os casos, requisitos, condições, prazos, formalidades e procedimentos específicos para a aplicação do regime.
2. A legislação dos Estados Partes estabelecerá os órgãos que intervirão na aplicação do regime.
3. A adoção do disposto nesta Seção não afetará as denominações específicas adotadas pelos Estados Partes para situações em que haja aperfeiçoamento ativo.

Seção V - Transformação sob controle aduaneiro

Artigo 64 - Definição

A transformação sob controle aduaneiro é o regime pelo qual a mercadoria é importada sem pagamento dos tributos aduaneiros, com exceção das taxas, para ser submetida, sob controle aduaneiro, dentro do prazo autorizado, a operações que modifiquem sua espécie ou estado para posterior importação definitiva em condições que impliquem um montante de tributos aduaneiros inferior ao que seria aplicável sobre a mercadoria originalmente importada.

Artigo 65 - Aplicação

A autoridade competente determinará as mercadorias e as operações autorizadas para a aplicação do regime.

Artigo 66 - Extinção da aplicação

1. A aplicação do regime de transformação sob controle aduaneiro será extinta quando os produtos resultantes da operação de transformação forem importados de forma definitiva.
2. A extinção da aplicação do regime poderá ocorrer também com:
 - a) a inclusão dos produtos resultantes da transformação em outro regime aduaneiro, com a condição de que sejam cumpridas as formalidades exigíveis em cada caso;
 - b) a reexportação da mercadoria admitida no regime sem a transformação prevista, dentro do prazo autorizado;
 - c) a destruição sob controle aduaneiro; ou
 - d) o abandono.
3. A autoridade competente disporá sobre a autorização dos destinos e operações referidos no numeral 2 e sobre a exigibilidade do pagamento dos tributos incidentes.

Seção VI - Depósito aduaneiro

Artigo 67 – Definição

1. O depósito aduaneiro é o regime pelo qual a mercadoria importada ingressa em um depósito aduaneiro, sem pagamento dos tributos aduaneiros, com exceção das taxas, para posterior inclusão em outro regime aduaneiro.
2. As normas regulamentares disporão sobre o prazo de permanência da mercadoria sob este regime.

Artigo 68 – Modalidades

O regime de depósito aduaneiro pode apresentar as seguintes modalidades:

- a) depósito de armazenamento: no qual a mercadoria somente pode ser objeto de operações destinadas a assegurar seu reconhecimento, conservação, fracionamento em lotes ou volumes e de qualquer outra operação que não altere seu valor nem modifique sua natureza ou estado;
- b) depósito comercial: no qual a mercadoria pode ser objeto de operações destinadas a facilitar sua comercialização ou aumentar seu valor, sem modificar sua natureza ou estado;
- c) depósito industrial: no qual a mercadoria pode ser objeto de operações destinadas a modificar sua natureza ou estado, incluindo a industrialização de matérias-primas e de produtos semi-elaborados, montagens e qualquer outra operação análoga;
- d) depósito de reparo e manutenção: no qual a mercadoria pode ser objeto de serviços de reparo e manutenção, sem modificação de sua natureza; e
- e) depósito para exposição ou outra atividade similar: no qual a mercadoria ingressada pode ser destinada a exposições, demonstrações, feiras ou outras atividades similares.

Artigo 69 - Extinção da aplicação

1. A aplicação do regime de depósito aduaneiro será extinta com a inclusão da mercadoria em outro regime aduaneiro.
2. A extinção da aplicação do regime poderá ocorrer também mediante:
 - a) o retorno ao exterior;
 - b) a destruição sob controle aduaneiro; ou
 - c) o abandono.
3. A autoridade competente disporá sobre a autorização dos destinos referidos no numeral 2 e sobre a exigibilidade do pagamento dos tributos incidentes.

Artigo 70 - Vencimento do prazo de permanência

A mercadoria em depósito aduaneiro para a qual não se tenha solicitado, no prazo estabelecido, o procedimento para retorno ao exterior ou inclusão em outro regime aduaneiro será considerada abandonada.

CAPÍTULO III - RETORNO AO EXTERIOR

Artigo 71 – Definição

O retorno ao exterior consiste na saída sob controle aduaneiro, sem o pagamento dos tributos aduaneiros nem a aplicação de proibições ou restrições de caráter econômico, da mercadoria ingressada no território aduaneiro que se encontre em condição de depósito temporário de importação ou sob o regime de depósito aduaneiro, de acordo com o estabelecido nas normas regulamentares, sempre que não haja sofrido alterações em sua natureza.

CAPÍTULO IV – ABANDONO

Artigo 72 – Casos

1. Cumpridos os procedimentos previstos nas legislações aduaneiras de cada Estado Parte, será considerada em situação de abandono a mercadoria:
 - a) com prazo de permanência em depósito temporário vencido;
 - b) cujo abandono expresso e voluntário tenha sido aceito pela Administração Aduaneira; ou
 - c) submetida a despacho aduaneiro, cujo trâmite não haja sido concluído no prazo por razões atribuíveis ao interessado.
2. A legislação dos Estados Partes poderá estabelecer os procedimentos para o tratamento a ser aplicado à mercadoria e a responsabilidade pelos gastos nas situações de abandono previstas no numeral 1 e em outras disposições deste Código.

CAPÍTULO V – DESTRUIÇÃO

Artigo 73 – Destruição

1. A Administração Aduaneira determinará a destruição sob controle aduaneiro daquelas mercadorias que atentem contra a moral, a saúde, a segurança, a ordem pública ou o meio ambiente.
2. Os gastos ocasionados pela destruição serão de responsabilidade do consignatário ou de quem tenha a disponibilidade jurídica da mercadoria, se forem identificáveis.

TÍTULO V - SAÍDA DA MERCADORIA DO TERRITÓRIO ADUANEIRO

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 74 - Controle, vigilância e fiscalização

1. A saída das mercadorias, dos meios de transporte e das unidades de carga do território aduaneiro está sujeita a controle, vigilância e fiscalização por parte da Administração Aduaneira, de acordo com o estabelecido neste Código e suas normas regulamentares.

2. As mercadorias, meios de transporte e unidades de carga que atravessem o território de um dos Estados Partes com destino a outro Estado Parte ou ao exterior poderão ser objeto de fiscalização aduaneira com base em análise de risco ou indícios de infração à legislação aduaneira.

Artigo 75 - Saída por lugares e em horários habilitados

1. A saída de mercadorias, meios de transporte e unidades de carga do território aduaneiro somente poderá efetuar-se pelas rotas, locais e nos horários autorizados pela Administração Aduaneira.
2. A permanência, a circulação e a saída de mercadorias estarão sujeitas aos requisitos estabelecidos neste Código e em suas normas regulamentares.
3. A Administração Aduaneira estabelecerá os requisitos necessários para a saída de mercadorias por dutos fixos, como oleodutos, gasodutos ou linhas de transmissão de eletricidade, ou por outros meios não previstos neste Código, a fim de garantir o devido controle e a fiscalização aduaneira.

CAPÍTULO II - DECLARAÇÃO DE SAÍDA

Artigo 76 - Declaração de saída

1. Considera-se declaração de saída a informação fornecida à Administração Aduaneira dos dados relativos ao meio de transporte, às unidades de carga e à mercadoria transportada, contidos nos documentos de transporte, efetuada pelo transportador ou por quem seja responsável por essa informação.
2. O manifesto de carga do meio de transporte ou documento de efeito equivalente poderá ser aceito como declaração de saída sempre que contenha todas as informações requeridas.
3. Serão aplicadas à declaração de saída, no que couberem, as disposições relativas à declaração de chegada previstas no Capítulo II do Título III deste Código.

