

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 1.010-B, DE 2018
(Da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.)

Mensagem nº 73/2018

Aprova o texto do Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul, assinado em Buenos Aires, em 7 de abril de 2017; tendo parecer: da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, pela aprovação, com emenda (relator: DEP. EDUARDO BARBOSA); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (relator: DEP. ANTONIO BULHÕES).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL;

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS; E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.010, de 2018, de autoria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que aprova o texto do “Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul”, assinado em Buenos Aires, em 7 de abril de 2017.

Esse instrumento internacional foi encaminhado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República por meio da Mensagem nº 73, de 2018, acompanhada de Exposição de Motivos conjunta do Ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes Ferreira Filho e do então Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços Marcos Antonio Pereira, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do art. 49 da Constituição Federal.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a referida Mensagem Presidencial, por se tratar de matéria de interesse do Mercosul, foi encaminhada inicialmente à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, em obediência ao disposto no inciso I do art. 3º da Resolução do Congresso Nacional nº 01, de 2011, com vistas ao exame quanto ao mérito e à apresentação do respectivo projeto de decreto legislativo, nos termos do inciso I do art. 5º da citada norma.

Nesses termos, acatando o Voto do Relator, Senador Eduardo Lopes, a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul manifestou-se unanimemente pela aprovação do referido Protocolo, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo em apreço, que contém apenas dois dispositivos.

O art. 1º prescreve em seu caput a aprovação do Protocolo, ao passo que a usual cláusula de revisão, constante do Parágrafo único, condiciona a nova aprovação legislativa, quaisquer atos que possam resultar em revisão desse Protocolo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Observe-se aqui uma pequena incorreção formal, visto que a redação atual desse Parágrafo único equivocadamente faz referência a tipo de avença internacional diferente do tipo explicitado no caput já que se trata obviamente do mesmo instrumento internacional. Trata-se de algo facilmente sanável com uma emenda de redação que apresentaremos oportunamente.

Do art. 2º consta a cláusula de vigência.

Quanto ao “Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul”, a que se refere o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.010, de 2018, ele é composto por um breve Preâmbulo, no qual constam os fundamentos da avença, dispostos na Consideranda; por uma Seção Dispositiva, contando com vinte e seis artigos dispostos ao longo de cinco partes, e por um Anexo.

O Preâmbulo ressalta que o referido Protocolo, reconhecendo a importância de se estabelecer um marco normativo intrabloco que permita fomentar um ambiente transparente, ágil e favorável para o investimento nos Estados Partes, visa ao estabelecimento de uma associação estratégica nessa matéria que traga benefícios amplos e recíprocos.

A Seção Dispositiva encontra-se disposta em cinco partes, quais sejam:

- a) Parte I: Âmbito de Aplicação e Definições (Artigo 1º ao Artigo 3º);
- b) Parte II: Disposições de Tratamento e Medidas Regulatórias (Artigo 4º ao Artigo 16);
- c) Parte III: Governança Institucional e Prevenção de Controvérsias (Artigo 17 ao Artigo 24);
- d) Parte IV: Agenda para Cooperação e Facilitação de Investimentos (Artigo 25); e
- e) Parte V: Disposições Finais (Artigo 26).

Do **Anexo**, conforme citamos, consta uma Agenda para Cooperação e Facilitação de Investimentos, que representa um esforço inicial nesse sentido, podendo ser ampliada e modificada nos termos do Artigo 26 desse Protocolo, contemplando primeiramente:

- a) Pagamentos e transferências;
- b) Regulamentos técnicos e ambientais;
- c) Cooperação para a Regulação e Intercâmbio Institucional.

Por fim, cumpre registrar que o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.010, de 2018, tramita em regime de urgência, nos termos regimentais e encontra-se sujeito à apreciação do Plenário desta Casa, tendo sido distribuído à apreciação prévia desta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, bem como da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD).

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Estamos a apreciar o “Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul”, assinado em Buenos Aires, em 7 de abril de 2017.

As avenças internacionais de promoção e proteção de investimentos constituem-se em instrumentos tendentes a promover o fluxo de investimentos entre as partes signatárias, diretos ou de portfólio, e, ao mesmo tempo, prover segurança jurídica para os investidores estrangeiros contra os chamados riscos não comerciais.

Via de regra esses instrumentos contemplam dispositivos que prescrevem acerca:

- a) da não discriminação do investidor estrangeiro com relação aos investidores nacionais e aos demais estrangeiros;
- b) do regramento quanto às eventuais ações de desapropriação e nacionalização por parte do país receptor dos investimentos;
- c) da transferência de recursos ao exterior; e
- d) dos mecanismos de solução de controvérsias que possam surgir no curso de suas vigências.

