

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 395, DE 2024

Aprova o texto do Acordo sobre Comércio Eletrônico do MERCOSUL, firmado em Montevidéu, em 29 de abril de 2021.

Autora: REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA
NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

Relator: Deputado AUGUSTO COUTINHO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 395, de 2024, da Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, estabelece, no seu art. 1º, que fica aprovado o texto do Acordo sobre Comércio Eletrônico do MERCOSUL, firmado em Montevidéu, em 29 de abril de 2021.

O parágrafo único do art. 1º assenta que ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Já o art. 2º do Projeto fixa que este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

O Projeto decorre da Mensagem nº 549, apresentada em 16/07/2024 pelo Poder Executivo. O texto do Acordo contém Preâmbulo e 17 Artigos, cujo resumo se apresenta a seguir.

No Preâmbulo, a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, Estados



Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) signatários, consideram que têm aprofundado o desenvolvimento de normas voltadas à aplicação de mecanismos que facilitem e promovam os intercâmbios através de tecnologias da informação. Consideram ainda ser necessário que o MERCOSUL conte com um instrumento comum no comércio eletrônico, em complemento à iniciativa MERCOSUL Digital, ao Acordo de Reconhecimento Mútuo de Certificados de Assinatura Digital do MERCOSUL e a outras normas relativas à matéria, além de ser conveniente um marco jurídico que consagre as normas e princípios relativos ao comércio eletrônico no MERCOSUL, para aproveitar o potencial econômico e as oportunidades proporcionadas pelo setor.

No Artigo 1º, são feitas definições, para fins do Acordo, sobre: “comércio eletrônico”, “autenticação eletrônica”, “comunicação comercial eletrônica direta não solicitada”, “assinatura eletrônica”, “assinatura eletrônica avançada ou digital” e “informação ou dado pessoal”.

O Artigo 2º trata do âmbito de aplicação e disposições gerais do Acordo. O instrumento aplica-se às medidas que afetam o comércio eletrônico, excluindo expressamente contratação pública, subsídios governamentais e informações detidas pelo Estado. Determina-se que, em caso de inconsistência com outra norma do MERCOSUL, esta última norma prevalecerá.

São reconhecidos, no Artigo 2º, o potencial do comércio eletrônico e a importância de marcos regulatórios claros, transparentes e previsíveis, da autorregulação privada, da interoperabilidade, concorrência e inovação, da consideração dos interesses de todos os usuários, da facilitação do acesso de pequenas e médias empresas (PMEs) e da proteção de dados pessoais (dados que seguirão princípios como prévio consentimento, finalidade, qualidade dos dados, segurança, responsabilização)¹. Também se estabelece o compromisso de evitar barreiras desnecessárias e discriminatórias ao comércio eletrônico e de não tratá-lo de maneira mais restritiva do que o comércio por outros meios, além de promover o marco legal sobre transações eletrônicas.

¹ A primeira nota de rodapé, relativa à alínea “f” do parágrafo 5 do Artigo 2º, está grafada como nota “0”, ou seja, zero, embora nos textos em espanhol e em português se apresente, corretamente, como nota de número “1”.



No Artigo 3º, relativo a direitos alfandegários, obriga-se que nenhuma das Partes imporá direitos alfandegários às transmissões eletrônicas entre uma pessoa de uma Parte e uma pessoa de outra Parte. Ressalva-se que essa imposição não impede que uma Parte imponha impostos internos, taxas ou outros encargos às transmissões eletrônicas, desde que sejam exigidos de modo compatível com os Acordos da Organização Mundial de Comércio (OMC).

O Artigo 4º dispõe sobre autenticação e assinatura eletrônica avançada ou digital, vedando a negação da validade jurídica de uma assinatura apenas por ser eletrônica, salvo exceções legais internas. Proíbe medidas que impeçam as partes de uma transação de determinarem mutuamente os métodos de autenticação ou de provarem a conformidade legal da transação. Permite que as Partes exijam padrões de desempenho ou certificação por autoridade credenciada para certas categorias de transações. Promove ainda a interoperabilidade e prevê a negociação de acordos de reconhecimento mútuo de assinatura eletrônica avançada ou digital.

O Artigo 5º trata da proteção ao consumidor *on-line*, e afirma a importância de proteger os consumidores contra práticas comerciais fraudulentas e enganosas no comércio eletrônico, remetendo à normativa vigente do MERCOSUL sobre a matéria como padrão a ser seguido pelas Partes (Resolução GMC nº 37/2019, internalizada pelo Decreto nº 10.271, de 6 de março de 2020).