CAPÍTULO III - DEPÓSITO TEMPORÁRIO DE EXPORTAÇÃO

Artigo 77 - Depósito temporário de exportação

1. A mercadoria introduzida na zona primária aduaneira para exportação que não for carregada diretamente em seu meio de transporte, e ingressar em local habilitado para tal fim, estará submetida a depósito temporário de exportação desde o momento de sua recepção até que seja autorizado algum regime aduaneiro de exportação, ou até que a mercadoria seja restituída à economia interna.
2. Serão aplicadas ao depósito temporário de exportação, no que couberem, as disposições relativas ao depósito temporário de importação previstas no Capítulo III do Título III deste Código.

TÍTULO VI - DESTINO ADUANEIRO DE EXPORTAÇÃO

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 78 - Inclusão em um regime aduaneiro

1. A mercadoria que sair do território aduaneiro deverá receber como destino aduaneiro sua inclusão em um regime aduaneiro de exportação.
2. Serão aplicadas aos regimes aduaneiros de exportação, no que couberem, as disposições relativas aos regimes aduaneiros de importação previstas na Seção I do Capítulo II do Título IV deste Código.
3. As normas regulamentares estabelecerão os requisitos, formalidades e procedimentos para a aplicação dos regimes aduaneiros previstos neste Título.

Artigo 79 - Regimes aduaneiros

A mercadoria de livre circulação que sair do território aduaneiro poderá ser incluída nos seguintes regimes aduaneiros:

- a) exportação definitiva;
- b) exportação temporária para reimportação no mesmo estado;
- c) exportação temporária para aperfeiçoamento passivo; ou
- d) trânsito aduaneiro.

Artigo 80 - Apresentação da declaração de mercadoria

1. A solicitação de inclusão da mercadoria em um regime aduaneiro deverá ser formalizada perante a Administração Aduaneira por meio de uma declaração de mercadoria.
2. A declaração de mercadoria deverá ser apresentada antes da saída do meio de transporte, de acordo com o estabelecido nas normas regulamentares.

CAPITULO II - EXPORTAÇÃO DEFINITIVA

Artigo 81 – Definição

1. A exportação definitiva é o regime pelo qual se permite a saída do território aduaneiro, com caráter definitivo, da mercadoria de livre circulação, sujeita ao pagamento dos tributos aduaneiros sobre a exportação correspondentes e ao cumprimento de todas as formalidades aduaneiras exigíveis.
2. A mercadoria submetida ao regime de exportação definitiva estará sujeita às proibições ou restrições aplicáveis à exportação.

Artigo 82 - Despacho direto de exportação definitiva

O despacho direto de exportação definitiva é o procedimento por meio do qual a mercadoria pode ser despachada diretamente, sem prévia submissão a depósito temporário de exportação.

CAPITULO III - EXPORTAÇÃO TEMPORÁRIA PARA REIMPORTAÇÃO NO MESMO ESTADO

Artigo 83 – Definição

1. A exportação temporária para reimportação no mesmo estado é o regime pelo qual a mercadoria de livre circulação é exportada com finalidade e por prazo determinados, com a

obrigação de ser reimportada no mesmo estado, salvo sua depreciação pelo uso normal, sem pagamento dos tributos aduaneiros incidentes sobre a exportação definitiva, com exceção das taxas.

2. O retorno da mercadoria que tenha saído de território aduaneiro sob o regime de exportação temporária para reimportação no mesmo estado será efetuado sem o pagamento dos tributos aduaneiros incidentes na importação.

Artigo 84 - Extinção da aplicação

1. A aplicação do regime de exportação temporária para reimportação no mesmo estado será extinta com a reimportação da mercadoria no prazo autorizado.

2. A extinção da aplicação poderá ocorrer também com a inclusão no regime aduaneiro de exportação definitiva.

3. A autoridade competente disporá sobre a autorização do regime referido no numeral 2 e sobre a exigibilidade do pagamento dos tributos incidentes.

Artigo 85 - Descumprimento de obrigações substanciais do regime

1. Verificado o descumprimento de obrigações substanciais impostas como condição para concessão do regime, a mercadoria submetida ao regime de exportação temporária para reimportação no mesmo estado será considerada exportada definitivamente.

2. O fato de a mercadoria se encontrar sujeita a uma proibição ou restrição não constituirá impedimento para a cobrança dos tributos incidentes sobre a exportação definitiva.

3. O disposto nos numerais 1 e 2 será aplicado sem prejuízo das sanções cabíveis.

CAPITULO IV - EXPORTAÇÃO TEMPORÁRIA PARA APERFEIÇOAMENTO PASSIVO

Artigo 86 – Definição

A exportação temporária para aperfeiçoamento passivo é o regime pelo qual a mercadoria de livre circulação é exportada sem pagamento dos tributos aduaneiros, com exceção das taxas, para ser submetida a uma operação de transformação, elaboração, reparo ou outra autorizada, e a sua posterior reimportação sob a forma de produto resultante em prazo determinado, sujeita à aplicação dos tributos incidentes sobre a importação somente sobre o valor agregado no exterior.

Artigo 87 - Reparos gratuitos

1. Se a exportação temporária para aperfeiçoamento passivo tiver por finalidade o reparo de mercadoria importada em caráter definitivo, a reimportação será efetuada sem o pagamento de tributos aduaneiros, com exceção das taxas, desde que se comprove perante a Administração Aduaneira que o reparo foi realizado de forma gratuita, em razão de obrigação contratual de garantia.

2. O disposto no numeral 1 não se aplica quando o estado defeituoso da mercadoria houver sido considerado no momento da importação definitiva.

Artigo 88 - Desperdícios ou resíduos resultantes do aperfeiçoamento passivo

Os desperdícios ou resíduos com valor comercial, resultantes das atividades de aperfeiçoamento passivo e que não forem reimportados estarão sujeitos ao pagamento dos tributos sobre a exportação definitiva correspondentes.

Artigo 89 - Extinção da aplicação

1. A aplicação do regime de exportação temporária para aperfeiçoamento passivo será extinta com a reimportação da mercadoria sob a forma resultante, nos prazos e nas condições estabelecidos na respectiva autorização.
2. A extinção do regime poderá ocorrer também com a inclusão no regime aduaneiro de exportação definitiva.
3. A autoridade competente disporá sobre a autorização do regime referido no numeral 2 e sobre a exigibilidade do pagamento dos tributos incidentes.

Artigo 90 - Descumprimento de obrigações substanciais do regime

1. Verificado o descumprimento de obrigações substanciais impostas como condição para concessão do regime, a mercadoria submetida ao regime de exportação temporária para aperfeiçoamento passivo será considerada exportada definitivamente.
2. O fato de a mercadoria se encontrar sujeita a uma proibição ou restrição não constituirá impedimento para a cobrança dos tributos incidentes sobre a exportação definitiva.
3. O disposto nos numerais 1 e 2 será aplicado sem prejuízo das sanções cabíveis.

TÍTULO VII - TRÂNSITO ADUANEIRO

Artigo 91 – Definição

1. O trânsito aduaneiro é o regime comum à importação e à exportação pelo qual a mercadoria circula pelo território aduaneiro, sob controle aduaneiro, de uma Aduana de partida a outra de destino, sem pagamento dos tributos aduaneiros nem aplicação de restrições de caráter econômico.
2. O regime de trânsito também permitirá o transporte de mercadoria de livre circulação de uma Aduana de partida a uma de destino, passando por outro território.

Artigo 92 – Modalidades

O regime de trânsito aduaneiro pode apresentar as seguintes modalidades:

- a) de uma Aduana de entrada a uma Aduana de saída;
- b) de uma Aduana de entrada a uma Aduana interior;
- c) de uma Aduana interior a uma Aduana de saída; e
- d) de uma Aduana interior a outra Aduana interior.

Artigo 93 – Garantia

No trânsito aduaneiro de mercadorias provenientes de terceiros países e com destino final a outros terceiros países, poderá ser exigida a constituição de garantia para o cumprimento das obrigações que o regime impõe.