Estima-se que existam em vigor cerca de 3.400 instrumentos internacionais da espécie, majoritariamente bilaterais devido às assimetrias, com os decorrentes interesses antagônicos acerca da matéria, e a peculiaridades das legislações nacionais, que dificultam, na razão direta do número de partes, a assinatura de acordos plurilaterais ou multilaterais.

Com efeito, cumpre citar nesse sentido o fracasso da “Convenção Multilateral em Investimentos”, conhecida pelo acrônimo em língua inglesa MAI, intentada no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento – OCDE, que não entrou em vigor por conta de resistências a muitos de seus dispositivos, tidos por excessivamente protetores dos investidores em detrimento dos interesses dos países receptores.

O Brasil até muito recentemente não possuía acordos da espécie em vigor e não é parte da

correlata “Convenção sobre Resolução de Conflitos relativos a Investimentos entre Estados e Nacionais de outros Estados”, firmada em 1965, sob os auspícios do Banco Mundial, que criou o “Centro Internacional para a Resolução de Conflitos sobre Investimentos”.

Há de se considerar a relatividade dessa assertiva, pois os acordos para evitar a dupla tributação entre fiscos nacionais são também considerados instrumentos de promoção de investimentos e há muito o Brasil possui uma rede relevante desses instrumentos, ditos TDTs.

Ressalte-se que o fato de o Brasil não possuir uma vasta rede de acordos bilaterais de investimentos não tem impedido o país de se tornar um dos maiores destinatários de investimentos estrangeiros nas últimas décadas, corroborando tese que procura demonstrar o impacto deveras limitado desses acordos na atração de capitais estrangeiros, destacando que a estabilidade política, a oferta de recursos naturais, a dimensão do mercado e a solidez das instituições públicas se constituem em fatores preponderantes.

Essa posição singular do Estado brasileiro com relação ao chamado direito internacional dos investimentos teria sido modificada há cerca de duas décadas quando o Governo encaminhou ao Congresso Nacional quatorze acordos bilaterais da espécie para fins de aprovação legislativa, firmados com típicos países exportadores de capital como França, Suíça e Reino Unido.

Contudo, esses acordos ditos de promoção e proteção de investimentos – APPIs foram alvos de severas críticas na esteira do bombardeio que atingiu a supracitada Convenção MAI, destacando-se questionamentos quanto à livre transferência de recursos, à falta de isonomia para com os nacionais na questão das indenizações por desapropriação e ao mecanismo de solução de controvérsias que previa a possibilidade de serem empreendidas ações diretas de investidor estrangeiro contra o Estado brasileiro. Diante de tamanha resistência em razão das aludidas assimetrias, o Poder Executivo solicitou a retirada de tais avenças da apreciação do Parlamento brasileiro.

Essa estagnação nos processos de negociação dos citados acordos, é bom que se diga, não impediu o avanço da legislação brasileira afeta ao setor nos últimos anos, evidenciado com a assinatura da Convenção que Estabelece a Agência Multilateral de Garantia para Investimentos – MIGA, em vigor para o país desde de 1992, com o advento da Emenda Constitucional nº 06, de 1995, que revogou o discriminante art. 171 da Carta Magna, e com a promulgação da Lei nº 9.307, de 1996, que dispõe sobre a arbitragem.

Mas eis que recentemente o Governo brasileiro resolveu retomar tratativas para a assinatura de acordos bilaterais da espécie, agora denominados acordos de cooperação e facilitação de investimentos - ACFIs, notadamente com países da América Latina e da África.

Nesse novo cenário, foram assinados acordos com Peru, Moçambique, Angola, Etiópia,

Maláui, Suriname, Chile, México, Colômbia – esses últimos fechando o ciclo com os países da Aliança do Pacífico –, muitos desses já encaminhados ao Congresso Nacional para fins de aprovação legislativa, e há tratativas em curso com outros países como Índia e Marrocos visando à expansão da rede brasileira desses instrumentos.

De pronto, o que se constata com relação a essa nova investida do Governo brasileiro rumo à constituição de uma rede de acordos da espécie é a atenção dedicada na escolha dos parceiros da África e da América Latina: países com os quais não se espera uma acentuada assimetria no decorrente fluxo de investimento e países nos quais empresas brasileiras têm investido ou planejam investir maciçamente.