O Artigo 6º refere-se à proteção dos dados pessoais. Reconhece os benefícios dessa proteção para a confiança do consumidor e obriga as Partes a adotarem ou manterem marcos legais para a proteção de dados pessoais dos usuários do comércio eletrônico, considerando padrões internacionais. Determina igualmente a aplicação não discriminatória desses marcos legais e a publicação de informações sobre direitos e obrigações. Prevê o intercâmbio de informações e experiências sobre legislação e a promoção de mecanismos de segurança e anonimização. Adicionalmente, estabelece o compromisso de aplicar um nível de proteção adequado aos dados pessoais recebidos de outra Parte e de arbitrar meios para medidas comuns de proteção e livre circulação de dados no MERCOSUL.



O Artigo 7º trata da transferência transfronteiriça de informação por meios eletrônicos. Reconhece os requisitos regulatórios de cada Parte, no entanto, impõe que cada Parte permitirá a transferência transfronteiriça de informações quando esta atividade for para a realização de atividade comercial, sujeita ao cumprimento do nível adequado de proteção de dados (Artigo 6.7). Ainda permite a adoção de medidas restritivas para alcançar objetivos legítimos de política pública, desde que não discriminatórias ou restritivas de forma encoberta. Também exclui os serviços financeiros do âmbito de aplicação do Artigo.

O Artigo 8º devota-se à localização das instalações informáticas. Reconhece os requisitos regulatórios de cada Parte, mas proíbe que uma Parte exija de pessoa de outra Parte o uso ou o estabelecimento de instalações informáticas em seu território como condição para fazer negócios. Permite exceções para objetivos legítimos de política pública, sob as mesmas condições do Artigo 7º. Clarifica que o uso de instalações fora do território para dados transferidos constitui transferência internacional (Art. 7º). Exclui serviços financeiros.

O Artigo 9º estabelece princípios sobre o acesso e o uso da Internet para o comércio eletrônico, reconhecendo os benefícios da capacidade dos consumidores de acessar serviços, aplicativos e informações sobre gestão de redes, e conectar dispositivos de sua escolha, sujeito a regulamentos técnicos.

O Artigo 10 disciplina as comunicações comerciais diretas não solicitadas (conhecidas como *spam*), determinando que as Partes procurem proteger os usuários, assegurando que tais comunicações não sejam enviadas sem consentimento prévio (salvo exceções legais para produtos similares de clientes existentes), sejam identificáveis, divulguem o remetente e contenham mecanismo gratuito de cancelamento (*opt-out*).

O Artigo 11, sobre facilitação do comércio eletrônico, remete às disposições pertinentes da normativa vigente do MERCOSUL.

O Artigo 12 prevê a cooperação entre as Partes em diversas áreas, como facilitação do uso do comércio eletrônico por PMEs, intercâmbio



de informações e experiências sobre leis e regulações (proteção de dados, consumidor, segurança, assinaturas eletrônicas, etc.), acesso do consumidor, participação em fóruns multilaterais, promoção da autorregulação privada, cooperação em cibersegurança, metodologias de mensuração e interoperabilidade de dados.

O Artigo 13 estabelece a possibilidade de Revisão bienal do Acordo.

Já os Artigos 14 a 17 contêm as disposições finais sobre entrada em vigor (30 dias após o depósito do segundo instrumento de ratificação), emendas (por escrito, com entrada em vigor conforme Art. 14), denúncia (efeito 90 dias após notificação ao depositário) e depositário (República do Paraguai).

A Exposição de Motivos Interministerial indica o propósito de estabelecer um marco jurídico regional próprio para transações de comércio eletrônico entre os países do MERCOSUL, com o objetivo de dar mais previsibilidade e segurança jurídica para atuação de suas empresas e criar um ambiente mais seguro e de confiança para seus consumidores, no qual estejam salvaguardados direitos de proteção ao consumidor, à sua privacidade e à proteção de seus dados pessoais.

Menciona o Poder Executivo que as negociações para a celebração desse instrumento foram concluídas no segundo semestre de 2020 e seu texto foi aprovado, no MERCOSUL, por meio da Decisão nº 15/20 do Conselho do Mercado Comum (CMC). Considera-se que o Acordo representa importante passo no aprofundamento do processo de integração regional, ao regular tema cada vez mais relevante para o desenvolvimento das economias nacionais e do comércio global.

