

## **ÁREA DE CONTROLE INTEGRADO SÃO BORJA/SANTO TOMÉ E A IMPORTÂNCIA DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: MODELO DE EFICIÊNCIA, AGILIDADE NO COMÉRCIO INTERNACIONAL, SEGURANÇA, DESENVOLVIMENTO FRONTEIRIÇO E INTEGRAÇÃO ENTRE OS PAÍSES FRONTEIRIÇOS.**

**Karla Lorena Rosas Della Flora<sup>1</sup>**  
Receita Federal do Brasil (RFB)  
E-mail: klrosas08@gmail.com.

### **Resumo**

Objetiva-se demonstrar a importância da Área de Controle Integrado do Centro Unificado de Fronteira São Borja/Santo Tomé por meio da parceria público-privado; concessão binacional; modelo de eficiência na gestão e prestação do serviço público; controles aduaneiros, migratórios, sanitários e fitossanitários, zoo-sanitários e de transporte totalmente integrados; facilitação do comércio internacional e imigração; segurança contra crimes transfronteiriços; desenvolvimento econômico, social e cultural da região fronteira; exemplo de boa prática para outras fronteiras brasileiras; fim da concessão; desinteresse brasileiro em renovar a concessão ou realizar nova licitação; governo argentino interesse na estatização do complexo aduaneiro; prejuízos econômicos e sociais para o Brasil e para o MERCOSUL; prorrogação precária da concessão por 365 dias (prorrogáveis por mais 365 dias); COMAB e órgãos técnicos responsáveis por elaborar nova proposta para o centro unificado de fronteira.

**Palavras-chave:** Centro unificado de fronteira; área de controle integrado; comércio internacional; desenvolvimento econômico e social.

### **INTRODUÇÃO**

O presente estudo debruça-se sobre a Área de Controle Integrado (ACI) situada no Centro Unificado de Fronteira (CUF) na cidade de Santo Tomé (Corrientes – AR) / São Borja (Rio Grande do Sul - BR), e a importância do seu funcionamento por meio de parceria público-privado.

Diante das novas dinâmicas comerciais e econômicas, instaladas no mundo após a segunda metade do século XX, os países latino-americanos iniciaram um

---

<sup>1</sup> Receita Federal do Brasil.

novo movimento de expansão dos horizontes comerciais, que permitiu que a cooperação e a integração tomassem grau de destaque nas relações internacionais, e, desde então, novos conceitos foram instalados no que diz respeito à integração fronteiriça.

As ACIs têm exatamente esse papel: permitir que os pontos de fronteira alfandegados sejam controlados, simultânea e/ou sequencialmente, pelos órgãos públicos dos países fronteiriços.

Segundo o site da Receita Federal do Brasil, o país possui 32 pontos de fronteira alfandegados, dos quais apenas 18 são qualificados como ACIs. Destas, apenas a ACI São Borja (BR) / Santo Tomé (AR) e ACI de Santa Helena (BR) / Puerto Indio (PY) são integradas totalmente.

Das duas ACI apontadas como integradas, somente a localizada no centro unificado de fronteira Santo Tomé/São Borja é referência no MERCOSUL, como exemplo de boa prática para o comércio internacional. Isso será demonstrado no decorrer do trabalho com a compreensão de que a parceria público-privada que opera no centro unificado de fronteira, e por conseguinte, na ACI de São Borja - BR/Santo Tomé - AR, conforme contrato internacional de concessão, homologado pelo Decreto nº 1.781, de 10 de janeiro de 1996, é instrumento indispensável para a prestação dos serviços públicos de qualidade.

## **HISTÓRICO**

O tema integração é pauta comum e recorrente de discussão no mundo inteiro desde o fim da Guerra Fria. Diante da necessidade de se inserir no cenário internacional, bem como, impulsionar o desenvolvimento econômico, social e político, os países investiram na formalização de Acordos, Tratados e Blocos econômicos que pudessem colocá-los num cenário global, por meio de cooperação e integração regional.

Em 12 de agosto de 1980, alguns passos foram dados pelos países da América Latina com a assinatura do Tratado de Montevidéu, que reafirma, em seus

objetivos, a necessidade de impulsionar os Estados-partes a promoverem “o desenvolvimento econômico-social, harmônico e equilibrado da região<sup>2</sup>”.

Mais tarde, em 1991, confrontados com a consolidação de grandes potências econômicas europeias, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai assinaram o Tratado de Assunção e instituíram o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

A fim de facilitar e instrumentalizar a desejada integração entre os países latino-americanos, previu-se, no Tratado de Montevidéu, os denominados Acordos de Alcance Parcial.

Diante disso, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, firmaram um Acordo de Alcance Parcial para Facilitação do Comércio, denominado “Acordo de Recife”, que entrou em vigor dia 14 de outubro de 1994, por meio do Decreto 1.280<sup>3</sup>, e que esmiuçou, em seu texto, detalhes de como proceder essa tão desejada integração entre os países.

A partir dessa nova visão fronteiriça mundial, o Acordo de Alcance Parcial de 1994 oportunizou, aos países signatários, um olhar mais cuidadoso às linhas cartográficas, que deixaram de ser zonas de tensão e passaram a ocupar um cenário de colaboração e articulação.

Desde a criação do MERCOSUL, o comércio entre Brasil e Argentina, sofreu uma grande expansão e ocupou um lugar de destaque na economia dos dois países. Atualmente, Argentina mantém o lugar de maior parceira comercial do Brasil entre todos os países da América Latina, e, em 2020, foi a terceira maior parceira comercial do país, ficando atrás apenas da China e dos EUA<sup>4</sup>.

Considerando que a fronteira terrestre entre os dois países, principalmente, entre Rio Grande do Sul/BR e Corrientes/AR, é um portal estratégico para o

---

<sup>2</sup> BRASIL. **Decreto nº 87.054, de 23 de março de 1982**. Promulga o Tratado de Montevidéu 1980. Brasília, DF: Presidência da República, [1982]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D87054.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D87054.htm). Acesso em: 30 abr. 2021.

<sup>3</sup> BRASIL. **Decreto nº 1.280, de 14 de outubro de 1994**. Dispõe sobre a execução do Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Comércio entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, de 18 de maio de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d1280.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1280.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.

<sup>4</sup> BASE DE DADOS. Disponível em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/41674>. Acesso em: 06 set. 2021.

comércio entre os grandes centros latino-americanos, como exemplo, São Paulo (BR), Buenos Aires (AR), Santiago (CL) e Lima (PE), surgiu a necessidade de criar, nesses pontos fronteiriços, as Áreas de Controle Integrado (ACI), como forma de unir os controles e dar maior agilidade aos trâmites legais que envolvem o comércio exterior, bem como, otimizar a circulação do transporte de cargas e de pessoas.

Com esse propósito, o Acordo de Recife definiu as medidas técnicas e operacionais que seriam implementadas para o controle integrado nas fronteiras terrestres entre os respectivos Estados-partes.

Com a possibilidade de implantação das Áreas de Controle Integrado, Brasil e Argentina criaram algumas ACIs em pontos de fronteira estratégicos para o comércio exterior dos dois países. Atualmente, há seis ACIs entre os dois países, segundo o site da Receita Federal do Brasil, dentre elas a localizada em São Borja – Rio Grande do Sul (BR) e Santo Tomé – Corrientes (AR).

### **ÁREA DE CONTROLE INTEGRADO SÃO BORJA (RS)/SANTO TOMÉ (CORRIENTES)**

Nesse propósito de integração e expansão econômica, social e comercial, Brasil e Argentina, após o Tratado que instituiu o Mercosul, começaram, em um processo lento, a investir em infraestrutura rodoviária e na construção de pontes para interligar os dois países. Primeiramente, veio a ponte entre Uruguaiana - BR e “Paso de los Libres” - AR (1945), depois a ponte que liga Foz do Iguaçu – BR e “Puerto Iguazú” – AR (1985), e, em 1988, começaram as tratativas para a construção da terceira ligação, que uniria as cidades de São Borja - RS e Santo Tomé – AR.

Para esse fim, assinaram o Acordo para Construção da terceira ponte, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 82 de 1989, e promulgado pelo Decreto nº 110, em 3 de maio de 1991. Na exposição de motivos do referido Decreto Legislativo, fica evidente a importância dessa ligação, pois “propiciará reflexos diretos nas áreas fronteiriças, por localizar-se na linha de conexão entre os portos do norte do Chile e

do sul do Brasil e complementar-se, com a ponte unindo Encarnación (Paraguai) e Posadas (Argentina)<sup>5</sup>.

Destaque-se que as cidades gêmeas São Borja (BR)/Santo Tomé (AR), considerando a estruturação dos eixos de integração e desenvolvimento da América do Sul (EIDs), - proposta pela antiga Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA)<sup>6</sup>, atual COSIPLAN -, é um ponto de interconexão rodoviária do eixo Mercosul-Chile.

Diante desse contexto, em 10 de janeiro de 1996, o governo brasileiro homologou o Contrato Internacional de Concessão de Obra Pública<sup>7</sup>, firmado entre Brasil e Argentina, por intermédio da COMAB (Comissão Mista Brasileiro-Argentina), e o Consórcio Impregilo-Iglys-Cigla-Convap, para a construção da ponte internacional rodoviária sobre o Rio Uruguai, ligando as cidades de São Borja-BR e Santo Tomé-AR, bem como, os acessos rodoviários em ambos os países e demais componentes do centro de fronteira.

Aqui se inaugurava uma nova etapa para a integração dos países em destaque e uma nova fase para o comércio internacional, intercâmbio cultural e humano.

Importante destacar, que a região oeste do RS - que sempre contou com uma economia, predominantemente voltada para o agronegócio, região destaque na produção e exportação de grãos, principalmente, arroz e soja -, passou a ter uma nova dinâmica social e econômica com a construção da ponte sobre o Rio Uruguai.

---

<sup>5</sup> BRASIL. **Decreto Legislativo nº 82, de 06 de dezembro de 1989.** Aprova o texto do Acordo para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Uruguai, entre as cidades de São Borja e São Tomé, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Argentina, concluído em Uruguai, em 22 de agosto de 1989. Brasília, DF: CÂMARA DOS DEPUTADOS, [1989]. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1989/decretolegislativo-82-6-dezembro-1989-358784-exposicaodemotivos-146603-pl.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.

<sup>6</sup> COSIPLAN. **Eixos de integração e desenvolvimento da América do Sul (EID).** Disponível em: <http://iirsa.org/infographic#mcc>. Acesso em: 25 ago. 2021

<sup>7</sup> BRASIL. **Decreto nº 1.781, de 10 de janeiro de 1996.** Homologa o Contrato Internacional de Concessão, firmado pela República Federativa do Brasil e pela República Argentina com o Consórcio Impregilo-Iglys-Cigla-Convap. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1781.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.781%2C%20DE%2010,que%20lhe%20confere%20o%20art\\_](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1781.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.781%2C%20DE%2010,que%20lhe%20confere%20o%20art_) Acesso em: 30 abr. 2021.