Artigo 94 – Responsabilidade

Serão responsáveis solidários pelo cumprimento das obrigações estabelecidas no regime de trânsito aduaneiro o transportador e seu agente de transporte, o declarante e quem tiver a disponibilidade jurídica da mercadoria.

Artigo 95 – Diferenças

1. Quando a mercadoria não chegar ou tiver menor peso, volume ou quantidade que a incluída na declaração de mercadoria, haverá presunção, salvo prova em contrário e somente para efeito tributário, que foi importada em caráter definitivo, sem prejuízo das sanções aplicáveis.
2. Quando a mercadoria tiver maior peso, volume ou quantidade que a incluída na declaração de mercadoria, serão aplicadas as sanções cabíveis.
3. O disposto no numeral 1 não se aplicará quando a mercadoria incluída no regime de trânsito aduaneiro seja destinada à exportação.

Artigo 96 - Interrupção do trânsito

O trânsito aduaneiro somente poderá ser justificadamente interrompido por caso fortuito ou força maior ou outras causas alheias à vontade do transportador.

Artigo 97 - Comunicação da interrupção

Em todos os casos de interrupção do trânsito ou quando houver deterioração, destruição ou inutilização da mercadoria submetida ao regime de trânsito aduaneiro, o responsável pelo meio de transporte deverá comunicar imediatamente o ocorrido à Administração Aduaneira de jurisdição, a fim de que sejam tomadas as medidas necessárias para assegurar a integridade da mercadoria, as condições que permitam exercer eficazmente o controle aduaneiro e a aplicação das sanções cabíveis.

Artigo 98 – Transbordo

A pedido do interessado, a Administração Aduaneira, tendo em consideração razões operativas, poderá autorizar que o transporte da mercadoria submetida ao regime se efetue com transbordo sob controle aduaneiro.

Artigo 99 - Extinção da aplicação

A aplicação do regime de trânsito aduaneiro será extinta com a chegada do meio de transporte com os selos, lacres ou marcas de identificação intactos e a apresentação da mercadoria com a respectiva documentação na Aduana de destino, dentro do prazo estabelecido, sem que a mercadoria haja sido modificada ou utilizada.

TÍTULO VIII - REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 100 – Definição

Os regimes aduaneiros especiais são regulações específicas dentro de um regime aduaneiro que permitem o ingresso no ou a saída do território aduaneiro ou a circulação neste de mercadorias, meios de transporte e unidades de carga, sem pagamento ou com pagamento parcial dos tributos aduaneiros e com sujeição a um despacho aduaneiro simplificado, em razão da qualidade do declarante, da natureza das mercadorias, da forma de envio ou do destino.

Artigo 101 – Classificação

1. São regimes aduaneiros especiais:

- a) bagagem;
- b) pertences de tripulantes;
- c) provisões de bordo;
- d) franquias diplomáticas;
- e) remessas postais internacionais;
- f) amostras;
- g) remessas de assistência e salvamento;
- h) comércio fronteiriço;
- i) contêineres;
- j) meios de transporte comerciais;
- k) retorno de mercadoria;
- l) remessas em consignação; e
- m) substituição de mercadoria.

2. Os órgãos competentes do MERCOSUL poderão estabelecer outros regimes aduaneiros especiais além dos previstos no numeral 1.

Artigo 102 – Aplicação

As normas regulamentares estabelecerão os requisitos, condições, formalidades e procedimentos simplificados para a aplicação dos regimes aduaneiros especiais previstos neste Título.

Artigo 103 - Controle, vigilância e fiscalização

As mercadorias, os meios de transporte e as unidades de carga incluídos em um regime aduaneiro especial estão sujeitos a controle, vigilância e fiscalização por parte da Administração Aduaneira, de acordo com o estabelecido neste Código e em suas normas regulamentares.

Artigo 104 – Proibição

É proibido importar ou exportar sob os regimes aduaneiros especiais previstos neste Título mercadoria que não se enquadre nas definições, finalidades e condições para eles estabelecidas.

CAPÍTULO II – BAGAGEM

Artigo 105 – Definição

1. O regime de bagagem é aquele pelo qual se permite a importação ou exportação de bens novos ou usados destinados ao uso ou consumo pessoal do viajante que ingresse no ou saia do território aduaneiro, de acordo com as circunstâncias de sua viagem ou para serem presenteados, sempre que por sua quantidade, natureza, variedade e valor não permitam presumir que estão sendo importados ou exportados com fins comerciais ou industriais.

2. A importação e a exportação de bens que constituem bagagem será efetuada sem o pagamento dos tributos aduaneiros dentro dos limites e condições que estabelecem as normas regulamentares.

Artigo 106 – Declaração

1. Os viajantes deverão efetuar a declaração de sua bagagem, acompanhada ou não acompanhada.
2. Para os efeitos deste regime, entende-se por:
 - a) bagagem acompanhada: aquela que o viajante leva consigo no mesmo meio de transporte, excluída a que chegue ou saia na condição de carga; e
 - b) bagagem não acompanhada: aquela que chega ao território aduaneiro ou dele sai, antes ou depois do viajante, o junto com ele, em condição de carga.

CAPÍTULO III - PERTENCES DE TRIPULANTE

Artigo 107 – Definição

O regime de pertences de tripulante é aquele pelo qual se permite a importação ou exportação, sem pagamento dos tributos aduaneiros, de bens que o tripulante de um meio de transporte possa, de forma razoável, utilizar para seu uso ou consumo pessoal, sempre que por sua quantidade, natureza, variedade e valor não permitam presumir que estão sendo importados ou exportados com fins comerciais ou industriais.

CAPÍTULO IV - PROVISÕES DE BORDO

Artigo 108 – Definição

1. O regime de provisões de bordo é aquele pelo qual se permite a importação ou exportação de mercadoria destinada à manutenção, reparo, uso ou consumo dos meios de transporte que ingressem no ou saiam do território aduaneiro e ao uso e consumo de sua tripulação e de seus passageiros.
2. As normas regulamentares disporão sobre a aplicação deste regime aos distintos meios de transporte.
3. A carga de mercadoria de livre circulação com destino à provisão de bordo em um meio de transporte que deva sair do território aduaneiro será considerada como uma exportação definitiva e será efetuada sem o pagamento dos tributos aduaneiros incidentes.
4. A importação de mercadoria procedente de terceiros países destinada à provisão de bordo que se encontre a bordo de um meio de transporte que ingresse no território aduaneiro será efetuada sem o pagamento dos tributos aduaneiros.
5. As embarcações e aeronaves que operem no transporte internacional poderão realizar sua provisão de bordo com mercadoria de procedência estrangeira armazenada em depósitos aduaneiros habilitadas a tais finalidades, sem o pagamento dos tributos aduaneiros.

CAPÍTULO V - FRANQUIAS DIPLOMÁTICAS

Artigo 109 – Definição

O regime de franquias diplomáticas é aquele pelo qual se permite a importação ou exportação de mercadoria destinada a representações diplomáticas e consulares estrangeiras de caráter permanente ou a organismos internacionais, nas situações e com o tratamento tributário previsto nos acordos internacionais ratificados pelos Estados Partes.

CAPÍTULO VI - REMESSAS POSTAIS INTERNACIONAIS

Artigo 110 – Definição

1. O regime de remessas postais internacionais é aquele pelo qual se permite o envio de correspondências e encomendas internacionais, incluído o de remessa expressa, nos quais intervenham os operadores postais do país remetente e do país destinatário, conforme o previsto nos acordos internacionais ratificados pelos Estados Partes e nas normas regulamentares.
2. A importação e a exportação de mercadoria submetida ao regime de remessas postais internacionais serão efetuadas sem o pagamento dos tributos aduaneiros, dentro dos limites e condições que estabeleçam as normas regulamentares.