O Acordo seria ainda o mais ambicioso já concluído pelo Brasil em matéria de comércio eletrônico, tema que foi objeto de negociações bilaterais com o Chile e das negociações extrarregionais do MERCOSUL com a União Europeia. Da perspectiva da Exposição de Motivos, o texto contemplaria uma série de disciplinas regulatórias, alinhadas com as melhores práticas globais, os compromissos acordados nos acordos comerciais mais



abrangentes sobre a matéria e as recomendações de organismos e fóruns internacionais relevantes. Apresentar-se-ia, ainda, como importante contribuição para os esforços de criação de regras internacionais para as transações de comércio eletrônico no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

Destaca o Poder Executivo que, entre as principais disciplinas incluídas no Acordo, estão: a proibição de imposição de direitos aduaneiros sobre transmissões eletrônicas; a aceitação de assinaturas digitais; o alinhamento das normas nacionais de proteção ao consumidor *online* com as normas sobre a matéria vigentes no MERCOSUL; a adoção e a manutenção de marcos legais relativos à proteção de dados pessoais; a livre transferência de informações por meios eletrônicos para fins comerciais; a proibição da exigência de instalação de servidores dentro do próprio território como contrapartida para realização de negócios; a proteção contra mensagens comerciais não solicitadas (*anti-spam*); a facilitação do comércio por meios eletrônicos; e a cooperação por meio da troca de experiências, informações e dados, com o objetivo de maximizar oportunidades proporcionadas pelo comércio eletrônico para micro, pequenas e médias empresas.

Defende o Poder Executivo que o Acordo preencherá importante lacuna no arcabouço normativo do bloco na área de economia digital, juntando-se ao Acordo de Reconhecimento Mútuo de Assinaturas Digitais e à Resolução GMC nº 37/19 sobre Proteção ao Consumidor em Comércio Eletrônico e complementando o Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços. Sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro reforçará, ainda, a prioridade conferida pelo Brasil à modernização do MERCOSUL, processo caracterizado pelo foco na integração comercial e no fortalecimento das condições de competitividade das economias dos Estados Partes.

Com respeito à tramitação, nota-se que o Projeto foi distribuído, em 05/12/2024, às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; de Defesa do Consumidor; de Desenvolvimento Econômico; de Comunicação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD). A



Proposição está sujeita à apreciação do Plenário e ao regime de tramitação de urgência (art. 151, I "j", RICD).

Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), foi apresentado, em 06/05/2025, o Parecer do Relator, Deputado Celso Russomanno (REPUBLIC-SP), pela aprovação, o qual foi aprovado em 21/05/2025.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), foi apresentado, em 08/05/2025, o Parecer do Relator, Deputado Rubens Pereira Júnior (PT-MA), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, o qual foi aprovado em 20/05/2025.

Na Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), foi apresentado, em 08/05/2025, o Parecer do Relator, Deputado Paulão (PT-AL), pela aprovação, o qual foi aprovado em 28/05/2025.

Na Comissão de Comunicação (CCOM), foi apresentado, em 08/05/2025, o Parecer do Relator, Deputado Albuquerque (REPUBLIC-RR), pela aprovação.

Nesta Comissão de Desenvolvimento Econômico, cabe a apreciação da matéria quanto ao mérito, consoante os aspectos atinentes às atribuições do Colegiado, nos termos do art. 32, VI, do Regimento Interno desta Casa.

II – VOTO DO RELATOR

O Acordo sobre Comércio Eletrônico do MERCOSUL, firmado em Montevideu, em 29 de abril de 2021, aprovado nos termos do Projeto de Decreto Legislativo nº 395, de 2024, está em debate nesta Comissão e traz importantes temas para a reflexão sobre as relações econômicas internacionais do Brasil e o nosso desenvolvimento nacional.

Após diálogo importante com o Poder Executivo, recolhemos algumas características positivas do Acordo em análise. Destacam os ministérios competentes: a uniformização de regras sobre contratos



eletrônicos, assinaturas digitais e autenticação eletrônica; a convergência regulatória com padrões internacionais em matéria de proteção de dados e segurança digital; e a inclusão de cláusulas de cooperação técnica e intercâmbio de experiências regulatórias.

Adicionalmente, salienta o Poder Executivo que o Acordo estaria em sintonia com os objetivos da Nova Política Industrial brasileira, ao incentivar a transformação digital, apoiar a adoção de tecnologias emergentes e fomentar a diversificação econômica baseada em inovação e produtividade.

Já a ênfase do Poder Executivo com respeito à proibição da imposição de tarifas sobre transmissões eletrônicas, que garantiria o fluxo livre e desonerado de bens e serviços digitais e condições mais equitativas para o crescimento do comércio eletrônico no MERCOSUL, deve ser sopesada com um entendimento mais aprofundado sobre o tema.