Vale lembrar que a “Ponte da Integração”, assim como é conhecida a ponte que liga São Borja-RS/BR e Santo Tomé-Corrientes/AR, foi concluída em 9 de dezembro de 1997, e, em 17 de maio de 2000, o governo brasileiro promulgou o Acordo<sup>8</sup> para funcionamento do primeiro Centro Unificado de Fronteira do Mercosul (CUF), com uma área de 90 ha e, aproximadamente, 12000 m<sup>2</sup> construídos, com a finalidade de controlar o “ingresso e saída de pessoas, mercadorias e meios de transporte, bem como, para a prestação de serviços correlatos (público ou privados)”.

O Centro Unificado de Fronteira (CUF), está localizado em área argentina, na cidade de Santo Tomé, província de Corrientes, e, pelo Decreto nº 3467/2000, possui em sua estrutura uma Área de Controle Integrado (ACI), ou seja, um local onde é realizado o controle aduaneiro integrado por parte de funcionários dos dois países, de forma sequencial ou simultânea.

Importante ressaltar que, o Centro Unificado de Fronteira destaca-se por manter a única ACI, fronteiriça com a Argentina, totalmente integrada, tanto para controle vicinal e turismo (veículos e pessoas), quanto para o controle de cargas (importação e exportação de mercadorias).

Isso significa que a ACI possui cabeceira única, no lado argentino, e controle integrado dos dois países, pois funcionam, no mesmo complexo, todos os órgãos públicos necessários para os trâmites alfandegários, tanto argentinos - AFIP, SENASA, *MIGRACIONES*, *GENDARMERIA* -, como brasileiros – RECEITA FEDERAL, POLÍCIA FEDERAL, MAPA - e, até o ano de 2020, a ANVISA. A *Delegación de Control* (DELCON), que é a entidade responsável pela fiscalização do Contrato Internacional de Concessão, também, está instalada no recinto.

Destaque-se que o modelo de integração da ACI do Centro Unificado de Fronteira é completo, pois, em uma parada única do veículo (carga ou passeio),

---

<sup>8</sup> BRASIL. **Decreto nº 3.467, de 17 de maio de 2000.** Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina para o Funcionamento do Centro Único de Fronteira São Borja-Santo Tomé, celebrado em Brasília, em 10 de novembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3467.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.467%2C%20DE,10%20de%20novembro%20de%201997.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3467.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.467%2C%20DE,10%20de%20novembro%20de%201997.) Acesso em: 30 abr. 2021.

todos os controles aduaneiros, migratórios, sanitários e fitossanitários, zoo-sanitários e de transporte são feitos num só lugar, simultânea ou sequencialmente, oferecendo a todos os seus usuários rapidez e eficiência nos serviços prestados. É o único modelo que consegue executar, com mais proximidade, o proposto no Acordo de Recife.

## **INFRAESTRUTURA DO CENTRO UNIFICADO DE FRONTEIRA**

O Centro Unificado de Fronteira é administrado pela Mercovia S.A, entidade argentina, titular da concessão, criada para dar cumprimento à cláusula vigésima sexta do contrato de concessão<sup>9</sup>.

Atualmente, a Mercovia S.A dedica-se à gestão das atividades-meio de todo o CUF, que vai desde a parte administrativa, contratação de pessoal para funcionamento do complexo, controle de guaritas, pátio, documentação dos veículos e cargas, quanto a parte de infraestrutura, serviço de limpeza e manutenção de todo complexo, armazenamento e controle de cargas, desde à entrada até sua saída, dentre outras atividades.

O Centro Unificado de Fronteira abriga em sua infraestrutura, além dos órgãos públicos, na área de controle integrado, escritórios com atividades privadas, de ambas as nacionalidades, relativas ao despacho aduaneiro, ao transporte nacional e internacional, restaurante, casa de câmbio, operadores de seguro, caixa eletrônico, lancherias, estacionamentos para veículos leves e para ônibus de turistas e de linhas regulares (nacional e internacional).

Especificamente, no pátio da Área de Controle Integrado (ACI) – local de organização dos caminhões – há vários setores, dentre os quais se destacam: centro de atendimento ambulatorial e bombeiros, banheiros para ambos os sexos com excelentes estruturas para banho e uso diário, área para veículos com carga

---

<sup>9</sup> BRASIL. **Decreto nº 1.781, de 10 de janeiro de 1996.** Homologa o Contrato Internacional de Concessão, firmado pela República Federativa do Brasil e pela República Argentina com o Consórcio Impregilo-Iglys-Cigla-Convap. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HEU2hhHgA4QJ:antigo.infraestrutura.gov.br/images/GEIPOT/legislacao-geipot/1996/96-8-dEC1781.doc+&cd=7&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 30 abr. 2021.

perigosa, área especial para meios próprios (veículos zero km), área para veículos de trânsito aduaneiro e vazios (“em lastre”), veículos com cargas de desembarço em fronteira, área destinada à verificação física, 3 câmaras frias, área de balanças, dentre outras.

Ainda na área externa do pátio, o Centro Unificado de Fronteira disponibiliza terminais rodoviários alfandegados para estacionamento de veículos pesados que aguardam despacho aduaneiro.

Ressalta-se que o funcionamento do recinto aduaneiro tem duração de 24 horas por todos os dias do ano. As ações realizadas contemplam o controle para a entrada e saída de caminhões, a segurança de todo o complexo e das vias rodoviárias sob concessão, inclusive, da fiscalização aduaneira, que cumpre com a liberação de cargas e controle de viajantes, pela Receita Federal (BR), AFIP (AR), e o controle migratório realizado pela Polícia Federal (BR) e *Migraciones* (AR).

### **ÁREA DE CONTROLE INTEGRADO SÃO BORJA/SANTO TOMÉ E SUA IMPORTÂNCIA PARA O COMÉRCIO INTERNACIONAL**

Como já apontado anteriormente, a ACI, localizada no Centro Unificado de Fronteira (CUF) São Borja/Santo Tomé, destaca-se por ser a primeira área no MERCOSUL, que conta com modelo inovador de controle totalmente integrado.

Diferente do que ocorre em outras ACIs localizadas em pontos de fronteira alfandegados, como por exemplo, em Uruguaiana-RS/“Paso de los Libres”-AR, que possui vários pontos de controles separados (ACI lado Argentino, ACI Porto Seco Rodoviário, Terminal Rodoviário Aduaneiro TA BR 290), no CUF todos os controles fronteiriços aduaneiros, migratórios, sanitários, fitossanitários, zoo sanitários e de transporte são feitos num só local, com uma única parada do veículo.

Considerando os mais de 1250 km de fronteira entre os países, e que a Argentina ocupa o terceiro lugar nas exportações brasileiras e que o Brasil é o maior parceiro comercial dos *hermanos*, a ACI de São Borja/Santo Tomé ocupa um espaço importante e de destaque nas transações comerciais internacionais, pois é “o local de saída de 20% das mercadorias com destino à Argentina, e local de

entrada de 25% de tudo importado do país vizinho, além de responder por 19,56% de todo o valor de despacho no modal rodoviário brasileiro<sup>10</sup>.

Em nota à imprensa, acerca da prorrogação do contrato de concessão<sup>11</sup>, o Ministério das Relações Exteriores corrobora:

[...] Esse ponto de fronteira tem sido **a escolha prioritária para a exportação**, por via rodoviária, **de produtos brasileiros de maior valor agregado**. A prorrogação do acordo garante a continuidade e a regularidade das operações de comércio exterior, incluindo fluxos de mercadorias, meios de transporte e pessoas.

Como dito, anteriormente, o CUF está localizado em um eixo geográfico importante que liga os grandes centros brasileiros, argentinos, chilenos e peruanos, bem como, é um valioso eixo entre os portos brasileiros e chineses.

Em março/2021, as mercadorias que mais se destacaram e que mais representaram aumento de valor nas importações, foram os peixes, máquinas do capítulo 84 (reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes), produtos químicos do capítulo 38 e produtos farmacêuticos do capítulo 30 (1256% de aumento em relação a março/2019).

Nas exportações, dentre as mercadorias de maior movimento, no mesmo período, destacam-se os veículos do capítulo 87 (Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios), que teve um incremento de 77%, e as máquinas do capítulo 85 (Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios)<sup>12</sup>, que aumentaram em 100% em relação ao mesmo período.

---

<sup>10</sup> Fonte: Receita Federal.

<sup>11</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Assinatura de Acordo para a Prorrogação do Contrato Internacional de Concessão da Ponte Internacional São Borja – Santo Tomé e Infraestruturas Conexas entre o Brasil e a Argentina. **Nota à imprensa nº 93**. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/assinatura-de-acordo-para-a-prorrogacao-do-contrato-internacional-de-concessao-da-ponte-internacional-sao-borja-2013-santo-tome-e-infraestruturas-conexas-entre-o-brasil-e-a-argentina](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/assinatura-de-acordo-para-a-prorrogacao-do-contrato-internacional-de-concessao-da-ponte-internacional-sao-borja-2013-santo-tome-e-infraestruturas-conexas-entre-o-brasil-e-a-argentina). Acesso em: 19 Jul. 2021.

<sup>12</sup> Fonte: Receita Federal.

Vale salientar que a Argentina adquire sobretudo produtos industrializados brasileiros, em especial do setor automotivo, como automóveis de passageiros, autopeças e veículos para transporte de mercadorias.

Pela ACI de São Borja/Santo Tomé cruzam as maiores fabricantes e montadores de veículos do mundo<sup>13</sup>, tais como, Toyota (AR e BR), General Motors (AR e BR), Peugeot (AR e BR), Volkswagen (AR e BR), Fiat Chrysler (AR e BR), Volvo (AR, BR, CL e PERU), Scania (AR, BR e CL-PERU), John Deere (AR E BR)<sup>14</sup>, FIAT.

Apesar da pandemia mundial devido à Covid-19, no período de janeiro a junho/21, pelo Centro Unificado de Fronteira São Borja/Santo Tomé passou 33,21% de todo o valor (US\$) que foi importado pela fronteira oeste, bem como foi responsável por 41,25% de todo valor (US\$) das mercadorias exportadas pela região. Em trânsitos aduaneiros, o CUF foi responsável por 40,82% de todo valor importado e por 62,44% de todo valor exportado da região<sup>15</sup>.

Diante desse cenário comercial importante para o Brasil e para a América Latina, a ACI se destaca pelo tempo de liberação dos despachos aduaneiros de importação e exportação, como se depreende desse registro feito pela Inspeção da Receita Federal de São Borja<sup>16</sup>, no jornal local da cidade:

tempo total de permanência no recinto na exportação, para realização dos trâmites brasileiros e argentinos de todos os órgãos em fronteira, foi de **20h 48min**; na importação, o tempo total para realizar todos os trâmites dos dois países em fronteira foi de **44h 30min**. A título comparativo, a média de tempo na importação no modal rodoviário, apurado no Time Release Study (TRS), foi de **54h 53min**".

Nesse quesito, é importante destacar, que a mensuração do tempo leva em conta a entrada e saída do caminhão dentro do recinto alfandegado (de uma ponta a outra), ou seja, o passe total da fronteira. Frise-se, que não é tempo de despacho da Aduana Brasileira, mas sim de todo o fluxo de cruzamento da carga em fronteira.