Artigo 111 – Controle

As remessas postais internacionais que entrem no ou saiam do território aduaneiro, qualquer que seja o destinatário ou remetente, tenham ou não caráter comercial, estarão sujeitas a controle aduaneiro, respeitando-se os direitos e garantias individuais relativos à correspondência.

CAPÍTULO VII – AMOSTRAS

Artigo 112 – Definição

1. O regime de amostras é aquele pelo qual se permite a importação ou exportação, com caráter definitivo ou temporário, de objetos completos ou incompletos, representativos de uma mercadoria e destinados exclusivamente à sua exibição, demonstração ou análise para concretização de operações comerciais.
2. Serão efetuadas sem o pagamento dos tributos aduaneiros a importação ou exportação as amostras sem valor comercial, entendendo-se por tais aquelas que por sua quantidade, peso, volume ou outras condições de apresentação ou por terem sido inutilizadas pela Administração Aduaneira, não estejam aptas à comercialização.
3. Serão efetuadas sem o pagamento dos tributos aduaneiros a importação ou exportação de amostras com valor comercial cujo valor aduaneiro não exceda o montante que para tal fim estabeleçam as normas regulamentares.

CAPÍTULO VIII - REMESSAS DE ASSISTÊNCIA E SALVAMENTO

Artigo 113 – Definição

O regime de remessas de assistência e salvamento é aquele pelo qual se permite a importação ou exportação, com caráter definitivo ou temporário, sem o pagamento dos tributos aduaneiros sobre a mercadoria destinada à ajuda a populações vítimas de uma situação de emergência ou catástrofe.

CAPÍTULO IX - COMÉRCIO FRONTEIRIÇO

Artigo 114 – Definição

O regime de comércio fronteiriço é aquele pelo qual se permite a importação ou exportação, sem pagamento ou com pagamento parcial dos tributos aduaneiros sobre mercadoria transportada por residentes nas localidades situadas em fronteiras com terceiros países e destinada à subsistência de sua unidade familiar, de acordo com o estabelecido nas normas regulamentares.

CAPÍTULO X – CONTÊINERES

Artigo 115 – Definição

1. O regime de contêineres é aquele em virtude do qual se permite que:
 - a) os contêineres ou unidades de carga de terceiros países que ingressem no território aduaneiro, com o objetivo de transportar mercadoria, e devam nele permanecer de forma transitória, sem modificação de estado, fiquem submetidos ao regime que estabeleçam as normas regulamentares, sem necessidade de cumprir com formalidades aduaneiras, sempre que se encontrem incluídos na declaração de chegada ou no manifesto de carga; e
 - b) os contêineres ou unidades de carga dos Estados Partes que saiam do território aduaneiro, com o objetivo de transportar mercadoria, e que com esta finalidade devam fora dele permanecer de forma transitória, sem modificação de estado, fiquem submetidos ao regime que estabeleçam as normas regulamentares, sem necessidade de cumprir com formalidades aduaneiras.
2. Não obstante o disposto no numeral 1, as normas regulamentares poderão estabelecer o cumprimento de determinados requisitos ou formalidades por razões de segurança ou controle.
3. O regime de contêineres será aplicado também aos acessórios e equipamentos que se transportem com os contêineres, assim como às peças importadas para seu reparo.

Artigo 116 – Contêineres

Entende-se por contêiner ou unidade de carga o recipiente especialmente construído para facilitar o transporte de mercadorias em qualquer meio de transporte, com resistência suficiente para permitir utilização reiterada e preenchimento ou esvaziamento com facilidade e segurança, provido de acessórios que permitam seu manejo rápido e seguro na carga, descarga e transbordo, que for identificável mediante marcas e números gravados de forma indelével e facilmente visível, de acordo com as normas internacionais.

CAPÍTULO XI - MEIOS DE TRANSPORTE COMERCIAIS

Artigo 117 – Definição

1. O regime de meios de transporte comerciais é aquele pelo qual se permite que:
 - a) os meios de transporte de terceiros países que ingressem no território aduaneiro por seus próprios meios, com o objetivo de transportar passageiros ou mercadorias, fiquem submetidos ao regime que estabeleçam as normas regulamentares, sem necessidade de cumprir com formalidades aduaneiras; e
 - b) os meios de transporte comercial matriculados ou registrados em qualquer dos Estados Partes, que saiam do território aduaneiro por seus próprios meios, com o objetivo de transportar passageiros ou mercadorias, e que a tais efeitos devam fora dele permanecer, sem modificação de estado, fiquem submetidos ao regime que estabeleçam as normas regulamentares, sem necessidade de cumprir com formalidades aduaneiras.
2. Não obstante o disposto no numeral 1, as normas regulamentares poderão estabelecer o cumprimento de determinados requisitos ou formalidades por razões de segurança ou controle.

CAPÍTULO XII - RETORNO DA MERCADORIA

Artigo 118 – Definição

O regime de retorno de mercadoria é aquele pelo qual se permite que a mercadoria que antes de sua exportação definitiva tinha livre circulação retorne ao território aduaneiro, sem o pagamento dos tributos aduaneiros nem a aplicação de proibições e restrições de caráter econômico.

Artigo 119 – Condições

O retorno da mercadoria estará sujeito às seguintes condições:

- a) que a mercadoria seja devolvida pela mesma pessoa que a tenha exportado;
- b) que a Administração Aduaneira verifique que a mercadoria devolvida é a mesma que se exportou previamente;
- c) que o retorno se produza dentro do prazo que estabeleçam as normas regulamentares; e
- d) que se paguem ou devolvam, conforme o caso, previamente à liberação, os valores resultantes de benefícios ou incentivos fiscais vinculados à exportação.

Artigo 120 – Casos

O retorno de mercadoria exportada definitivamente poderá ser autorizado:

- a) quando apresentar defeitos técnicos que exijam sua devolução;
- b) quando não atender aos requisitos técnicos ou sanitários do país importador;
- c) em razão de modificações nas normas de comércio exterior do país importador;
- d) por motivo de guerra ou catástrofe; ou
- e) por outros fatores alheios à vontade do exportador que estabeleçam as normas regulamentares.

CAPÍTULO XIII - REMESSAS EM CONSIGNAÇÃO

Artigo 121 – Definição

1. O regime de remessas em consignação é aquele pelo qual a mercadoria exportada pode permanecer fora do território aduaneiro, por prazo determinado, à espera da concretização de sua venda no mercado de destino.
2. Ao momento da concretização da venda no prazo concedido, será exigível o pagamento dos tributos aduaneiros incidentes sobre a exportação.
3. O retorno da mercadoria antes do vencimento do prazo concedido será efetuado sem o pagamento dos tributos aduaneiros.

Artigo 122 – Formalidades

A solicitação de remessa em consignação estará submetida às mesmas formalidades exigidas para a declaração de exportação definitiva, com exceção dos elementos relativos ao preço e demais condições de venda, devendo declarar-se, entretanto, um valor estimado.

Artigo 123 – Garantia

A Administração Aduaneira poderá exigir a constituição de uma garantia para assegurar o cumprimento das obrigações relativas ao regime.

Artigo 124 - Descumprimento de obrigações substanciais do regime

Verificado o descumprimento de obrigações substanciais impostas como condição para concessão do regime, a mercadoria submetida ao regime de remessas em consignação será considerada exportada definitivamente, sem prejuízo das sanções cabíveis.

CAPÍTULO XIV - SUBSTITUIÇÃO DE MERCADORIA

Artigo 125 – Definição

1. O regime de substituição de mercadoria é aquele pelo qual a Administração Aduaneira poderá autorizar que a mercadoria importada ou exportada definitivamente que resulte defeituosa ou inadequada para o fim a que se destina seja substituída, sem o pagamento dos tributos aduaneiros, por outra de mesma classificação tarifária, qualidade comercial, valor e características técnicas, que seja enviada gratuitamente, em razão de obrigação contratual ou legal de garantia, nos prazos e condições estabelecidos nas normas regulamentares.
2. No caso de importação, a mercadoria substituída deverá ser devolvida à origem sem o pagamento do imposto de exportação incidente ou poderá ser submetida aos destinos aduaneiros de abandono ou destruição.
3. Quando se trate de exportação, a mercadoria substituída poderá ingressar no território aduaneiro sem o pagamento do imposto de importação.