Uma primeira questão no caso do Acordo surge com as definições. Define-se “comércio eletrônico” no Artigo 1º, mas o termo utilizado na desoneração alfandegária criada no Artigo 3º dispõe sobre “transmissões eletrônicas”, não o comércio eletrônico apenas. Entende-se que é quadro mais amplo do que o objeto específico do comércio eletrônico no Acordo. Apesar disso, o texto que se propõe incorporar ao ordenamento jurídico brasileiro não define essas transmissões, quando há artigo exatamente com o fim de expressar as definições importantes. Essa linguagem, embora existente em decisões no âmbito do Direito Internacional, não traz maior clareza sobre todos os efeitos do uso do termo “transmissões eletrônicas”.

Chama a atenção a questão econômica nos direitos aduaneiros, sobre a qual deve pronunciar-se esta Comissão, que cuida do comércio exterior brasileiro em todas as suas dimensões. O texto parece impor em definitivo, para os membros do Mercosul, no Artigo 3º, algo que existe atualmente sob a forma de uma moratória, temporária, sobre direitos aduaneiros no comércio eletrônico no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Essa moratória, que tem sido prorrogada desde 1998, vigorará até março de 2026 ou a próxima Conferência Ministerial do organismo, o que vier antes, segundo a última prorrogação feita em 2024.



Conforme a letra do Artigo 3º do Acordo, nenhuma Parte imporá direitos alfandegários às transmissões eletrônicas entre uma pessoa de uma Parte e uma pessoa de outra Parte. Essa desoneração cria uma impossibilidade permanente de uso desses instrumentos para os parceiros do Mercosul nessa área, ainda que possibilite em tese seu uso para membros externos ao Bloco e transações provenientes do estrangeiro.

Essa desoneração permanente contrasta com a desoneração temporária realizada no âmbito da OMC para os signatários da referida moratória. No entanto, pode convergir com os interesses do Mercosul de formação de fato de um mercado comum e de redução de barreiras comerciais entre seus membros, mas exclusivamente entre eles e eventuais parceiros bilaterais, conforme previsto no Tratado de Assunção de 1991, internalizado pelo Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.

Apesar de ser importante realizar essa desoneração no comércio eletrônico para a integração econômica, cabe entender como aconteceria no caso de transações que passem por país membro do Mercosul para outro membro do Bloco, mas tenham origem em uma economia extra-Bloco. Para determinar o conteúdo regional de produtos ou serviços utiliza-se o conceito de regime de origem, que não aparece em nenhum momento no texto do Acordo, apesar de ser determinante nos textos do Mercosul, a exemplo do citado Tratado de Assunção de 1991.

Cabe entender se a proibição genérica da maneira como se encontra poderia gerar efeito indesejado de dupla não tributação, prejudicando esforços dos países membros do Mercosul de se utilizarem de instrumentos aduaneiros para suas políticas de desenvolvimento econômico e industriais, que podem ser direcionadas à proteção frente a economias extra-Bloco. Eventualmente, um primeiro membro do MERCOSUL poderia não tributar “transmissões eletrônicas” estrangeiras, enquanto um segundo membro as tributaria, mas as transmissões daquele primeiro membro para o segundo, mesmo que de origem estrangeira, poderiam acabar desoneradas consoante o texto literal do Acordo.



Adicionalmente, como o texto do Acordo não diferencia “transmissão eletrônica” de uma “prestação de serviço”, poderia haver confusão em prestações de serviços de *streaming* iniciadas extra-Bloco, mas com eventual passagem por algum território do MERCOSUL para consumo em outro território do Bloco. Isso poderia representar uma simples abertura comercial sem contribuir em nada para o processo de integração no âmbito do MERCOSUL e o fortalecimento das empresas da nossa região.

O alcance do Acordo precisa ser mais bem delimitado, para que efeitos decorrentes do texto legal não sejam deletérios para a regulação das atividades e para o desenvolvimento econômico e social nos países membros do Bloco. Eventualmente, apenas o primeiro território do Bloco poderia tributar uma “transmissão eletrônica” estrangeira, qualquer que fosse a definição sobre essa transmissão, mas não outros territórios do Bloco, se seguida a generalidade do texto do Acordo.