<sup>13</sup> Fonte: Sistema PROPULSOR/MERCOVIA

<sup>14</sup> Fonte: Sistema PROPULSOR/MERCOVIA

<sup>15</sup> Fonte: Receita Federal do Brasil

<sup>16</sup> Movimento na Ponte da Integração em março foi o maior em 9 anos. **Jornal Folha de São Borja**, São Borja, Ano 51. Ed. 4412, 17 de abril de 2021.

Segundo o gerente comercial da Concessionária<sup>17</sup>, Alcir Jordani Magagna, “o tempo de cruze em média representa  $\frac{1}{4}$  de tempo se compararmos a uma fronteira tradicional com desembarço nas duas cabeceiras, como ex. Uruguaiana” e, ainda, “para as cargas do setor automotivo o tempo total reduz para seis horas, tempo impensável para uma fronteira tradicional”.

Esse diferencial na celeridade dos trâmites aduaneiros, deve-se ao fato de que a Área de Controle Integrado permite a simultaneidade e a integração de todos os órgãos brasileiros e argentinos envolvidos, bem como, permite uma maior agilidade por parte dos operadores do comércio exterior (despachantes aduaneiros e transportadores) na comunicação com órgãos fiscalizadores e no cumprimento de suas exigências.

A ACI do Centro Unificado de Fronteira destaca-se pelo chamado “processo simultâneo” das Aduanas, que é a possibilidade da Receita Federal do Brasil (RFB) e *Administración Federal de Ingresos Públicos* (AFIP) analisarem, ao mesmo tempo, as informações aduaneiras nas importações, exportações e trânsitos aduaneiros. Essa simultaneidade é resultado de um esforço conjunto das duas Aduanas e da concessionária com o objetivo de contribuir com a agilidade dos processos aduaneiros no recinto alfandegado.

Na prática, isso ocorre, por exemplo, quando uma carga internacional com destino a Argentina (exportação brasileira) entra no recinto alfandegado, é possível que a Aduana Argentina inicie o processo de liberação da carga antes mesmo da liberação da Receita Federal.

Vice-versa, também é possível. Como ocorre, por exemplo, nos trânsitos aduaneiros de importação brasileiros, a partir do momento que a carga adentra o recinto alfandegado (CUF), há a possibilidade de análise simultânea dos documentos pelas duas Aduanas, de forma que, quando a carga for liberada pela Aduana Argentina, a RFB já terá concluída sua análise e a liberação da mercadoria é imediata para os processos de internalização.

---

<sup>17</sup> Fonte: Mercovia S.A.

Com isso, o tempo necessário de permanência da carga em fronteira e os respectivos custos da cadeia mercantil é reduzido significativamente, pois não há necessidade, em muitos casos, da liberação de uma Aduana para análise preliminar de outra.

Destaca-se, também, a simultaneidade quanto aos perecíveis (frutas, verduras), em que o Ministério da Agricultura (BR) e SENASA (AR) realizam exames conjuntos de uma mesma retirada de amostras (em apenas uma abertura da mercadoria) e emitem documentos de aprovação de inspeção, evitando traumas à carga e agilizando o processo de liberação das mercadorias.

Outro ponto importante que contribui com a agilidade e celeridade dos processos na ACI, é que, no Centro Unificado de Fronteira, os veículos não precisam de senha para ingressar no recinto alfandegado, sendo necessário, apenas, que o tripulante do veículo apresente o Manifesto Internacional de Carga (MIC/DTA) na guarita de entrada, já obtendo, inclusive, o canal de parametrização da carga junto à RFB, caso a Declaração Única de Exportação (DUE) já esteja registrada no Pucomex.

Destaque-se que, em outros recintos alfandegados, como Foz do Iguaçu e Uruguiana, devido ao grande fluxo nos respectivos portos secos e o limitado espaço disponível, os veículos ingressam no recinto alfandegado, por meio de senhas liberadas, de tempo em tempo, pela Concessionária, o que, inevitavelmente, gera mais atrasos no fluxo comercial.

O grau de eficiência das Aduanas também afeta diretamente o tempo de liberação e o custo das operações comerciais internacionais. Dessa forma, a Aduana Brasileira, considerando todo compromisso em “ampliar segurança e agilidade no comércio exterior<sup>18</sup>”, investe, obstinadamente, em tecnologia da informação e ocupa um lugar de destaque nessa agilidade.

---

<sup>18</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal. **Mapa Estratégico da Receita Federal do Brasil do ciclo 2021-2023**. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acao-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico> Acesso em 05 de setembro de 2021.

No que diz respeito às exportações, as liberações das DUEs canais verdes têm seus desembaraços automáticos com chancela eletrônica nos Manifestos Internacionais de Carga (MIC's), dispensando a etapa de apresentação das exportações para carimbo da RFB.

Nesse fluxo da ACI de São Borja/Santo Tomé, os MIC's são impressos pelos transportadores - por exigência argentina para carimbo manual - já com a chancela eletrônica brasileira, e apresentados direto ao concessionário para entrega da carga, e posterior repasse do documento à Aduana Argentina para liberação. Todo esse fluxo é contínuo e sequencial, sem interrupções, pois a proximidade e integração de todos os agentes do comércio exterior no mesmo recinto, facilita e agiliza todo o processo aduaneiro.

A chancela eletrônica dos documentos de transporte de carga é um avanço da Aduana Brasileira, pois a dispensa de carimbo manual coaduna-se com os objetivos consagrados pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e Organização Mundial das Aduanas (OMA), quais sejam, facilitação do comércio internacional, segurança e agilidade das operações do comércio exterior.

Vale pontuar que a ACI do Centro Unificado de Fronteira, mesmo sendo destaque no MERCOSUL pela sua agilidade na liberação de cargas, poderia ser muito mais ágil, se todas as chancelas aduaneiras fossem eletrônicas (Aduana Argentina ainda necessita de carimbo manual), respeitadas as devidas exceções.

Destaca-se que na Área de Controle Integrado São Borja/Santo Tomé a liberação da exportação canal verde ocorre até as 22:30h<sup>19</sup>, com saída da carga a qualquer momento do recinto alfandegado, pois o funcionamento do Centro Unificado de Fronteira é 24h por dia, todos os dias do ano. Enquanto, em outros portos secos, como é o caso do Porto Seco de Uruguaiana, a carga exportada precisa deixar o recinto alfandegado até as 18:30h. Aos sábados, a liberação das exportações canal verde é até as 18:30h, por determinação da Receita Federal do Brasil, mas com saída do recinto alfandegado a qualquer hora do dia.

---

<sup>19</sup> Receita Federal do Brasil. **COMUNICADO IRF/SBA/SIANA Nº 0001/2014**. São Borja – RS.

Destaque-se que para trânsitos aduaneiros e *en lastre* (caminhão vazio) a liberação pelas Aduanas é 24h/dia todos os dias do ano, o que contribui com a logística do transporte rodoviário internacional.

O funcionamento 24h do Centro Unificado de Fronteira é um esforço da concessionária junto aos seus funcionários, com a finalidade de acompanhar o funcionamento 24h dos órgãos de fiscalização, como determina o art. 20 do Acordo de Recife, e, na prática, esse funcionamento do recinto alfandegado 24h/dia, permite que a mercadoria sendo liberada pelas duas Aduanas, a carga siga rumo ao seu destino no mesmo dia, sem ter que arcar com custos de mercadoria parada em recinto alfandegado.

Quanto à participação da concessionária na celeridade do fluxo do recinto aduaneiro, cabe destacar, ainda, o auxílio importante que presta na transferência de documentos entre as Aduanas Brasileira e Argentina, bem como, disponibiliza pessoal para carregamento, descarregamento e separação de mercadorias para verificação física, o que facilita e acelera o trabalho dos órgãos públicos, em especial, da RFB, AFIP, MAPA, SENASA.

A Mercovia S.A., em consonância com o ADE COANA Nº 12/2018<sup>20</sup>, integrou seu sistema Propulsor ao Portal Único do Comércio Exterior (PUCOMEX), de forma que, no momento que o caminhão carregado ingressa na guarita do recinto, imediatamente, os dados da carga são inseridos no sistema da concessionária, e, de forma simultânea, abastecem os dados no PUCOMEX. Essa etapa automatizada entrega maior agilidade ao fluxo do recinto, e contribui, significativamente, com a redução dos tempos do porto seco.

Outro destaque, é a integração do Propulsor com o Sistema Informático de Trânsito Internacional Aduaneiro Argentino (SINTIA) que permite que o sistema da concessionária seja alimentado direto do sistema argentino, dispensando digitação manual, o que acelera a presença de carga no porto seco.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal do Brasil. **Ato Declaratório Executivo nº 12, de 05 de novembro de 2018.** Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=96327>. Acesso em: 20 jul. 2021.

Todo investimento tecnológico feito pela concessionária, na integração dos processos da Área de Controle Integrado de São Borja/Santo Tomé, é uma maneira de otimizar o tempo e entregar mais agilidade e eficiência aos serviços prestados. Destaque-se que a maioria das grandes empresas, fabricantes e montadoras de veículos do mundo, que cruzam pelo CUF valorizam o *transit time*, que é o intervalo que a mercadoria leva após sair da indústria, do armazém ou centro de distribuição até o destinatário, medido em horas e dias.

O sistema da Mercovia S. A, além de proporcionar agilidade no recinto aduaneiro, permite transparência do fluxo operacional no porto seco, oferecendo aos operadores do comércio exterior - diga-se importadores, exportadores, despachantes aduaneiros, transportadores - e aos órgãos públicos o acompanhamento simultâneo e *on line* do processo de liberação de veículos e cargas.

Também disponibiliza o sistema, via aplicativo, para que outros interessados no fluxo, como, por exemplo, os tripulantes dos veículos de carga monitorem o processo de liberação das cargas que estão sob suas responsabilidades.

O TCU em Relatório<sup>21</sup> de Auditoria Operacional realizada na Área de Controle Integrado de Uruguiana - RS e Paso de Los Libres – Argentina, em 2002 já apontou a importância da transparência dos procedimentos no recinto aduaneiro, bem como, reforçou a necessidade de integração dos órgãos públicos brasileiros e argentinos:

---

<sup>21</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1645/2002**. Plenário. Relator: Ministro Vlamir Campelo. Sessão de 04/12/2002. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-13583/NUMACORDAOINT%20asc/0\\_](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-13583/NUMACORDAOINT%20asc/0_). Acesso em: 15 ago. 2021.

8.1.3 - implantar, no âmbito da EADI/URA, sistema de protocolo eletrônico que permita: disponibilizar informações relacionadas a todas as partes interessadas da Estação, bem como que aborde aspectos relevantes do desembarço; seja acessível tempestivamente pelos usuários; tenha base de dado integrada e convergente, possibilitando a sistemas diferentes trocarem informações entre si, permitindo o cruzamento de dados armazenados em diferentes bases. Esse sistema deveria, ainda, contemplar a autorização de cada unidade para continuidade do processo, permitindo que o desenvolvimento do trâmite ocorra de forma contínua, integrando os órgãos envolvidos, e com a participação dos usuários somente para o atendimento das exigências administrativas. Desse modo, seria possível a identificação de estrangulamentos (satisfação ou não de exigências, tempo despendido por cada interveniente) e melhoria dos processos de importação e de exportação realizados no ambiente.