Desse modo, o primordial interesse na atração de investimentos estrangeiros, que já era marcante nos pretéritos acordos firmados com países exportadores de capitais, mantém-se agora no novo modelo de acordo de investimento, aliado à igualmente necessária proteção de investimentos brasileiros em países das citadas regiões.

Em segundo lugar, observa-se a preocupação do chamado modelo brasileiro de ACFI, desenvolvido a partir de 2011, em contemplar dispositivos que não venham a suscitar questionamentos passados. Em linhas gerais, pode-se afirmar que esses novos acordos tentam contornar os problemas levantados nos citados acordos anteriores, comumente em avenças entre países importadores e exportadores de capitais, ao:

- a) privilegiar os investimentos diretos em detrimento dos de portfólio;
- b) introduzir princípios de responsabilidade social corporativa a serem seguidos pelos investidores;
- c) não contemplar a expropriação indireta;
- d) ao admitir salvaguardas à livre transferência de recursos em caso de graves dificuldades na balança de pagamento e nas finanças externas, nos termos dos dispositivos do Fundo Monetário Internacional - FMI;
- e) ao criar a figura do Ombudsman e do Comitê Conjunto para a prevenção e solução de disputas; e
- f) ao contemplar o modelo de arbitragem “Estado-Estado”, em detrimento do modelo “Investidor-Estado”.

E de forma não diversa foi firmado o ACFI no âmbito do processo de integração do Mercosul, que ora estamos a apreciar. Com efeito, o Ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes Ferreira Filho e o então Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços Marcos Antonio Pereira assinalam na Exposição de Motivos conjunta que acompanha a Mensagem nº 73, de 2018, que o Protocolo em apreço “(...) constitui versão adaptada ao Mercosul dos Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos bilaterais que o

Brasil já firmou com diversos países”.

Da leitura dos dispositivos do “Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul” constatamos que ele contempla igualmente:

- a) investimentos diretos em detrimento dos de portfolio (Parágrafo 3 do artigo 3º);
- b) princípios de responsabilidade social corporativa (Artigo 14);
- c) somente a desapropriação direta, não cobrindo a desapropriação indireta (Parágrafo 6 do artigo 6º);
- d) salvaguardas à livre transferência de recursos em caso de graves dificuldades na balança de pagamento e nas finanças externas, nos termos dos dispositivos do Fundo Monetário Internacional – FMI (Parágrafos 4 e 5 do artigo 9º);
- e) a figura do Ponto Focal / Ombudsman (Artigo 18) e do Comitê Conjunto para a prevenção e solução de disputas (Artigo 17 c/c o artigo 23); e
- f) sistema de solução de controvérsias que conta com o diálogo dos pontos focais nacionais envolvidos, em pareceria com o setor privado (Parágrafo 3 do artigo 18), procedimento de prevenção de controvérsias (Artigo 23) e, caso se revele necessário, um regramento para a solução de controvérsias (Artigo 24), exclusivo das relações “Estado-Estado”, em detrimento do modelo de arbitragem “Investidor-Estado.

O usual tratamento igualitário entre investidores nacionais e investidores de outros Estados Partes está contemplado no artigo 5º, dispositivo que prevê ainda tratamento a investidores de um Estado Parte não menos favorável do que o outorgado, em circunstâncias similares, a investidores de um Estado não Parte e aos seus investimentos, ressaltando-se que esse tratamento mais favorável não poderá ser invocado em caso de tratamento favorável outorgado por um Estado Parte em virtude de avenças assinadas antes da vigência desse Protocolo.

Coadunando-se com o ordenamento jurídico pátrio, o instrumento prevê a hipótese de pagamento sob a forma de títulos da dívida, em caso de desapropriação por parte do Governo brasileiro, de propriedade que não esteja cumprindo a sua função social, a teor do disposto no parágrafo 1 do artigo 6º.