TÍTULO IX - ÁREAS COM TRATAMENTOS ADUANEIROS ESPECIAIS

CAPÍTULO I - ZONAS FRANCAS

Artigo 126 – Definição

1. Zona franca é uma parte do território dos Estados Partes na qual as mercadorias introduzidas serão consideradas como se não estivessem dentro do território aduaneiro, no que respeita aos impostos ou direitos de importação.
2. Na zona franca, a entrada e a saída das mercadorias não estarão sujeitas à aplicação de proibições ou restrições de caráter econômico.
3. Na zona franca, serão aplicáveis as proibições ou restrições de caráter não econômico, conforme o estabelecido pelo Estado Parte em cuja jurisdição ela se encontre.
4. As zonas francas deverão ser habilitadas pelo Estado Parte em cuja jurisdição se encontrarem e estar delimitadas e cercadas perimetralmente de modo a garantir seu isolamento do restante do território aduaneiro.
5. A entrada de mercadorias na zona franca e a sua saída desta serão regidas pela legislação que regula a importação e a exportação, respectivamente.

Artigo 127 - Prazo e atividades permitidas

1. A mercadoria introduzida na zona franca pode nela permanecer por tempo indeterminado.
2. Na zona franca poderão ser realizadas atividades de armazenamento, comerciais, industriais ou de prestação de serviços, de acordo com o que determinem os Estados Partes.

Artigo 128 – Controle

1. A Administração Aduaneira poderá efetuar controles seletivos sobre a entrada, permanência e saída de mercadorias e pessoas.
2. A Administração Aduaneira poderá contar com instalações dentro da zona franca para o exercício das funções de controle que lhe competem.
3. A zona exterior contígua ao perímetro da zona franca até a extensão que seja estabelecida pelas normas regulamentares será considerada zona de vigilância especial.

Artigo 129 - Exportação de mercadoria de território aduaneiro à zona franca

1. A saída de mercadoria do restante do Território Aduaneiro com destino a uma zona franca será considerada exportação e estará sujeita às normas que regulam o regime de exportação solicitado.
2. Quando a operação a que se refere o numeral 1 gozar de algum benefício, este será confirmado após o registro da saída da mercadoria com destino a terceiros países.

Artigo 130 - Importação de mercadoria ao território aduaneiro procedente da zona franca

A entrada de mercadoria no restante do Território Aduaneiro procedente de uma zona franca será considerada importação e estará sujeita às normas que regulam o regime de importação solicitado.

CAPÍTULO II - ÁREAS ADUANEIRAS ESPECIAIS

Artigo 131 – Definição

Área Aduaneira Especial é a parte do território aduaneiro na qual se aplica um tratamento temporário especial, com um regime tributário mais favorável que o vigente no resto do território aduaneiro.

CAPÍTULO III - LOJAS FRANCAS

Artigo 132 – Definição

1. Loja franca é o estabelecimento ou recinto delimitado, localizado em zona primária, destinado a comercializar mercadoria para consumo de viajantes, sem o pagamento dos tributos incidentes ou relativos à importação ou exportação.
2. A autoridade competente poderá autorizar o funcionamento destas lojas a bordo de meios de transporte aéreo, marítimo e fluvial de passageiros que cubram rotas internacionais.
3. A venda da mercadoria somente poderá ser efetuada em quantidades que não permitam presumir sua utilização com fins comerciais ou industriais por parte do viajante.

Artigo 133 - Depósito de lojas francas

1. Entende-se por depósito de loja franca o depósito comercial especialmente habilitado para a guarda, sob controle aduaneiro, de mercadoria admitida no regime.
2. A mercadoria que não possui livre circulação no território aduaneiro permanecerá em depósito sem o pagamento dos tributos aduaneiros nem a aplicação de proibições e restrições de caráter econômico à importação.
3. A mercadoria com livre circulação no território aduaneiro será introduzida e depositada sem o pagamento de tributos, exceto das taxas.

Artigo 134 - Habilitação e funcionamento

1. As lojas francas devem ser habilitadas pelos Estados Partes sob cuja jurisdição se encontrem.
2. As normas regulamentares estabelecerão os requisitos, condições, formalidades e procedimentos necessários ao funcionamento das lojas francas.

TÍTULO X - DISPOSIÇÕES COMUNS À IMPORTAÇÃO E À EXPORTAÇÃO

CAPÍTULO I - PROIBIÇÕES OU RESTRIÇÕES

Artigo 135 – Definição

1. Serão consideradas proibições ou restrições as medidas que proíbem ou restringem de forma permanente ou transitória a introdução ou retirada de determinadas mercadorias no ou do território aduaneiro.
2. As proibições ou restrições serão de caráter econômico ou não econômico, de acordo com sua finalidade preponderante.

Artigo 136 – Aplicação

1. As proibições ou restrições de caráter econômico somente são aplicáveis aos regimes aduaneiros de importação definitiva e exportação definitiva.
2. As proibições ou restrições de caráter econômico à importação definitiva não afetam a mercadoria que tenha sido previamente exportada temporariamente.
3. As proibições ou restrições de caráter econômico à exportação definitiva não afetam a mercadoria que tenha sido previamente importada temporariamente.

Artigo 137 – Tratamento

A mercadoria introduzida no território aduaneiro que não possa ser incluída em um regime aduaneiro, em virtude de proibições ou restrições, deverá ser retornada ao exterior, reexportada, destruída ou submetida à aplicação de medidas de outra natureza previstas nas normas regulamentares, complementares e nas emanadas dos órgãos competentes.

Artigo 138 - Ingresso de mercadorias submetidas a proibições

O fato de que a mercadoria esteja submetida a uma proibição à importação não será impedimento para a cobrança dos tributos incidentes na importação, sem prejuízo das sanções aplicáveis.

Artigo 139 - Exigência de retorno ao exterior ou reexportação no caso de mercadoria submetida a uma restrição de caráter não econômico

1. Quando a mercadoria submetida a uma proibição ou restrição de caráter não econômico se encontre em depósito temporário de importação, ou for submetida ou se pretender submetê-la a um regime de importação, a Administração Aduaneira exigirá que o interessado a retorne ao exterior ou a reexporte dentro do prazo estabelecido nas normas regulamentares.
2. Transcorrido o prazo estabelecido sem que o interessado retorne a mercadoria ao exterior ou a reexporte, esta será considerada abandonada e a Administração Aduaneira determinará

obrigatoriamente sua imediata destruição a cargo do interessado, sem prejuízo das sanções aplicáveis.

CAPÍTULO II – GARANTIA

Artigo 140 – Casos

1. A Administração Aduaneira poderá exigir a constituição de garantia para a liberação da mercadoria:

a) que estiver sujeita a uma controvérsia relacionada com eventual diferença de tributos aduaneiros; ou

b) cujo registro de declaração tiver sido admitido sem a apresentação da totalidade da documentação complementar.

2. Poderá ser exigida também a constituição de garantia para assegurar o cumprimento das obrigações relativas aos regimes de admissão temporária para reexportação no mesmo estado, admissão temporária para aperfeiçoamento ativo, transformação sob controle aduaneiro, depósito aduaneiro, exportação temporária para reimportação no mesmo estado, exportação temporária para aperfeiçoamento passivo, nos demais casos previstos neste Código e nos que estabeleçam as normas regulamentares.

Artigo 141 – Dispensa

Não será exigida a constituição de garantia quando o interessado for pessoa jurídica de direito público.