Destaca-se, também, que as balanças do recinto estão interconectadas ao sistema informatizado da concessionária e ao Pucomex, oferecendo transparência às pesagens dos veículos quando ingressam no complexo alfandegado, bem como, proporcionando aos órgãos de fiscalização, mais uma ferramenta de controle das cargas.

Outro ponto relevante, no que diz respeito à eficiência da Centro Unificado de Fronteira, é a possibilidade de emissão do certificado de origem das mercadorias brasileiras dentro do próprio recinto. O certificado de origem é documento aduaneiro indispensável para que as exportações brasileiras se operem.

Dessa forma, a Concessionária destacou uma sala exclusiva, dentro do complexo, para que a Fiergs/Acisb emita o referido documento, o que facilita e acelera o fluxo das exportações, pois, enquanto a carga se desloca rumo à fronteira terrestre, para o cruze, o documento já está sendo emitido pelo responsável aduaneiro.

Percebe-se que a agilidade e eficiência dos trabalhos na área de controle integrado estão diretamente ligados, também, com o papel que a concessionária desempenha no fluxo. Além das atividades meio – por exemplo, recepcionista, carga e descarga das mercadorias, controle de entrada e saída de mercadorias e veículos, dentre outros – a Mercovia S.A., como dito anteriormente, tem papel importante no que tange ao manuseio de informações dos sistemas aduaneiros de ambos os países.

Muitas etapas do fluxo, ao invés de serem realizadas pelos órgãos de fiscalização, é realizada pela própria concessionária, permitindo, assim, maior otimização da mão-de-obra pública, possibilitando que os servidores se dediquem às atividades-fim, concentrando todos os esforços na fiscalização, na segurança das operações e do recinto alfandegado, na agilidade dos despachos aduaneiros, contribuindo, de forma direta, com a celeridade de todo fluxo do Centro Unificado de Fronteira.

Como já apontado, para as grandes empresas o *transit time* da cadeia produtiva ganhou uma importância gigantesca, de forma que, os operadores logísticos do comércio exterior têm investido, cada vez mais, em tecnologias de ponta. Numa era em que tempo é custo direto, carga parada representa atraso na entrega, perda de produtividade e competitividade do transportador, importador e exportador, aumento dos custos da cadeia produtiva (despesas com estadias em recinto alfandegado) e superlotação de veículos nos recintos aduaneiros.

Ressalte-se que, essa agilidade da Área de Controle Integrado do CUF, como já demonstrado em números, reflete, positivamente, no custo da cadeia produtiva, no bem-estar de todos envolvidos no fluxo do comércio internacional, na geração e manutenção de empregos e, conseqüentemente, no desenvolvimento econômico do país como um todo.

Considerando todas as informações, depreende-se que é de vital importância a parceria privada no funcionamento da Área de Controle Integrado São Borja/Santo Tomé, sob o modelo de concessão, para garantir a eficiência e qualidade dos serviços prestados no recinto aduaneiro e para manter o seu importante destaque no MERCOSUL.

## **ACI E A INTEGRAÇÃO DOS ORGÃOS DE FRONTEIRA: VIGILÂNCIA 24 HORAS E IMIGRAÇÃO**

O serviço de vigilância aduaneira tanto brasileiro quanto argentino, funcionam 24h/dia e se localizam no mesmo complexo, respeitando-se, apenas, a precedência de origem e destino.

Devido a essa proximidade, que apenas a ACI do Centro Unificado de Fronteira oferece, a integração das duas Aduanas é considerável, pois permite trocas de informações de inteligência, bem como, de ferramentas de apoio para a vigilância da fronteira no combate aos crimes transfronteiriços, cumprindo o que determina o art. 3º do Acordo de Recife

A Aduana Argentina, em especial, conta com um centro de cães de faro na Área de Controle Integrado, bem como, com um scanner para fiscalização de cargas e veículos. Quando há solicitação brasileira de apoio, seja do cão de faro ou do *scanner*, a Aduana Argentina se coloca em pronto atendimento às demandas brasileiras para uma fiscalização conjunta, e vice-versa.

Essa integração das Aduanas Brasileira e Argentina, construída em longos anos de convivência (25 anos de concessão do CUF), se mantém com tranquilidade e em respeito à boa convivência no recinto, à história missioneira que une os dois povos fronteiriços, e objetiva, principalmente, a cooperação internacional no combate aos crimes transfronteiriços, sempre observando o espaço jurisdicional e a precedência de cada uma, conforme o art. 2º do Acordo de Recife.

Considerando que o ACI do Centro Unificado de Fronteira integra os controles aduaneiros brasileiro e argentino num só local (24h/dia), e conta, ainda, com a vigilância e segurança da *Gendarmeria* 24h/dia, verifica-se que os índices dos delitos transfronteiriços que transitam pela área fronteira terrestre são muito baixos e de menor potencial ofensivo.

Essa vigilância 24h/dia da ACI, a torna muito vigiada, dificultando que o crime organizado utilize essa rota terrestre para seus fins escusos, obrigando-o a migrar e desenvolver novas rotas, especialmente, pela via fluvial.

A ACI integra, também, os órgãos de imigração dos dois países (Polícia Federal - BR e *Migraciones* - AR), o que facilita e agiliza o controle migratório. Assim, os viajantes (turistas e tripulantes) ao cruzarem a fronteira, solucionam a parte imigratória e aduaneira no mesmo local e numa única parada do veículo, recebendo, se assim necessitar, informações turísticas e de hotéis, o que proporciona tranquilidade e segurança a todos que cruzam a fronteira.

A proximidade física de todos os órgãos brasileiros e argentinos no Centro Unificado de Fronteira permite que o diálogo seja frequente, de forma que, problemas e desafios do dia a dia, que envolvam suas competências, sejam resolvidos de forma simples e rápida, sem maiores conflitos de interesse e complexidade burocrática.

Essa integração geográfica dos operadores fronteiriços gera segurança operacional e emocional de todos os agentes envolvidos, bem como, proporciona agilidade nos trâmites da fronteira.

### **CENTRO UNIFICADO DE FRONTEIRA: IMPORTÂNCIA SOCIAL E ECONÔMICA PARA A REGIÃO FRONTEIRIÇA**

O Centro Unificado de Fronteira, além de permitir a integração dos órgãos e serviços públicos, também propicia que a integração social entre os povos se estabeleça, a começar pelo corpo de funcionários da concessionária que é formado por argentinos e brasileiros, que convivem no mesmo ambiente de trabalho, trocando informações, conhecimentos e cultura.

O CUF é um local onde brasileiros e argentinos, separados apenas por uma linha imaginária de territorialidade, se unem com os mesmos objetivos. Essa proximidade conferida pelo recinto aduaneiro, e pela própria história missioneira das duas cidades fronteiriças, permite que os países caminhem na mesma direção, qual seja, desenvolvimento econômico, social e cultural.

O próprio comércio internacional já permite essa proximidade das pessoas, pois a cooperação mútua é fundamental para o sucesso das operações. Desta feita, no recinto aduaneiro é comum observar momentos entre brasileiros e argentinos nas refeições, nas rodas de chimarrão (muito comum nas duas culturas), comportamentos e amizades que enriquecem as relações interpessoais dos dois países.

Com a construção da ponte e a instalação do CUF as cidades de São Borja e Santo Tomé passaram a ter uma nova dinâmica social e econômica.

Assim aponta Muriel Pinto, Ronaldo Colvero e Alex Retamoso <sup>22</sup>:

Assim como ensina Carneiro (2015) a construção da ponte contribuiu para articulação de atores locais, regionais e nacionais em prol de diversas políticas territoriais, como foram à construção das rodovias de acesso; construção do primeiro Centro Unificado de Fronteira (CUF); melhorias aos acessos municipais; aumento das políticas públicas de segurança e do contingente de atores de controle na fronteira; rede de atores especializados no comércio exterior; e constituição da rede territorial Belo Horizonte-São Paulo-São Borja- Córdoba-Rosário- Assunção-Santiago.

Se por um lado, muitas críticas surgiram, por conta da extinção da balsa e do aumento do controle no comércio transfronteiriço com a Área de Controle Integrado, diminuindo, substancialmente, o tradicional comércio formiga, dos chamados *chibeiros*, por outro lado, houve um incremento na economia formal das cidades gêmeas, pois a construção da ponte e de toda a estrutura do Centro Unificado de Fronteira trouxeram novos investimentos, tanto relacionados ao comércio exterior, quanto a empreendimentos comerciais e de serviços para as cidades fronteiriças.

Diante disso, a economia formal passou a movimentar a cidade. Universidades se instalaram em ambos os lados, levando um novo público de estudantes às cidades gêmeas.

Nesse quesito, vale lembrar, a instalação da faculdade de medicina em Santo Tomé, que atrai muitos estudantes brasileiros, de várias regiões do país, desde o norte ao sul do Brasil, e a diversidade dos cursos superiores das universidades públicas em São Borja-RS. Também, em tempos normais (na pandemia com o fechamento das fronteiras, ficou suspenso), o ponto de fronteira conta com linha de ônibus binacional, que atende os dois países e é mais uma ferramenta de integração fronteiriça.

Segundo Carneiro Filho<sup>23</sup>, Santo Tomé – Corrientes/AR foi o município argentino que mais cresceu (CARNEIRO FILHO, 2008), de 1998 a 2008, não

---

<sup>22</sup> Muriel Pinto, Ronaldo Bernardino Colvero et Alex Sander Barcellos Retamoso. Integração ou separação? Uma reflexão sobre a governança territorial no Prata a partir da construção da ponte da integração São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina, **Confins** [En ligne], 31 | 2017, mis en ligne le 10 juin 2017, consulté le 07 septembre 2021. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/11960>; DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.11960> . Acesso em: 16 ago. 2021.

coincidentemente, com a chegada da ponte da integração e do Centro Unificado de Fronteira.

Destaque-se, a propósito, a instalação do cassino em Santo Tomé-Corrientes, que atrai vários turistas do Rio do Grande do Sul e de outros estados, e a instalação do *free shop* em São Borja/RS, empreendimentos que contribuem para o desenvolvimento econômico da região e a integração social entre os povos.

Essa nova dinâmica instalada nas cidades gêmeas após a construção da ponte e do centro unificado de fronteira, não se resume a um simples cruzamento de mercadorias, tem a ver com convivência, com trocas de experiências, com cooperação entre povos, e com desenvolvimento econômico de Brasil e Argentina.

O Centro Unificado de Fronteira é um empreendimento público-privado sólido e de sucesso no comércio exterior, pois entrega segurança e qualidade às operações mercantis, migratórias e aduaneiras, bem como, atrai investimentos às cidades fronteiriças envolvidas e permite a inserção de moeda na economia local.