Por fim, cumpre destacar ainda da seção dispositiva do Protocolo em apreço:

- a) no tocante à transparência, a garantia da devida publicidade do presente Protocolo, bem como das leis, regulamentos e atos administrativos de cada Estado Parte, de aplicação geral sobre qualquer assunto por ele coberto (Artigo 8º);
- b) a exclusão de dispositivos de acordos internacionais para evitar a dupla tributação firmados por um Estado Parte, atuais ou futuros, prevendo condições favoráveis específicas do alcance da cláusula da nação mais favorecida (Artigo 10);

- c) a vedação de responsabilização de um Estado Parte por violações da lei do Estado Parte anfitrião, cometidas por um investidor (Artigo 13);
- d) a luta contra a corrupção e a ilegalidade, particularmente com relação a investimentos realizados com capitais ou ativos de origem ilícita ou investimentos nos quais se verifiquem atos de corrupção ou atos ilícitos puníveis pela legislação dos Estados Partes em que forem realizados os investimentos (Artigo 15);
- e) o estímulo ao investimento sem prejuízo dos padrões da legislação trabalhista e ambiental ou de medidas de saúde vigentes nos Estados Partes (Artigo 16);
- f) o sistema de troca de informações entre os Estados Partes, através da Comissão e de seus Pontos Focais Nacionais ou Ombudsmen, sobre oportunidades de negócios, procedimentos e requisitos para investimentos (Artigo 19).

O que se espera é que essa nova tentativa dos membros do Mercosul em criar um arcabouço jurídico tendente a favorecer o fluxo de investimentos intrabloco seja exitosa, lembrando que as tentativas anteriores fracassaram na esteira de iniciativas frustradas da última década de 90, pois tanto o Protocolo de Colônia (Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos), quanto o de Buenos Aires (Promoção e Proteção de Investimentos provenientes de Estados não-Partes), ambos de 1994, sequer entraram em vigor.

Com a ratificação de mais um Estado Parte, o Protocolo em apreço entrará em vigor e certamente ensejará, já a partir da implementação de sua primeira Agenda para Cooperação e Facilitação de Investimentos, um ambiente de negócios intrabloco mais atrativo e seguro aos investidores dos Estados Partes, consolidando e intensificando o processo de integração do Mercosul.

Particularmente para a Parte brasileira, o presente Protocolo representa mais um passo rumo à consolidação desse modelo de acordos da espécie que tem se revelado flexível o bastante de modo a viabilizar a sua assinatura com vários países em desenvolvimento e esperamos que possa também viabilizar avenças com países típicos exportadores de capitais, inclusive em âmbito multilateral, como já se cogita.

Além disso, o presente instrumento propicia uma desejável expansão da rede brasileira de ACFIs, criando condições favoráveis tanto à internacionalização das empresas brasileiras, quanto à atração de investimentos estrangeiros.

Ante todo o exposto, encontrando-se o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul, aprovado pela Decisão do Conselho do Mercado Comum – CMC Nº 03, de 2017, alinhado com os princípios, diretrizes e normas do Mercosul, como bem ressaltado pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, e, posto que ele se coaduna com os princípios que regem nossas relações internacionais prescritos no inciso IX e no parágrafo único de seu art. 4º, VOTO pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.010, de 2018, com emenda de redação para sanear, conforme relatamos,

pequena incorreção formal no Parágrafo único de seu art. 1º.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado EDUARDO BARBOSA

Relator

EMENDA Nº

Dê-se ao parágrafo único do art. 1º do Projeto de Decreto Legislativo em epígrafe a seguinte redação:

“Art. 1º

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.”

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado EDUARDO BARBOSA

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, em reunião extraordinária realizada hoje, opinou pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.010/18, com emenda, nos termos do parecer do relator, Deputado Eduardo Barbosa.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Nilson Pinto - Presidente; Antonio Imbassahy, Bruna Furlan, Cabuçu Borges, Cesar Souza, Claudio Cajado, Dimas Fabiano, Eduardo Barbosa, Jean Wyllys, Jefferson Campos, Luiz Lauro Filho, Márcio Marinho, Pastor Eurico, Pedro Fernandes, Rubens Bueno, Soraya Santos, Alexandre Leite, Benedita da Silva, Cabo Sabino, Cristiane Brasil, Delegado Edson Moreira, Eduardo Cury, Luiz Carlos Hauly, Luiz Nishimori, Marcus Vicente, Nelson Marquezelli, Nelson Pellegrino, Pr. Marco Feliciano, Stefano Aguiar e Vanderlei Macris.

Sala da Comissão, em 28 de novembro de 2018.

Deputado NILSON PINTO

Presidente

**EMENDA ADOTADA PELA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL AO PROJETO DE
DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.010, DE 2018**

Aprova o texto do Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul, assinado em Buenos Aires, em 7 de abril de 2017.

EMENDA

Dê-se ao parágrafo único do art. 1º do Projeto de Decreto Legislativo em epígrafe a seguinte redação:

“Art. 1º

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.”

Sala da Comissão, em 28 de novembro de 2018.

Deputado **NILSON PINTO**
Presidente