Essa preocupação com os efeitos da liberalização de transmissões eletrônicas está presente na Decisão Ministerial adotada em 2 de março de 2024 pela OMC, que prorrogou a citada moratória sobre comércio eletrônico, a qual é, na verdade, sobre transmissões eletrônicas. Assim afirma a declaração: “Concordamos em realizar mais discussões e examinar evidências empíricas adicionais sobre o escopo, a definição e o impacto que uma moratória sobre direitos aduaneiros em transmissões eletrônicas possa ter sobre o desenvolvimento, bem como sobre como nivelar o campo de atuação para os Países Membros em desenvolvimento e menos desenvolvidos, a fim de impulsionar sua industrialização digital”².

Com efeito, há críticas de que os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos têm sido prejudicados pela moratória sobre transmissões eletrônicas, a qual pode aumentar o fosso digital entre esses países e aqueles mais ricos, sendo estes últimos os principais beneficiários da citada medida internacional. Igualmente, nem a Declaração Ministerial da OMC de 1998 nem decisões posteriores esclareceram o termo, tampouco acordos comerciais regionais. Isso alimenta preocupações legítimas sobre se a moratória abrangeria bens digitalizados, serviços entregues digitalmente ou mesmo o

² <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN24/38.pdf&Open=True>.



processo de transmissão. Com tecnologias como impressão 3D, a abrangência pode se expandir indefinidamente. Diversos países em desenvolvimento relutam em prorrogar, a cada dois anos, essa moratória³.

Outro ponto que merece maior esclarecimento é a admissão, no Artigo 6º, da implementação de contratos ou autorregulação por parte do setor privado, que poderia colidir com normas brasileiras da Lei Geral de Proteção de Dados, a Lei nº 13709, de 4 de agosto de 2018. A tendência atual de convergência regulatória a partir de bases mais protetivas para indivíduos e empresas no âmbito do MERCOSUL poderia ser comprometida, se for admitida a autorregulação de maneira genérica como está assentado no texto do Acordo, mesmo que haja a previsão, juridicamente indefinida, de “proteção adequada”.

Além disso, nota-se proibição ampla do Artigo 8º quanto à possibilidade de uma Parte exigir de pessoa de outra Parte o uso ou o estabelecimento de instalações informáticas no território da primeira como condição para fazer negócios. O Brasil tem buscado políticas industriais diversas de incentivo, inclusive financiamento, para setores de tecnologias da informação e comunicação, atração de *datacenters* e a construção de uma nuvem soberana e ainda pode ter compromissos de integração regional no âmbito do MERCOSUL. O entendimento do alcance dessa proibição geral de localização das instalações informáticas como condição para a realização de negócios torna-se importante.

O Congresso Nacional, segundo o art. 49, I, da Constituição Federal de 1988, tem competência exclusiva para resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, inclusive para incluir cláusulas interpretativas. Como o Acordo produz esses efeitos de Direito Internacional Público e de Direito Interno para a República Federativa do Brasil, cabe esclarecer pontos centrais do texto do Acordo sobre Comércio Eletrônico do MERCOSUL, firmado em Montevideu, em 29 de abril de 2021, para entender todas as decorrências jurídicas das normas a ele associadas.

³ <https://www.iisd.org/articles/policy-analysis/wto-moratorium-customs-duties-electronic-transmission>.



Recentemente, lembro que este Congresso Nacional realizou avanço importante no comércio eletrônico, mostrando preocupação com essa matéria. A Câmara dos Deputados incluiu junto ao Projeto de Lei que tratava do Programa Mover, de estímulo ao setor automotivo, normas para reequilibrar a tributação das pequenas encomendas até 50 dólares, que antes eram desoneradas e causavam prejuízo aos produtores nacionais. A Lei nº 14.902, de 27 de junho de 2024, representou iniciativa significativa e cuidado por parte do Parlamento quanto ao comércio eletrônico.

Acreditamos que o Poder Executivo pode auxiliar no esclarecimento dessas e outras questões, junto com a explicação sobre o posicionamento brasileiro na OMC acerca desse assunto e sobre a visão brasileira de como as medidas presentes neste Acordo seriam reguladas no âmbito do MERCOSUL e de seus Estados-Partes e em nosso País. Em razão do contato profícuo com o Poder Executivo e especialmente o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, consideramos possível adiantar Parecer sobre a matéria e, ao mesmo tempo, continuar a discussão sobre o tema, que carece do aprofundamento necessário ao desenvolvimento e à inserção internacional de nosso País.

Diante do exposto, **votamos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 395, de 2024**, da Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, que aprova o texto do Acordo sobre Comércio Eletrônico do MERCOSUL, firmado em Montevideu, em 29 de abril de 2021.

É o nosso Voto.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado AUGUSTO COUTINHO
Relator

2025-9346