Segundo informações do relatório<sup>24</sup> da comissão multissetorial, formada por diversas entidades de inúmeros setores das economias brasileira e argentina, tais como, ACISB, FIERGS, CDL, Associação Nacional de Transportes de Cargas e Logística, Câmara Empresarial Argentino-Brasileiro, “Corresponsalia CDA Santo Tome”, ABTI, a concessionária, filial brasileira, recolheu, de 2008 a 2020, R\$ 15.815.357,05 só em tributos federais e 845.883,00 em tributos municipais.

Segundo essa Comissão multissetorial:

Além disso, a empresa consome em média no comércio local de São Borja em torno de R\$ 10.000.000,00 por ano com materiais de construção, limpeza, material de escritório, entre outros produtos e serviços. Apenas serviços de pavimentação asfáltica, é contratada fora do município e o custo corresponde apenas a 10% do que é gasto na cidade.

---

<sup>23</sup>CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. **Interações Espaciais e Cidades-Gêmeas na Fronteira Brasil-Argentina: São Borja/Santo Tomé – Itaqui/Alvear.** Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2008-interacoes-espaciais-zf-brasil-argentina-CPCF.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.

<sup>24</sup> Fonte: Relatório Comissão Multissetorial – arquivo pessoal

Essa comissão, acima apontada, foi formada num momento de total desesperança da comunidade local e estadual, bem como, dos setores comerciais e econômicos envolvidos, diante do fim da concessão do complexo aduaneiro – 29 de agosto de 2021.

Considerando o desinteresse inicial brasileiro para renovação contratual da concessão pelo Brasil ou nova licitação para tal fim, e diante, da clara intenção do governo argentino de estatizar o complexo, formou-se uma comissão multissetorial, com apoio de vários políticos brasileiros, que elaborou um documento para os Ministérios da Casa Civil e da Infraestrutura, a fim de levar a real e destacada importância do centro unificado de fronteira, nos moldes parceria público-privada, para o comércio internacional, para a integração social e para a economia local e regional.

Destaca-se que, muitas famílias das cidades gêmeas dependem, economicamente, do funcionamento do complexo aduaneiro, nesse formato de parceria pública (binacional) e privada (concessão).

Conforme o Decreto nº 3.467/2000, que promulgou o Acordo entre Argentina e Brasil, para funcionamento do Centro Unificado de Fronteira, brasileiros estão autorizados a trabalhar no complexo, com extensão das leis trabalhistas e previdenciárias. Nesse sentido, o contexto aduaneiro permite a formação de uma mão-de-obra especializada em comércio exterior.

No CUF estão instalados em torno de 34 empresas privadas, que empregam em torno de 400 brasileiros, além de outras empresas envolvidas, indiretamente, como postos de gasolinas (que prestam serviços às transportadoras), seguradoras, restaurantes, mercado imobiliário, papelarias, dentre outros segmentos, que geram em torno de 750 empregos no mercado local<sup>25</sup>.

Vale ressaltar, o investimento privado no controle sanitário do recinto aduaneiro no combate à COVID-19. Segundo informações da Mercovia S.A. foram realizados 639 testes em motoristas argentinos, que residem em Santo Tomé, a

---

<sup>25</sup> Fonte: Relatório Comissão Multissetorial Relatório – arquivo pessoal

pedido do governo argentino local, 156 testes de *swab* coletados e encaminhados para laboratório particular em São Borja - RS, 80 testes foram coletados e encaminhados para o LACEN em Porto Alegre – RS, este é exclusivo para motoristas brasileiros do transporte internacional de cargas e 925 testes rápidos realizados no centro unificado de fronteira.

Desde o início da pandemia, a concessionária aumentou o rigor no ingresso de pessoas no centro unificado de fronteira, permitindo a entrada apenas de trabalhadores do complexo, e motoristas do transporte internacional de cargas, evitando, assim, o fluxo desnecessário de pessoas no recinto. Também investiu em barreiras sanitárias dos dois lados (BR e AR) para aferição de temperatura corporal na entrada e saída do centro unificado, e destaque-se, também, foram aplicadas até julho de 2021, 490 doses de vacinas (primeira dose).

Diante dos fatos, percebe-se que, perante tantas desordens administrativas, sociais e econômicas provocadas pela pandemia do Coronavírus, seria inviável para os governos argentino e brasileiro fazerem gestão sanitária, com recursos públicos, dentro recinto aduaneiro com eficiência e qualidade.

### **CONCESSÃO INTERNACIONAL DO CENTRO UNIFICADO DE FRONTEIRA (ÁREA DE CONTROLE INTEGRADO)**

A concessão da área implantada no CUF São Borja/Santo Tomé segue uma ordem de regramentos específicos, na forma indicada na cláusula quarta do Contrato de Concessão, qual seja,

A CONCESSÃO reger-se-á pelo CONTRATO e seus anexos, pelo Edital de licitação e de seus anexos, pelo Acordo Internacional de 22 de agosto de 1989 e seus Acordos complementares e pela Legislação ordinária de ambos os PAÍSES, nesta ordem de precedência.

Observa-se, portanto, que o contrato de concessão do Centro Unificado de Fronteira por ser internacional não segue, exclusivamente, as leis brasileiras. Aliás, as Leis nº 8.666/93 (Lei Licitações e Contratos), que será suprimida pela Lei nº 14.133/2021, e a Lei nº 8.987/1995 (Lei Concessões) se aplicam subsidiariamente.

Dessa forma, algumas especificidades merecem ser apontadas. Conforme a cláusula nona do respectivo contrato de Concessão Internacional, a Concessionária tem sua remuneração, primordialmente, captada pelas tarifas de pedágio cobradas de todos os usuários, respeitadas pontuais exceções, quando da passagem pela barreira.

De forma secundária, a remuneração se dá por serviços prestados dentro do pátio da ACI do Centro Unificado de Fronteira, tais como, armazenagem, enlonamento, movimentação de carga, dentre outros.

Importante destacar que essa forma de remuneração da Mercovia S.A traz algumas polêmicas, pois, se de um lado, pode parecer pesada ao bolso de turistas que transitam pela barreira de pedágio, por outro lado, aos operadores do comércio exterior (importadores, exportadores, transportadores), a cobrança por passagem parece ser mais atrativa economicamente.

Considerando toda a estrutura, tecnologia, integração e agilidade, que torna a Área de Controle Integrado do Centro Unificado de Fronteira destaque no MERCOSUL, como o modelo de integração mais próximo do exigido no Acordo de Recife, grandes empresas que operam no comércio exterior (montadoras de veículos, e perecíveis -frutas e verduras- principalmente), e que necessitam de agilidade no fluxo comercial, escolhem cruzar a fronteira pelo CUF.

Se for levado em conta a forma de remuneração da Mercovia S.A., diga-se, por pedágio, quanto mais rápido e maior o fluxo de passagem de veículos de carga pelo recinto, melhor e mais remunerável se torna a cadeia comercial, tanto para a concessionária quanto para as grandes empresas que operam no comércio internacional.

Na realidade, não é interessante para cadeia produtiva de nenhuma empresa, que cargas fiquem paradas em recintos alfandegados, como ocorre na maioria dos portos secos de zona primária do país, e muito menos, quando isso é rentável, apenas, a poucos interessados da cadeia logística, qual seja, o concessionário do porto seco e armazéns instalados ao redor do recinto.

Dessa forma, percebe-se que a remuneração da concessão, por meio de passagem, impulsiona o concessionário a investir em tecnologia de informação, em contratação e treinamento de pessoal, a fim de melhorar a agilidade do fluxo do recinto, e, por conseguinte, torná-lo rentável para todos os envolvidos na cadeia logística – importador, exportador, transportador, concessionária – e, principalmente, para a economia dos países envolvidos.

Mas, frise-se que, esse modelo de remuneração é viável para portos secos em área de controle totalmente integrada, pois a parada única do veículo para a fiscalização simultânea ou sequencial, não impõe demora na liberação da mercadoria, inviabilizando, portanto, a remuneração, apenas, por estadia na carga no recinto alfandegado.

Atualmente, no RS, as ACI, exceto São Borja/Santo Tomé, não são totalmente integradas, portanto, a remuneração dos postos secos se dá por estadia da carga no recinto alfandegado. No modelo padrão de licitação para concessão dos recintos alfandegados, já se estabelece a receita bruta do concessionário com base em movimentação e armazenagem da carga.

Vale destacar, também, que apesar do modelo do Centro Unificado de Fronteira ser um destaque entre os recintos alfandegados, o contrato de concessão, firmado 1995, mesmo elaborado na vigência das Leis nº 8666/93 e 8987/95, pecou em alguns aspectos legais, principalmente, no que diz respeito ao fluxo de caixa do empreendimento e modicidade tarifária, como apontou o TCU<sup>26</sup> no Acórdão do Plenário 2092/2005.

A concessão do Centro Unificado de Fronteira é binacional, ou seja, Brasil e Argentina, por meio da COMAB (Comissão Mista Argentino-Brasileira), firmaram um contrato de concessão com o Consórcio Impregilo-Iglys-Cigla-Convap para construção de todo o complexo. Não existe esse modelo em nenhuma outra ACI do

---

<sup>26</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2092/2005**. Plenário. Relator: Ministro Vlamir Campelo. Sessão de 30/11/2005. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-25643/NUMACORDAOINT%20asc/0\\_](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-25643/NUMACORDAOINT%20asc/0_). Acesso em: 20 ago. 2021.

Brasil, pois é uma parceria público privada *sui generis*, que tem a DELCON, braço executivo da COMAB, como organismo internacional fiscalizador do contrato.

A DELCON possui o grande desafio de intermediar os interesses das duas nações e a concessionária para com o cumprimento do contrato. Apesar das dificuldades jurídicas e executiva da gestora do contrato de concessão, o funcionamento do centro unificado de fronteira se opera de maneira destacável no MERCOSUL, como já relatado em outros momentos.

Vale lembrar também, que o Brasil já possui em sua história outra “concessão *sui generis*”, se assim pode ser chamada, a ITAIPU binacional, gerida por Brasil e Paraguai para a exploração do Rio Paraná para produção de energia elétrica e que entrega enormes contribuições para ambos os países, assim como, o Centro Unificado de Fronteira situado em Santo Tomé/São Borja.

## **FIM DOS 25 ANOS DE CONCESSÃO DO CENTRO UNIFICADO DE FRONTEIRA E DA ÁREA CONTROLE INTEGRADO**

O Centro Unificado de Fronteira tem seu funcionamento amparado pelo Acordo binacional de 22 de agosto de 1989, assinado na cidade de Uruguiana e promulgado pelo Decreto nº 110/91, e pelo Acordo de Recife de 1994, que sustentam o Contrato Internacional de Concessão, homologado no Brasil pelo Decreto 1.781/96<sup>27</sup>.

Próximo ao final da concessão em 29 de agosto de 2021, e diante do inicial desinteresse brasileiro em renová-la, por questões financeiras e econômicas, o governo argentino, prontificou-se, imediatamente, em estatizar o complexo.

