

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 3.011, DE 1997

Estabelece medidas de proteção aos interesses brasileiros contra práticas discriminatórias adotadas por outros países.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado ALDIR CABRAL

I – RELATÓRIO

O presente projeto de lei, de autoria do Senado Federal, tem como objetivo estabelecer medidas de proteção aos interesses brasileiros contra práticas discriminatórias adotadas por outros países. Originalmente proposto na Câmara Alta pelo ilustre Senador Roberto Requião, o projeto tramitou naquela Casa tendo recebido pareceres favoráveis nas comissões temáticas que se pronunciaram sobre a proposição, a saber, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde o projeto ficou sob a relatoria do nobre Senador Esperidião Amin, e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, tendo como relatora a nobre Senadora Emilia Fernandes.

Em sua justificação, salienta o autor do projeto que este visa a criar instrumentos para que o País possa fazer frente a medidas unilaterais tomadas por países desenvolvidos, a exemplo da Lei de Comércio e Tarifas dos Estados Unidos da América, de 1984. Por isso, a lei brasileira proposta, segundo seu autor, “configura legítima defesa nacional. Não objetivamos impor políticas a nenhum País, mas não aceitamos que potência nenhuma venha ditar normas sobre nossos assuntos internos. Se nos aplicarem discriminações, deveremos responder com discriminações”.

O texto do projeto em apreço determina qual as mediadas previstas serão aplicadas caso um outro País adote política ou prática que represente restrição ao acesso de produtos ou serviços brasileiros no exterior. Nos artigos 2º a 10 do Projeto de Lei são definidas as medidas aplicáveis a esses casos, cabendo ao Poder Executivo a faculdade de declarar a existência de prejuízo ao interesse nacional em razão de discriminação contra o comércio exterior do País.

As medidas previstas restringem-se ao âmbito interno, atingem basicamente as empresas controladas por capitais originários do País que adote medidas

discriminatórias contra o comércio exterior brasileiro e deverão ser aplicadas **apenas durante o período de tempo de adoção destas medidas restritivas contra o Brasil**. São as seguintes atitudes previstas:

- vedar às empresas acima referidas a participação em associações ou entidades de classe que sejam representadas ou tenham representação em órgãos ou entidades da União, dos Estados e dos Municípios (art. 2º);

- suspensão, pelo banco Central, da remessa das divisas correspondentes a contratos de câmbio firmados por aquelas empresas quando esses recursos se destinarem ao pagamento de lucros, dividendos, juros, amortizações, royalties, assistência técnica, científica, administrativa e semelhantes (art. 3º);

- as empresas acima referidas ficarão sujeitas ao regime aplicável às companhias de capital aberto durante o período de adoção dessas políticas ou de prática de tais atos (art. 4º);

- o Poder Executivo proverá no sentido de que tais empresas tenham suspensos o uso e o gozo dos incentivos e estímulos fiscais, dos subsídios, das facilidades alfandegárias e quaisquer outros benefícios que lhes tenham sido concedidos pela União e dos direitos de pesquisa e de lavra mineral que lhes tenham sido concedidos (art. 5º);

- vedação, a essas empresas. Do registro de patentes ou qualquer outra espécie de direito de propriedade imaterial, em seu nome ou de terceiros: a obtenção de incentivos, financiamentos ou quaisquer outras modalidades de benefícios concedíveis por órgãos ou entidades da Administração Direta ou Indireta da União; a obtenção de direitos de pesquisa e de lavra mineral (art. 6º);

- a União não contratará a prestação de serviços ou a aquisição de bens produzidos ou comercializados por empresas controladas por capitais originários de País que adote tais medidas discriminatórias, ressalvadas as exceções determinadas pelo interesse público (art. 7º);

- o Poder Executivo poderá suspender as exportações de minerais considerados de natureza estratégica para o Brasil, destinadas a País que adote políticas ou atos discriminatórios referidos (art. 8º);

- o Presidente da República fica autorizado a denunciar tratados, convenções ou acordos de natureza comercial, militar, cultural ou científica, celebrados com o País que adotar os referidos atos (art. 9º);

- entende-se por empresa controlada por capitais originários de País que adote as políticas ou pratique os atos referidos no artigo 1º aquelas, com sede ou estabelecidas no brasil, cuja maioria do capital com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, por interpostas pessoas, a pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no País que adotar tais políticas ou praticar tais atos, bem como aquelas , com sede ou

estabelecidas no Brasil, com parcela do seu capital com direito a voto direto ou indiretamente em poder de pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas naquele País (art. 10º).