Artigo 142 – Formas

A Administração Aduaneira decidirá sobre a aceitação da garantia oferecida, a qual poderá consistir em:

a) depósito em dinheiro;

b) fiança bancária;

c) seguro; ou

d) outras modalidades que determinem as normas regulamentares.

Artigo 143 - Complementação ou substituição

A Administração Aduaneira poderá exigir a complementação ou a substituição da garantia quando verificar que esta não satisfaz de forma segura ou integral o cumprimento das obrigações a ela vinculadas.

Artigo 144 – Efeitos

A garantia constituída em um Estado Parte produzirá efeitos nos demais, estando sua aceitação sujeita ao que estabeleçam as normas regulamentares.

Artigo 145 – Liberação

1. A Administração Aduaneira liberará a garantia quando as obrigações a ela vinculadas tenham sido devidamente cumpridas.

2. Mediante solicitação do interessado, a garantia poderá ser liberada parcialmente, na medida do cumprimento das obrigações a ela vinculadas.

CAPÍTULO III - CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR

Artigo 146 - Avaria, deterioração, destruição ou inutilização de mercadoria em decorrência de caso fortuito ou força maior

1. Quando, por caso fortuito ou força maior, devidamente comunicado e aceito pela Administração Aduaneira, as mercadorias:

- a) sofrerem avaria ou deterioração, serão consideradas, para efeito de sua importação ou exportação definitiva, conforme o caso, no estado no qual se encontrem; ou
- b) forem destruídas ou inutilizadas, não estarão submetidas ao pagamento dos tributos sobre a importação ou exportação, conforme o caso, desde que essa destruição ou inutilização seja devidamente comprovada.

2. O disposto no numeral 1 se aplicará à mercadoria em condição de depósito temporário ou submetida aos regimes de admissão temporária para reexportação no mesmo estado, admissão temporária para aperfeiçoamento ativo, transformação sob controle aduaneiro, depósito aduaneiro, exportação temporária para reimportação no mesmo estado, exportação temporária para aperfeiçoamento passivo ou trânsito aduaneiro.

CAPÍTULO IV - GESTÃO DE RISCO

Artigo 147 - Análise e gestão de risco

1. As Administrações Aduaneiras desenvolverão sistemas de análise de risco utilizando técnicas de tratamento de dados e baseando-se em critérios que permitam identificar e avaliar os riscos e desenvolver as medidas necessárias para enfrentá-los.

2. O sistema de gestão de risco deve permitir à Administração Aduaneira orientar suas atividades de controle sobre mercadorias de alto risco e simplificar o fluxo de mercadorias de baixo risco.

3. A gestão de risco será aplicada nas diferentes fases de controle aduaneiro e será efetuada utilizando-se preferencialmente procedimentos informatizados que permitam um tratamento automatizado da informação.

CAPÍTULO V - SISTEMAS INFORMATIZADOS

Artigo 148 - Utilização de sistemas informatizados

1. As Administrações Aduaneiras utilizarão sistemas informatizados e meios de transmissão eletrônica de dados no registro das operações aduaneiras.

2. Nos casos em que os sistemas informatizados não estejam disponíveis, serão utilizados meios alternativos, de acordo com as normas regulamentares.

Artigo 149 - Troca de informações

A troca de informações e documentos entre as Administrações Aduaneiras, e entre estas e as pessoas vinculadas à atividade aduaneira será efetuada preferencialmente por meios eletrônicos.

Artigo 150 - Medidas de segurança

Os servidores da Administração Aduaneira e as pessoas vinculadas à atividade aduaneira que se encontrem autorizadas e que utilizem os sistemas informatizados e meios de transmissão eletrônica de dados na comunicação com a Aduana deverão observar as medidas de segurança que a Administração Aduaneira estabeleça, incluindo as relativas ao uso de códigos, senhas de acesso confidenciais ou de segurança e dispositivos de segurança.

Artigo 151 - Meios equivalentes à assinatura

A assinatura digital ou eletrônica certificadas equivalem, para todos os efeitos legais, à assinatura dos servidores aduaneiros e das pessoas vinculadas à atividade aduaneira que possuam acesso autorizado.

Artigo 152 - Admissibilidade de registros como meio de prova

A informação transmitida eletronicamente por meio de um sistema informatizado autorizado pela Administração Aduaneira será admissível como meio de prova nos procedimentos administrativos e judiciais.

CAPÍTULO VI - DESTINAÇÃO DE MERCADORIA

Artigo 153 – Destinação

As mercadorias declaradas abandonadas e as submetidas a perdimento pela autoridade competente serão comercializadas em leilão público ou serão destinadas mediante outros meios estabelecidos na legislação de cada Estado Parte.

Artigo 154 – Destruição

A Administração Aduaneira, depois de notificar o interessado, se for identificável, e por decisão fundamentada, poderá determinar a destruição da mercadoria que por qualquer causa não se revelar apta a nenhum outro destino.

CAPÍTULO VII – TRANSBORDO

Artigo 155 – Definição

1. O transbordo consiste na transferência de mercadoria de um meio de transporte a outro, sob controle aduaneiro, sem pagamento dos tributos aduaneiros nem aplicação de restrições de caráter econômico.
2. A Administração Aduaneira permitirá que toda ou parte da mercadoria transportada seja transbordada a outro meio de transporte sempre que se encontrar incluída na declaração de chegada ou de saída e não houver sido descarregada.

Artigo 156 - Transbordo com permanência em outro meio de transporte ou local intermediário

1. Quando o transbordo não for feito diretamente sobre o meio de transporte que deverá conduzir a mercadoria ao lugar de destino, esta poderá permanecer em um meio de transporte ou local intermediário pelo prazo estabelecido nas normas regulamentares.

2. Quando se autorizar a permanência da mercadoria em um meio de transporte ou local intermediário, devem ser aplicadas as normas cabíveis relativas ao depósito temporário.

TÍTULO XI - TRIBUTOS ADUANEIROS

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 157 - Tributos Aduaneiros

1. O presente Código regula os seguintes tributos aduaneiros:
 - a) o imposto ou direito de importação, cujo fato gerador é a importação definitiva de mercadoria para o território aduaneiro; e
 - b) as taxas, cujo fato gerador é a atividade ou serviço realizados ou postos à disposição pela Administração Aduaneira, em uma importação ou exportação.
2. Consideram-se ainda de natureza tributária as obrigações pecuniárias originadas do descumprimento da obrigação tributária aduaneira.
3. Para os fins deste Código, o conceito de imposto de importação é equivalente ao conceito de direito de importação.
4. O presente Código Aduaneiro não trata sobre imposto de exportação e, por essa razão, a legislação dos Estados Partes será aplicável no seu território aduaneiro preexistente à sanção deste Código, respeitando os direitos dos Estados Partes.

Artigo 158 – Modalidades

Os tributos aduaneiros poderão ser:

- a) **ad valorem**: quando sejam expressos em porcentagem do valor aduaneiro da mercadoria;
- b) específicos: quando sejam expressos em montantes fixados por unidade de medida da mercadoria; ou
- c) uma combinação de tributos **ad valorem** e específicos.

Artigo 159 - Âmbito de aplicação das disposições em matéria tributária

1. As disposições deste Código em matéria tributária aplicam-se exclusivamente aos tributos aduaneiros.
2. A Administração Aduaneira poderá ser autorizada a exigir, arrecadar e fiscalizar tributos não regidos pela legislação aduaneira por ocasião da importação ou da exportação.

CAPÍTULO II - OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA ADUANEIRA

Artigo 160 – Definição

A obrigação tributária aduaneira é o vínculo de caráter pessoal que nasce com o fato gerador estabelecido por este Código e que tem por objeto o pagamento dos tributos aduaneiros.