Tal situação, provocou uma comoção local, de todos os órgãos brasileiros, de todos os operadores da cadeia logística do comércio internacional, de várias entidades representativas dos setores envolvidos no comércio exterior, bem como, de todos os setores econômicos, indiretamente, ligados ao CUF.

---

<sup>27</sup> BRASIL. **Decreto nº 1.781, de 10 de janeiro de 1996.** Homologa o Contrato Internacional de Concessão, firmado pela República Federativa do Brasil e pela República Argentina com o Consórcio Impregilo-Iglys-Cigla-Convap. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1781.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.781%2C%20DE%2010,que%20lhe%20confere%20o%20art.\\_](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1781.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.781%2C%20DE%2010,que%20lhe%20confere%20o%20art._) Acesso em: 30 abr. 2021.

Diante dessa realidade, começou uma movimentação dos órgãos públicos junto aos órgãos centrais para mudança de percepção acerca do complexo aduaneiro, e, no âmbito privado, criou-se uma comissão multissetorial (ACISB, FIERGS, CDL, Associação Nacional de Transportes de Cargas e Logística, Câmara Empresarial Argentino-Brasileiro, “*Corresponsalia CDA Santo Tome*”, ABTI, dentre outras), com apoio de políticos locais, regionais e nacionais, com a finalidade de mostrar a importância econômico-social do Centro Unificado de Fronteira aos Ministérios da Infraestrutura, Economia e Casa Civil.

A fim de resolver a referida situação, em caráter emergencial, o Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Carlos Alberto Franco França, e o Ministro de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da República Argentina, Felipe Carlos Solá em reunião, no dia 19 de julho de 2021, decidiram autorizar a prorrogação da concessão por mais 365 dias, prorrogáveis por 365 dias, se as partes assim decidirem<sup>28</sup>.

O Acordo, homologado pelo Decreto nº 10.781, de 26 de agosto de 2021, que autoriza a prorrogação da concessão, ainda, determina:

As Partes instruem a Comissão Mista Brasileiro-Argentina para a Ponte Internacional São Borja - Santo Tomé, em coordenação com os diferentes organismos técnicos que operam no Centro Unificado de Fronteira São Borja - Santo Tomé (CUF) e na Ponte Internacional São Borja - Santo Tomé, a, durante o prazo de vigência da prorrogação, elaborar e propor as estratégias e procedimentos para a continuidade do desenvolvimento das atividades no mencionado CUF e Ponte Internacional São Borja - Santo Tomé, para o período posterior à referida prorrogação, em linha com as atribuições da Comissão Mista Brasileiro-Argentina já definidas no Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina [...].

Caberá a COMAB, juntamente, com os órgãos técnicos que operam no Centro Unificado de Fronteira proporem novos caminhos para o complexo, a fim de manter o desenvolvimento das atividades já realizadas.

---

<sup>28</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo para Prorrogação do Contrato Internacional de Concessão da Ponte Internacional São Borja – Santo Tomé e Infraestruturas conexas**. Publicado no DOU em 18/08/2021, Edição: 156, Seção: 1, Página: 227. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/acordo-para-a-prorrogacao-do-contrato-internacional-de-concessao-338987226>. Acesso em: 18 ago. 2021.

O fato é que, o fim da concessão e o repasse de todo o complexo para controle do governo argentino, caso ainda ocorra, poderá comprometer o funcionamento de todo CUF. A iniciar pelo funcionamento da Área de Controle Integrado que, salvo disposição em contrário, passaria ser regido, apenas, pelo Acordo de Recife e seu Protocolo Adicional, sem nenhum instrumento específico binacional de funcionamento do recinto aduaneiro.

Sabe-se que a Área de Controle Integrado de São Borja/Santo Tomé é referência e destaque no MERCOSUL, mas, só se mantém em evidência porque, além de ser regida pelos Acordos Internacionais que trazem base legal ampla, também, segue o modelo de parceria público-privado, amparados por acordos específicos.

Ou seja, tanto os países signatários dos acordos quanto a concessionária possuem obrigações junto ao funcionamento do recinto alfandegado, conforme o Acordo Internacional de Funcionamento do Centro Unificado de Fronteira (homologado pelo Decreto nº 3467/2000). Além disso, possui um organismo misto binacional, COMAB, a quem compete fiscalizar o contrato de concessão e o funcionamento do complexo, evitando atritos e abusos de autoridade por parte dos entes envolvidos.

A ausência de instrumento jurídico específico e binacional das ACIs localizadas em território estrangeiro, sem detalhar as posturas de cada órgão, a condução dos trabalhos administrativos e sanitários, gera insegurança jurídica a todos os seus usuários, podendo dar lugar a conflitos entre órgãos e situações de abusos de autoridade.

Segundo estudo<sup>29</sup> feito pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), atualmente COSIPLAN, a Área de Controle Integrado situada em São Borja/Santo Tomé foi considerada a mais próxima do modelo ideal de uma passagem fronteiriça e recomendada como um exemplo de boa prática a ser seguido na América do Sul.

---

<sup>29</sup> DELEGAÇÃO DE CONTROLE – DELCON-COMAB. Estrutura do Centro Unificado de Fronteira. **Estudo do BID para a IIRSA**. Disponível em: <https://www.delconcomab.com.br/site/index.php/pt-br/estrutura>. Acesso em: 28 ago. 2021.

Nenhum cruze de Fronteira dentre os pesquisados nas tarefas de campo – nem da região – cumpre de forma completa as condições definidas para caracterizar o perfil desejável. São Tomé (AR) – São Borja (BR) é o único que reúne todas as condições em matéria de integração física, infraestrutura e equipamentos.

ACI sem participação privada (concessão) não entrega os melhores serviços. Basta uma visita à ACI sediada em *Paso de los Libres* (AR)/Uruguiana, responsável pelo trânsito vicinal e turístico, onde a vigilância aduaneira (bagagem) da Receita Federal do Brasil opera, que se verá as condições precárias de trabalho no recinto. Por um tempo, a RFB se retirou da ACI *Paso de los Libres* devido às condições sanitárias das instalações e por atritos de jurisdição.

O TCU em Decisão 1.645/2002<sup>30</sup> – Plenário já cita as dificuldades de instalação na ACI de *Paso de los Libres*,

110. É preciso levar-se em consideração as dificuldades para a instalação dos organismos brasileiros no lado argentino, uma vez que se torna necessária a destinação de instalações em boas condições de uso, o que hoje não ocorre, consoante se pôde verificar em visita efetuada ao local preestabelecido para o funcionamento deste tipo de logística.

111. Resguardada a competência e a jurisdição deste Tribunal, visitou-se, acompanhados por técnicos da Receita Federal, as instalações do Complexo, ouvindo-se relatos de várias questões relacionadas à precariedade da infraestrutura e às deficientes condições de segurança do local, além de ser necessário que se estabeleçam claramente normas acerca da circulação de servidores e usuários brasileiros naquele País.

Inúmeras são as dificuldades sanitárias e de segurança jurídica dos órgãos brasileiros em permanecer em ACI de zona primária, exclusivamente estatais, em países estrangeiros sem amparo legal específico do recinto aduaneiro.

O fim da concessão do CUF, além de causar uma queda na qualidade sanitária do recinto, afetará, diretamente, as atividades da Área de Controle Integrado, pois o sucesso do recinto alfandegado, se dá pela parceria pública binacional e privada (concessionária) ali em funcionamento. Enquanto cada país

---

<sup>30</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1645/2002**. Plenário. Relator: Ministro Vlamir Campelo. Sessão de 04/12/2002. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-13583/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-13583/NUMACORDAOINT%20asc/0). Acesso em: 15 ago. 2021.

cuida de suas atividades-fim, a concessionária se ocupa em manter o recinto em perfeito funcionamento (infraestrutura e atividades-meio).

O fato é que, diante de uma ausência de concessão do CUF, como cogitado pelos órgãos centrais brasileiros em 2020, com a proximidade do fim do prazo da concessão inicial, todo o trabalho realizado pela concessionária seria repassado aos órgãos públicos, comprometendo, de forma direta, a celeridade dos procedimentos no recinto aduaneiro e a qualidade das atividades-fim.

A carência de pessoal nos órgãos de fiscalização brasileira, em especial, em áreas de fronteira, é grande, e isso impossibilitaria a abrangência de todas as etapas do fluxo comercial e causaria enormes prejuízos econômicos ao País.

Outra questão que impactaria, diretamente, nos processos aduaneiros da Área de Controle Integrado São Borja/Santo Tomé, seria a ausência de fiel depositário das mercadorias internacionais habilitado junto à Receita Federal do Brasil, pois a concessionária atual possui esta condição.

Vale destacar que, caso a estatização argentina do Centro Unificado de Fronteira de fato ocorra, os órgãos brasileiros se encontrarão numa insegurança jurídica sem tamanho. Na seara privada, poderá provocar, ainda, desempregos, ou na melhor das hipóteses, o deslocamento de todos os operadores privados do comércio exterior para o território brasileiro, pois as leis trabalhistas, previdenciárias só se estendem ao território argentino por conta do Acordo de funcionamento do CUF, assinado pela Argentina e Brasil.

Esse deslocamento para a cidade de São Borja-RS, atrapalharia, de forma concreta todo o fluxo aduaneiro, pois desintegraria toda cadeia logística privada, que hoje encontra-se toda concentrada no Centro Unificado de Fronteira, e causaria uma total desorganização da cidade de São Borja, com o fluxo e trânsito de caminhões pelo centro da cidade, já que cada órgão se situa em locais distintos, o que ocasionaria um retrocesso gigante ao comércio exterior da região, causando impacto direto na economia local, regional e do país, como um todo.

Diante da prorrogação em caráter emergencial (365 dias prorrogáveis por mais 365 dias), todos os operadores do comércio exterior e os órgãos públicos, em especial, aqueles que estão na fronteira, podem respirar e trabalhar para que o novo modelo a ser apresentado pela COMAB, mantenha a excelência do modelo atual, caso contrário, cairá por terra os 25 anos de qualidade e de referência de integração no MERCOSUL, que custou mais de 10 anos para se concretizar.

### **A IMPORTÂNCIA DA PARCERIA PÚBLICO - PRIVADA: INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO**

Com a globalização e integração da economia mundial, a fonte de recursos para investimentos em infraestrutura, se tornou limitada e insuficiente, obrigando aos países a adotarem uma nova postura para o desenvolvimento, qual seja, buscar investimentos privados para o setor, tanto nos países desenvolvidos, quanto naqueles em desenvolvimento.

Segundo Terezinha Moreira e Maria Christina:

Um dos caminhos mais frequentemente adotados nos anos recentes tem sido *project finance*, por meio do qual os países vêm procurando desenvolver mecanismos de atração de capitais privados para estruturação e viabilização de investimentos em 'infraestrutura' (basicamente econômica), reconhecida, cada vez mais, como uma indústria de serviços. (REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V.1, N.2, P 27 a 46, DEZ.1994)<sup>31</sup>.

De acordo com as peculiaridades de cada nação, esse movimento foi tomando força variada e particular:

---

<sup>31</sup> MOREIRA, Terezinha; CARNEIRO, Maria Christina Fontainha. A parceria público-privada na infraestrutura econômica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 27-46, dez. 1994. Disponível em: [Biblioteca Digital do BNDES: A parceria público-privada na infra-estrutura econômica](#). Acesso em: 10 ago. 2021 Acesso em 10 de agosto de 2021.

Incapacitados de dar continuidade a uma tradição histórica de financiamento fiscal dos grandes investimentos públicos, governos de diversos países identificaram, na parceria com o setor privado, uma alternativa para viabilizar projetos de infraestrutura e de provisão de serviços públicos.

Foi no Reino Unido que tal movimento se deu com maior intensidade. Em 1992, ainda sob a administração do conservador John Major, foi lançado o embrião do programa de parcerias inglês, a Private Finance Initiative (PFI). Como a própria terminologia denota, o objetivo principal era viabilizar projetos por meio do financiamento privado, uma vez que a capacidade de implementá-los da forma tradicional, se não estava esgotada, estava ao menos reduzida pelos limites impostos pelo Tratado de Maastricht.

O Brasil, diante do mesmo desafio global de limitação e insuficiência de recursos financeiros, demandas por investimentos em infraestrutura, necessidade de desenvolvimento e integração comercial, também, tem se debruçado, desde 1990, na regulamentação dos investimentos privados nos segmentos de ordem pública. No entanto, as Parcerias Público-Privada (PPP's), é tema recente, e só veio ser regulamentado em 2004, com a Lei nº 11.079.

Diante da escassez dos recursos públicos, a PPP se mostra como uma possibilidade de atrair capitais privados para alavancar a infraestrutura do País. Investimentos complexos e de grande monta se mostram possíveis de serem executados nessa proposta de parceria, oportunizando ao Estado concentrar suas forças em atividades tipicamente essenciais.

Mas, a importância das PPP's perpassa os aspectos financeiros. A contribuição das parcerias tem tomado destaque na qualidade e eficiência dos serviços prestados, pois o aporte de recursos permite qualificação de pessoal, investimento em tecnologias de ponta, manutenção de prédios públicos, dentre outros aspectos.

Diante dessa nova realidade do Estado Brasileiro, foi criado, em 2016, o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), que se destina “à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da

celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização<sup>32</sup>.

Atualmente no Brasil, há várias parcerias público-privadas (sentido *lato*) em curso, dentre elas, as que se referem aos recintos alfandegados tanto de zonas primárias quanto de zonas secundárias. Em regra, as licitações dos recintos aduaneiros são de responsabilidade do Ministério da Economia, por intermédio da Receita Federal do Brasil, e se operam por meio de permissão ou concessão.

No entanto, a ACI instalada no centro unificado de fronteira São Borja/Santo Tomé possui algumas peculiaridades. Como o CUF é resultado de um Acordo Binacional entre Argentina e Brasil, o seu contrato de concessão com o consórcio Impregilo-Iglys-Cigla-Convap, por ter envolvido obra pública da ponte da integração, acessos rodoviários e centro unificado, é de responsabilidade do Ministério da Infraestrutura.

É importante frisar que a ACI do Centro Unificado de Fronteira, não se destaca no MERCOSUL apenas pelo seu complexo estrutural, mas por entregar serviço público de qualidade, pois conseguiu unir habilidades do setor privado e público num só recinto.

A otimização da mão-de-obra pública e a completa integração dos controles aduaneiros, migratórios, sanitários e fitossanitários, zoo-sanitários e de transporte, só são possíveis porque existe um parceiro privado dedicando-se apenas às atividades-meio do recinto, investindo recursos em tecnologia, infraestrutura e saneamento para melhor atendimento às demandas públicas.

Considerando que a concessão do CUF teve um aporte de 8 milhões de dólares pelos países e que a remuneração da concessionária se dá por tarifas e prestação de serviços aos seus usuários, é possível enquadrar essa PPP na qualidade de patrocinada. No entanto, a presente concessão foi realizada antes da vigência das Leis nº 11.079/2004, Lei nº 13.334/2016 e da Lei nº 13.448/2017, de

---

<sup>32</sup> BRASIL. **Lei Federal nº 13.334, de 13 de setembro de 2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13334compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13334compilado.htm). Acesso em: 20 ago. 2021.

forma que, não existia à época o instituto da parceria público privada em sentido estrito, apenas, a concessão tradicional, regida pela Lei nº 8.987/95.

Diante da celeuma que se instalou na renovação da concessão do CUF, da prorrogação precária e urgente por 365 dias (prorrogáveis por mais 365 dias), que se autorizou no dia 18 de julho de 2021 e, principalmente, da importância que o complexo tem para o comércio internacional, para a economia local e regional, é chegada a hora da COMAB e de todos os órgãos públicos que atuam na Área de Controle Integrado planejarem uma nova realidade para o Centro Unificado de Fronteira.

A concessão que se instala no CUF, assim como outras que funcionam muito bem no país, são exemplos de que a parceria público-privada funciona. Essa parceria permite que os serviços prestados pelo parceiro privado sejam eficientes e de qualidade, pois exige que concessionária invista em tecnologia, em treinamento de pessoal, em saneamento e higienização do complexo, a fim de tornar seu recinto vantajoso e atrativo para novos clientes, e, ainda, contribuir para que o setor público se ocupe, apenas, com suas atividades-fim.

É complexa a situação jurídica e política do CUF, pois é pautado em um Contrato Binacional, que possui como órgão fiscalizador do contrato, um organismo internacional misto, COMAB, quem tem enfrentado desafios para executar suas atribuições, e, para agravar a situação, os dois países, ainda, sofrem com desencontros de ideologias políticas.

O programa de parceria de investimentos (PPI) do governo federal, é o instrumento atual que permite a priorização de projetos de PPP de grande relevância, portanto, é necessário, nesse período de prorrogação precária do contrato de concessão do CUF (365 dias + 365 dias), que seja elaborado um estudo técnico e jurídico aprofundado, um planejamento estruturado e executável para qualificar tal projeto no programa, e permitir a continuidade do excelente serviço prestado no recinto alfandegado.

Vale, também, apontar que a Lei nº 13.448/2017 estabelece diretrizes para a prorrogação e a nova licitação dos contratos qualificados dentro do programa de parcerias de investimentos.

Como já demonstrado no trabalho, para manter a excelência dos serviços prestados no centro unificado de fronteira, se faz necessária a participação privada no complexo, pois caso a ideia de estatização se mantenha, como cogitou o governo argentino, os serviços públicos, por incapacidade econômica dos países, serão reduzidos à precariedade.

### **ACI SÃO BORJA/SANTO TOMÉ: EXEMPLO DE BOA PRÁTICA PARA OUTRAS ACIS DO BRASIL**

Em 16.885,7 km de fronteira terrestre, o Brasil conta, atualmente, com 18 ACIs. Para um país de grande extensão fronteiriça com um histórico de inúmeros acordos de integração e expansão econômica, social e comercial, percebe-se pouca evolução nessa pauta.

De norte a sul do Brasil, várias realidades se encontram e se desencontram, e esse, talvez, seja o maior desafio brasileiro de integrar as peculiaridades de cada localidade. Para cada fronteira, há uma realidade econômica, social, cultural e política.

Num comparativo, de norte a sul, percebe-se que, o investimento em integração e infraestrutura das fronteiras concentra-se em sua maior parte na região sul do país. Vários são os fatores que provocam essa realidade disparada, tais como, tipo de fronteira (seca ou fluvial), tipo de economia da região, característica dos países do MERCOSUL em conexão, visão e vontade política dos representantes políticos, dentre outros.

Aldomar Rückert e Camilo Carneiro<sup>33</sup> apontam bem como funciona a dinâmica fronteiriça:

---

<sup>33</sup> RÜCKERT, Aldomar A.; CARNEIRO, Camilo Pereira. Políticas territoriais na América do Sul: infraestruturas de conexão e repercussões em regiões periféricas. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da.; SILVA, G. de V. (Orgs.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas**. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 11-39.

Em regiões fronteiriças, quando coexistem médias ou altas densidades de capital, técnicas e populacionais em ambos os lados dos Estados nacionais há a possibilidade de surgirem processos intensos de transfronteirização, isto é, articulações e conexões supranacionais que podem abranger desde a vida cotidiana das populações até a implantação de infraestruturas que possibilitam as conexões transfronteiriças. Este é o caso do Eixo MERCOSUL-Chile, onde estes indicadores coexistem com uma vida de relações transfronteiriças intensas. Por outro lado, onde as regiões fronteiriças são espaços opacos e distantes dos centros políticos ou econômicos, a fluidez para o interno e externo pode inexistir, tendendo para situações de periferias extremas desconectadas de processos de integração e transfronteirização.

Diante da continentalidade do Brasil, os desafios da desconexão são sentidos na carne pelos moradores das fronteiras mais distantes e desassistidas social e economicamente. Mas, naquelas regiões, principalmente, centro-sul do país onde concentra-se maior dinâmica econômica, social e populacional a integração se torna mais palpável.

No entanto, percebemos que nos grandes pontos de fronteira alfandegados, como por exemplo Foz do Iguaçu e Uruguiana, mesmo com gigantescas movimentações comerciais, ainda, sofrem com defasagem de investimentos em infraestrutura no que se refere ao comércio exterior.

Rapidamente se percebe a deficiência de infraestrutura diante da demanda, ocasionando superlotação do recinto aduaneiro, demora na liberação de cargas, por ausência de integração dos órgãos fiscalizadores dos países fronteiriços, custo alto da cadeia logística, ausência de segurança para os usuários do recinto aduaneiro, dentre outros.

Santa Helena (PR/Brasil) e Puerto Indio (PY) é, segundo o site da Receita Federal do Brasil, também uma ACI considerada totalmente integrada, com cabeceira única do lado brasileiro, no entanto, o caos desse ponto alfandegado se instala na infraestrutura de cruzamento da fronteira, pois depende de balsa e, ainda, sofre com estradas totalmente sem asfalto do lado paraguaio, o que gera recorrentes manifestações e fechamento daquela fronteira.

Comparando com os citados recintos alfandegados, depreende-se que a ACI, instalada em Santo Tomé (AR)/São Borja (BR), possui infraestrutura e gestão de

qualidade que permitem agilidade e eficiência em todo o fluxo da cadeia logística do comércio exterior, pois, além de toda estrutura predial e sanitária do CUF, conta também com acessos rodoviários de qualidade e uma ponte de 1.400m ligando os dois países.

De fato, o primeiro Centro Unificado de Fronteira do Mercado Comum do Sul, instalado no reduto das missões jesuíticas brasileiras (RS) e argentinas (Corrientes), possui uma ACI que é exemplo de agilidade, eficiência e integração, bem como, ocupa um lugar de destaque, no MERCOSUL, como exemplo de boa prática, que deveria ser replicado em tantas outras ACIS do País tão importantes quanto ACI São Borja/Santo Tomé para o comércio exterior.