Artigo 161 – Responsabilidade

É responsável pela obrigação tributária aduaneira o declarante ou quem tenha a disponibilidade jurídica da mercadoria, podendo cada Estado Parte estender essa responsabilidade de maneira solidária a quem exerça a representação de tais sujeitos.

Artigo 162 - Modos de extinção

A obrigação tributária aduaneira ser extingue com:

- a) o pagamento;
- b) a compensação;
- c) a transação em juízo;
- d) a prescrição; ou
- e) outros meios que estabeleçam as legislações de cada Estado Parte.

CAPÍTULO III - DETERMINAÇÃO DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

Artigo 163 - Elementos de base

1. O imposto de importação **ad valorem** será determinado aplicando-se as alíquotas previstas na Tarifa Externa Comum, estruturada com base na Nomenclatura Comum do MERCOSUL, sobre o valor aduaneiro da mercadoria, determinado em conformidade com as normas do Acordo Relativo à Aplicação de Artigo VII do Acordo Geral de Tarifas e Comércio de 1994 (GATT).
2. A aplicação das alíquotas previstas na Tarifa Externa Comum referidas no numeral 1 será efetuada sem prejuízo das exceções que se estabelecerem.
3. O imposto de importação específico se determinará aplicando um valor fixo por unidade de medida.

Artigo 164 - Elementos de valoração

No valor aduaneiro da mercadoria serão incluídos os seguintes elementos:

- a) os gastos de transporte da mercadoria importada até o local de sua entrada no território aduaneiro;
- b) os gastos de carga, descarga e manuseio, relativos ao transporte da mercadoria importada até o local de sua entrada no território aduaneiro; e
- c) o custo do seguro da mercadoria.

Artigo 165 - Regime legal aplicável

A data de registro da declaração aduaneira relativa ao regime aduaneiro de importação definitiva solicitado determinará o regime legal aplicável.

Artigo 166 – Pagamento

1. O pagamento do imposto de importação deve ser efetuado antes ou no momento do registro da declaração de mercadoria, sem prejuízo da exigência de eventuais diferenças apuradas posteriormente.
2. As normas regulamentares poderão fixar outros momentos para o pagamento do imposto de importação.

Artigo 167 – Devolução

1. A devolução dos tributos aduaneiros será efetuada na forma e nas condições estabelecidas nas normas regulamentares, quando a Administração Aduaneira verifique que foram pagos indevidamente.

2. Também se procederá à devolução dos tributos aduaneiros quando a declaração para um regime aduaneiro tenha sido cancelada ou anulada, com exceção das taxas cobradas por serviços prestados ou postos à disposição.

Artigo 168 – Restituição

1. A autoridade competente poderá autorizar a restituição, total ou parcial, dos tributos aduaneiros, com exceção das taxas, pagos por ocasião da importação definitiva de mercadorias utilizadas em operações de aperfeiçoamento, complementação, acondicionamento ou outras autorizadas, de mercadorias exportadas de forma definitiva.

2. As normas regulamentares estabelecerão os requisitos, condições, formalidades e procedimentos necessários para a restituição.

Artigo 169 - Classificação da mercadoria

A mercadoria objeto de operação aduaneira será individualizada e classificada de acordo com a Nomenclatura Comum do MERCOSUL, baseada no Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias, assim como em suas notas explicativas e interpretativas.

Artigo 170 - Regras de origem

1. As regras de origem têm por objeto determinar o país onde uma mercadoria foi efetivamente produzida, de acordo com critérios nelas definidos, a fim de aplicar impostos preferenciais de importação ou instrumentos não preferenciais de política comercial.

2. As regras de origem preferenciais são as definidas nos acordos comerciais subscritos pelo MERCOSUL, a fim de determinar se a mercadoria pode receber um tratamento tarifário preferencial.

3. As regras de origem não preferenciais são as utilizadas na aplicação do tratamento da nação mais favorecida, de direitos antidumping, de direitos compensatórios e de medidas de salvaguarda no âmbito do GATT 1994, de qualquer restrição quantitativa ou cota tarifária e de outros instrumentos de política comercial.

Artigo 171 - Procedência da mercadoria

A mercadoria considera-se procedente do local em que foi expedida com destino final ao local de importação.

TÍTULO XII - DIREITOS DO ADMINISTRADO

CAPÍTULO I - PETIÇÃO E CONSULTA

Artigo 172 – Petição

Toda pessoa tem o direito de peticionar à Administração Aduaneira.

Artigo 173 – Consulta

O titular de um direito ou interesse legítimo poderá formular consultas à Administração Aduaneira sobre aspectos técnicos vinculados à aplicação da legislação aduaneira referentes a um caso concreto.

CAPÍTULO II – RECURSOS

Artigo 174 - Interposição de recursos

Toda pessoa que se considere lesada por um ato administrativo editado pela Administração Aduaneira poderá interpor os recursos cabíveis perante as autoridades competentes.

Artigo 175 - Decisão fundamentada do recurso

O ato administrativo que decida o recurso deverá ser motivado.

CAPÍTULO III - DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 176 - Acesso à via judicial

O interessado terá o direito de acesso a uma autoridade judicial ou tribunal com função jurisdicional, conforme o caso.

Artigo 177 - Requisitos, formalidades e procedimentos

Os requisitos, formalidades e procedimentos necessários para o exercício dos direitos de que trata este Título serão regidos pela legislação de cada Estado Parte.

TÍTULO XIII - DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Artigo 178 - Circulação de mercadorias entre os Estados Partes

1. Durante o processo de transição até a conformação definitiva da União Aduaneira:
 - a) o ingresso ou a saída de mercadorias de um Estado Parte para outro serão considerados como importação ou exportação entre distintos territórios aduaneiros; e
 - b) tanto as mercadorias originárias quanto as mercadorias importadas de terceiros países poderão circular entre os Estados Partes nos termos estabelecidos nas normas regulamentares e complementares.
2. A circulação de mercadorias entre os Estados Partes se efetivará a partir da implementação conjunta de um documento aduaneiro unificado, preferencialmente eletrônico, de acordo com o estabelecido nas normas regulamentares e complementares.

Artigo 179 – Documentação. Reconhecimento

Toda documentação comercial procedente das Ilhas Malvinas, Georgias do Sul e Sanduíche do Sul e seus espaços marítimos circundantes não emitidas por autoridades argentinas, somente serão recebidas em caráter de prova supletoria da descrição e origem das mercadorias sem que isso implique reconhecimento algum das autoridades emissoras de tal documentação.

TÍTULO XIV - DISPOSIÇÕES FINAIS

CAPÍTULO I - DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES

Artigo 180 - Descumprimento de obrigações

1. O descumprimento das obrigações impostas neste Código será sancionado conforme a legislação dos Estados Partes.
2. Sem prejuízo das sanções administrativas, civis ou penais previstas em suas legislações internas, os Estados Partes poderão estabelecer conseqüências tributárias aos descumprimentos a que se refere o numeral 1.

CAPÍTULO II - COMITÊ DO CÓDIGO ADUANEIRO

Artigo 181 - Comitê do Código Aduaneiro

1. Será criado um comitê do Código Aduaneiro do MERCOSUL, integrado por servidores das Administrações Aduaneiras e representantes designados pelos Estados Partes.
2. Ao comitê do Código Aduaneiro do MERCOSUL competirá zelar pela aplicação uniforme das medidas estabelecidas neste Código e em suas normas regulamentares.

ANEXO II – *Regulamentação do Código Aduaneiro do MERCOSUL*

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 34/11**REGULAMENTAÇÃO DO CÓDIGO ADUANEIRO DO MERCOSUL**

TENDO EM VISTA: O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e as Decisões N° 01/92, 25/94, 26/03, 54/04, 25/06, 10/10, 27/10 e 56/10 do Conselho do Mercado Comum.

CONSIDERANDO:

Que o Tratado de Assunção, em seu Artigo 1º, reafirma que a harmonização das legislações dos Estados Partes nas áreas pertinentes é um dos aspectos essenciais para conformar um mercado comum.

Que o Código Aduaneiro do MERCOSUL, aprovado pela Decisão CMC N° 27/10, permitirá a implementação da livre circulação de mercadorias importadas de terceiros países ao interior do MERCOSUL, conforme previsto no artigo 4º da Decisão CMC N° 54/04.

Que a adoção de uma legislação aduaneira comum, somada à definição e regulação dos institutos aduaneiros no âmbito do MERCOSUL, criará condições para avançar no aprofundamento do processo de integração.

Que, sem prejuízo de sua entrada em vigor, diversos artigos do Código Aduaneiro do MERCOSUL requerem para sua aplicação, o estabelecimento de normas comuns de regulamentação que permitirão a livre circulação de mercadorias e a consolidação da união aduaneira.

Que se considera conveniente encomendar a regulamentação dos temas de natureza aduaneira contidos no Código Aduaneiro do MERCOSUL ao Comitê Técnico N° 2 "Assuntos Aduaneiros" e criar um Grupo Ad Hoc dependente do Grupo Mercado Comum para regulamentar as demais matérias.

**O CONSELHO DO MERCADO COMUM
DECIDE:**

Art. 1º - Criar um Grupo Ad Hoc dependente do Grupo Mercado Comum, integrado por funcionários especialistas nas diferentes matérias envolvidas no Código Aduaneiro do MERCOSUL, que coordenará com o Comitê Técnico N° 2 a regulamentação do referido Código.

Art. 2º - A regulamentação do Código Aduaneiro do MERCOSUL será levada a cabo da seguinte maneira:

- a. O Comitê Técnico N° 2 elaborará as normas regulamentares do Código Aduaneiro do MERCOSUL relacionadas com os temas de sua competência.
- b. O Grupo Ad Hoc para a regulamentação do CAM elaborará as normas regulamentares do CAM que não possuam natureza estritamente aduaneira e sistematizará toda a regulamentação.
- c. Os temas de competência de cada foro constam no Anexo que faz parte da presente Decisão.

Art. 3º - O Grupo Ad Hoc e o Comitê Técnico N° 2 deverão ter em conta, para a elaboração da regulamentação do CAM, a normativa MERCOSUL aprovada, as recomendações dos organismos internacionais especializados na matéria e todo antecedente que contribua para sua redação.

Art. 4º - O Comitê Técnico N° 2 e o Grupo Ad Hoc cumprirão as tarefas encomendadas seguindo a ordem de prioridade definida no Anexo da presente Decisão, devendo para tal efeito manter reuniões conjuntas de maneira prévia à última Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum de cada semestre.

Art. 5º - O Projeto de Regulamento do Código Aduaneiro do MERCOSUL deverá estar finalizado, para sua consideração pelo Grupo Mercado Comum, na última reunião do ano de 2013.

Art. 6º - Esta Decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

ANEXO

NORMAS DO CAM A SEREM REGULAMENTADAS

Assunto	Artigo	Prioridade	Observações	Faculdade
Competências da administração aduaneira	7º. 3	BAIXA	As competências básicas já estão estabelecidas no próprio CAM.	Não precisa de Regulamentação
Operador Econômico Qualificado (OEC)	15	MÉDIA	Parcialmente regulado nas Resoluções GMC Nº 34/04 e 02/09.	CT Nº 2
Controle no ingresso da mercadoria (controle sobre mercadorias, meios de transporte e unidades de carga)	19.1; 20.2; 22.1; 22.5; 22.6; 22.7; 23.2; 25.1; 26 e 28	ALTA	Parcialmente regulado na Decisão CMC Nº 50/04 e na Diretriz CCM Nº 32/08.	CT Nº 2
Depósito temporário	29.2; e 71	MÉDIA	Parcialmente regulado na Decisão CMC Nº 50/04.	CT Nº 2
Destinos Aduaneiros	35.2; 71 e 78.3	MÉDIA	Cada Destino e Regime deveria regulamentar-se separadamente.	CT Nº 2
Declaração de mercadoria	37.4; 39.1; 39.3; e 80.2	ALTA	Parcialmente regulada na Decisão CMC Nº 50/04, tanto para a importação quanto para a exportação.	CT Nº 2
Despacho simplificado	40.2	MÉDIA	Parcialmente regulada na Decisão CMC Nº 50/04. Esta normativa não se refere às simplificações existentes nos regimes aduaneiros especiais, que serão tratados em norma específica.	CT Nº 2

Assunto	Artigo	Prioridade	Observações	Faculdade
Despacho direto	52.2	BAIXA	A regulamentação do tema será feita na revisão da Decisão CMC Nº 50/04.	CT Nº 2
Admissão temporária para aperfeiçoamento ativo e restituição de tributos	58.2; 63.1 e 168	ALTA	A regulamentação terá em conta as conclusões do grupo de trabalho com mandato para harmonizar o tema.	Grupo de Trabalho
Depósito Aduaneiro	67.2	MÉDIA	A regulamentação será efetuada por modalidade de depósito.	Grupo Ad Hoc
Controle na saída mercadoria (controle sobre mercadorias, meios de transporte e unidades de carga)	74.1; 75.2	ALTA	Parcialmente regulado na Decisão CMC Nº 50/04.	CT Nº 2
Regimes Aduaneiros Especiais	102; 103; 108.2; 110.1; 110.2; 115.1, “a” e “b”; 115.2; 117.1, “a” e “b”; 117.2; 119. “c”; 120. “e”; e 125.1	MÉDIA	Cada regime deveria regulamentar-se separadamente.	CT Nº 2
Áreas Aduaneiras Especiais	131	BAIXA		Grupo Ad Hoc
Equipagem	105.2	-	Tema já regulamentado na Decisão CMC Nº 53/08.	CT Nº 2
Amostras	112.3	BAIXA	Parcialmente regulamentado na Resolução GMC Nº 121/96.	CT Nº 2 / Grupo Ad Hoc

Assunto	Artigo	Prioridade	Observações	Faculdade
Tráfico fronteiriço	114	ALTA	Já existe um grupo de trabalho no âmbito da CCM (Decisão CMC Nº 56/10) com mandato para analisar o tema. O tema também se analisa no âmbito do Grupo Ad Hoc de Integração Fronteira (GAHIF).	GMC
Zonas Francas	128.3	BAIXA		Grupo Ad Hoc
Lojas Livres	134.2	BAIXA		Grupo Ad Hoc
Restrições e proibições	137; e 139.1	BAIXA		Grupo Ad Hoc
Garantias	140.2; 142. "d"; e 144	conforme o regime	O tema deveria ser regulamentado em cada um dos regimes separadamente, sem prejuízo das disposições gerais contidas na norma de despacho.	Grupo Ad Hoc / CT Nº 2 (Dependendo do Regime)
Sistemas informáticos	148.2	conforme às operações	Sugere-se que o tema seja regulamentado em cada uma das operações aduaneiras, sem prejuízo das disposições gerais contidas na norma de despacho.	CT Nº 2
Trasbordo	156.1	MÉDIA	Sugere-se a regulamentação nas normas de despacho e controle de carga.	CT Nº 2
Pagamento e devolução dos tributos aduaneiros	166.2; e 167.1	BAIXA		Grupo Ad Hoc

Assunto	Artigo	<i>Prioridade</i>	Observações	Faculdade
Circulação intrazona	178.1, “b”; e 178.2	ALTA	Já existe um grupo de trabalho no âmbito da CCM (Decisão CMC 56/10) com mandato para analisar o tema. A normativa que trata do documento aduaneiro unificado já está em fase avançada de implementação, e regulamenta parcialmente o art. 178, 2.	Grupo Ad Hoc
Comitê do Código Aduaneiro	181	MÉDIA	Regulamentar funções e mecanismos de atuação e quantidade de integrantes.	Grupo Ad Hoc