Desse modo, os olhares do governo brasileiro precisam ficar mais atentos ao que cada ponto de fronteira tem a oferecer para o desenvolvimento do país, replicando os modelos de sucesso e continuar incentivando as parcerias público-privadas para dar seguimento aos investimentos de infraestrutura que o país tanto necessita.

## **CONCLUSÃO**

O Brasil, com sua realidade geográfica continental, possui o privilégio e, ao mesmo tempo, o desafio de ter as mais variadas experiências fronteiriças. Do norte a sul, os mais de 16.800 km de fronteira terrestre impõem ao País realidades muito distintas umas das outras.

Esses pontos tão distantes dos grandes centros comerciais do país, que carecem de uma pauta mais atenciosa direcionada ao desenvolvimento econômico-social, possuem potencial estratégico para a integração física, social, comercial e econômica fronteiriça tão almejada pelos países.

O Brasil, com o propósito de desenvolver e aprofundar as parcerias comerciais no Mercosul, tem firmado vários acordos binacionais, a fim de promover esse desenvolvimento regional.

Depois de quase dez anos de negociação com a Argentina (1988 – 1997), as cidades gêmeas São Borja (Rio Grande do Sul - BR) e Santo Tomé (Corrientes - AR)

passaram a vivenciar uma nova realidade econômica, comercial e social com a construção da ponte da integração e do primeiro e único centro unificado de fronteira (CUF) do MERCOSUL, com área de 90 ha e, aproximadamente, 12.000 m<sup>2</sup> construídos.

Esse ponto fronteiriço, tão importante para o comércio internacional latino-americano, tem o privilégio de contar com uma área de controle integrado (ACI), que se destaca por ser o único modelo no MERCOSUL, que consegue executar, com mais proximidade, o proposto no Acordo de Recife, ou seja, em seu modelo de integração completo, permite que todos os controles aduaneiros, migratórios, sanitários e fitossanitários, zoo-sanitários e de transporte sejam executados num só lugar, simultânea ou sequencialmente, com apenas uma única parada do veículo.

Esse modelo de integração (ACI totalmente integrada) conjugado com toda a infraestrutura que o complexo oferece, quais sejam, áreas externas alfandegadas, ponte e acessos rodoviários (brasileiro e argentino) em excelentes estados de uso e de manutenção, entrega a todos os seus usuários rapidez, eficiência e qualidade dos serviços públicos prestados no centro unificado de fronteira.

O CUF é mais uma importante ligação entre o Brasil e os grandes centros e portos dos países vizinhos, principalmente, Argentina, Chile e Peru. É “o local responsável por 1/3 de todo comércio internacional rodoviário brasileiro<sup>34</sup>”, bem como, por 20% das mercadorias com destino à Argentina, e local de entrada de 25% de tudo importado do país vizinho<sup>35</sup>.

Por ser totalmente integrada, de cabeceira única, e com controles simultâneos e sequenciais dos órgãos públicos brasileiros e argentinos, a ACI de São Borja/Santo Tomé se destaca pelo tempo de liberação das mercadorias do recinto alfandegado (cruzamento total da fronteira), sendo considerada mais rápida se comparada a um ponto de fronteira alfandegado tradicional (ex. Uruguaiana), com desembarço em duas cabeceiras.

---

<sup>34</sup> Crescimento de operações nos portos secos intensificam relações. **RBS TV Santa Maria - RS**. Disponível em: [https://globoplay.globo.com/v/9854178/?utm\\_source=whatsapp&utm\\_medium=share-bar](https://globoplay.globo.com/v/9854178/?utm_source=whatsapp&utm_medium=share-bar). Acesso em: 13 set. 2021.

<sup>35</sup> Fonte: Receita Federal.

Toda essa agilidade e eficiência da ACI, que atrai as maiores fabricantes e montadores de veículos do mundo<sup>36</sup>, tais como, Toyota (AR e BR), General Motors (AR e BR), Peugeot (AR e BR), Volkswagen (AR e BR), Fiat Chrysler (AR e BR), Volvo (AR, BR, CL e PERU), Scania (AR, BR e CL-PERU), JOHN DEERE (AR E BR), FIAT<sup>37</sup>, só é possível porque o Centro Unificado de Fronteira é resultado de uma parceria público-privada (PPP).

Não seria viável para os governos argentino e brasileiro, com recursos, exclusivamente, públicos, construir e manter toda a infraestrutura do complexo alfandegado. Nessa dinâmica contemporânea de desenvolvimento econômico, as PPP permitem que parceiros privados direcionem recursos para setores carentes de infraestrutura.

Esse movimento de modernização do Estado, além de permitir a injeção de recursos privados em setores econômicos importantes, também, destaca-se pela qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados, pois o diferencial das PPPs não se resume apenas a aportes financeiros em infraestrutura, também, é necessária a entrega de serviços públicos de qualidade à população brasileira.

Desse modo, observa-se que a qualidade e eficiência dos serviços públicos oferecidos na Área de Controle Integrado instalada no Centro Unificado Fronteira São Borja/Santo Tomé é resultado de boa prática de parceria público-privada, que permite agilidade no comércio internacional, segurança, desenvolvimento e integração dos países fronteiriços, e que pode ser estendida a outros pontos de fronteiras alfandegados brasileiros.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 82, de 06 de dezembro de 1989.** Aprova o texto do Acordo para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Uruguai, entre as cidades de São Borja e São Tomé, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Argentina, concluído em Uruguiana, em 22 de agosto de 1989. Brasília, DF: CÂMARA DOS DEPUTADOS, [1989]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1989/decretolegislativo-82-6-dezembro-1989-358784-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2021.

<sup>36</sup> Fonte: Sistema Propulsor/MERCOVIA

<sup>37</sup> Fonte: Sistema Propulsor/MERCOVIA

BRASIL. **Decreto nº 1.280, de 14 de outubro de 1994.** Dispõe sobre a execução do Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Comércio entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, de 18 de maio de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d1280.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1280.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1.781, de 10 de janeiro de 1996.** Homologa o Contrato Internacional de Concessão, firmado pela República Federativa do Brasil e pela República Argentina com o Consórcio Impregilo-Iglys-Cigla-Convap. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HEU2hhHgA4QJ:antigo.infraestrutura.gov.br/images/GEIPOT/legislacao-geipot/1996/96-8-dEC1781.doc+&cd=7&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 3.467, de 17 de maio de 2000.** Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina para o Funcionamento do Centro Único de Fronteira São Borja-Santo Tomé, celebrado em Brasília, em 10 de novembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3467.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.467%2C%20DE,10%20de%20novembro%20de%201997](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3467.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.467%2C%20DE,10%20de%20novembro%20de%201997). Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.** Promulga o 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 (TRATADO MERCOSUL). Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm). Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 87.054, de 23 de março de 1982.** Promulga o Tratado de Montevideu 1980. Brasília, DF: Presidência da República, [1982]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D87054.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D87054.htm). Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.** Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13334compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13334compilado.htm). Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal do Brasil. **Ato Declaratório Executivo nº 12, de 05 de novembro de 2018.** Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=96327>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo para Prorrogação do Contrato Internacional de Concessão da Ponte Internacional São Borja – Santo Tomé e Infraestruturas conexas.** Publicado no DOU em 18/08/2021, Edição: 156,

Seção: 1, Página: 227. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/acordo-para-a-prorrogaçao-do-contrato-internacional-de-concessao-338987226>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Assinatura de Acordo para a Prorrogação do Contrato Internacional de Concessão da Ponte Internacional São Borja – Santo Tomé e Infraestruturas Conexas entre o Brasil e a Argentina. **Nota à imprensa nº 93**. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/assinatura-de-acordo-para-a-prorrogaçao-do-contrato-internacional-de-concessao-da-ponte-internacional-sao-borja-2013-santo-tome-e-infraestruturas-conexas-entre-o-brasil-e-a-argentina](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/assinatura-de-acordo-para-a-prorrogaçao-do-contrato-internacional-de-concessao-da-ponte-internacional-sao-borja-2013-santo-tome-e-infraestruturas-conexas-entre-o-brasil-e-a-argentina). Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **COMUNICADO IRF/SBA/SIANA Nº 0001/2014**. São Borja – RS.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1645/2002**. Plenário. Relator: Ministro Vlamir Campelo. Sessão de 04/12/2002. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-13583/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-13583/NUMACORDAOINT%20asc/0). Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2092/2005**. Plenário. Relator: Ministro Vlamir Campelo. Sessão de 30/11/2005. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-25643/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-25643/NUMACORDAOINT%20asc/0). Acesso em: 20 ago. 2021.

BRITO, B. M. B. de, & SILVEIRA, A. H. P. (2014). Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista Ddo Serviço Público**, 56(1), p. 7-21. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i1.214>. Acesso em: 10 ago. 2021.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. **Interações espaciais e cidades-gêmeas na fronteira Brasil – Argentina: São Borja/Santo Tomé – Itaqui/Alvear**. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2008-interacoes-espaciais-zf-brasil-argentina-CPCF.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.

COSIPLAN. **Eixos de integração e desenvolvimento da América do Sul (EID)**. Disponível em: <http://iirsa.org/infographic#mcc>. Acesso em: 25 ago. 2021

DELEGAÇÃO DE CONTROLE – DELCON-COMAB. **Estrutura do Centro Unificado de Fronteira. Estudo do BID para a IIRSA**. Disponível em <https://www.delconcomab.com.br/site/index.php/pt-br/estrutura>. Acesso em: 28 ago. 2021.

JORNAL FOLHA DE SÃO BORJA. Movimento na Ponte da Integração em março foi o maior em 9 anos. **Jornal Folha de São Borja**, São Borja, Ano 51. Ed. 4412, p. 6, 17 de abril de 2021.

## **(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS**

MOREIRA, Terezinha; CARNEIRO, Maria Christina Fontainha. A parceria público-privada na infraestrutura econômica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 27-46, dez. 1994. Disponível em: Biblioteca Digital do BNDES: A parceria público-privada na infra-estrutura econômica. Acesso em: 10 ago. 2021.

MURIEL PINTO, Ronaldo Bernardino Colvero.; e RETAMOSO, Alex Sander Barcellos. Integração ou separação ? Uma reflexão sobre a governança territorial no Prata a partir da construção da ponte da integração São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina., **Confins** [En ligne], 31 | 2017, mis en ligne le 10 juin 2017, consulté le 07 septembre 2021. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/11960>; DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.11960>. Acesso em: 16 ago. 2021.

RBS TB SANTA MARIA. Crescimento de operações nos portos secos intensificam relações. **RBS TV Santa Maria - RS**. Disponível em: [https://globoplay.globo.com/v/9854178/?utm\\_source=whatsapp&utm\\_medium=share-bar](https://globoplay.globo.com/v/9854178/?utm_source=whatsapp&utm_medium=share-bar). Acesso em: 13 set. 2021.

RÜCKERT, Aldomar A. & CARNEIRO, Camilo Pereira. “Políticas territoriais na América do Sul: infraestruturas de conexão e repercussões em regiões periféricas”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da.; SILVA, G. de V. (Orgs.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas**. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 11-39.