O Projeto de Lei determina ainda que o Poder Executivo baixará as normas regulamentares para a execução da lei dentro de sessenta dias após sua entrada em vigor.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Ao apresentar o presente Projeto de Lei no ano de 1995, o ilustre autor da proposição preocupava-se, fundamentalmente, com a aplicação da Lei de Comércio e Tarifas dos Estados Unidos da América, datada de outubro de 1984, pela qual o Congresso norte-americano conferiu ao Presidente da República o poder de impor represálias a qualquer País cuja política interna for considerada prejudicial aos interesses de Washington.

Posteriormente, a iniciativa revelou-se ainda mais atual em virtude da aprovação, pelo Legislativo estadunidense, em 1996, da chamada Lei Helms-Burton, cuja denominação oficial é “Ato de Solidariedade Democrática e Liberdade Cubana”. Este último ato legislativo, com o intuito de fortalecer as sanções econômicas norte-americanas contra Cuba, permite a imposição de sanções a empresas e países que negociarem com o governo cubano. A Lei prevê, entre outras medidas, “o cancelamento de vistos de entrada nos Estados Unidos para as pessoas físicas ou jurídicas que tenham qualquer vínculo (propriedade, empréstimo, aluguel) com patrimônios em Cuba que antes de 1959 pertencessem a cidadãos fossem cubanos na época”. Dispõe ainda o referido texto legal que “as empresas e os indivíduos que tenham qualquer um dos vínculos acima mencionados podem ser processados em tribunais americanos pelo valor dos ativos expropriados, acrescidos de juros e compensação por perdas e danos”.¹

Essa legislação norte-americana vem sendo duramente criticada, particularmente pelos países europeus e americanos, tanto por declarações diplomáticas unilaterais quanto em fóruns multilaterais. A principal objeção internacional é o fato de que a lei tem caráter extraterritorial, ignorando o princípio da soberania e violando, portanto, o direito internacional. Ou seja, a lei norte-americana, em razão das pendências do País com o governo cubano, permite a punição de empresas de terceiros países que comercializam dentro das normas vigentes em seus países, em Cuba e nos marcos do direito internacional público.

¹CASTAÑEDA, Jorge. “Lei americana contra Cuba é um espetáculo lamentável” In Folha de S. Paulo, 02.06.96.

Nesse sentido, ainda em 1996 a Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos – OEA – votou uma resolução aprovando a Opinião do Comitê Jurídico Interamericano sobre a referida Lei Helms-Burton. O Comitê Jurídico fez uma exaustiva análise da lei sob o ponto de vista de sua relação com o direito internacional público, concluindo que essa o fere em oito aspectos, entre os quais, os seguintes:

- a) os tribunais nacionais de um Estado reclamante não constituem foro competente para a resolução de reclamações de Estado a Estado;
- b) o Estado não tem o direito de arrogar-se reclamações de pessoas que não eram seus nacionais no momento em que ocorreu o dano;
- c) o Estado reclamante não pode privar a um nacional estrangeiro do direito de defesa efetiva, de acordo com o devido processo legal (...);
- d) a execução efetiva de uma reclamação contra os bens de um nacional de um terceiro País, em contravenção dos princípios e normas de Direito Internacional, constituiria, em si mesma, uma medida com efeitos equivalentes a uma expropriação e daria lugar à responsabilidade do Estado reclamante.

A reação latino-americana pode ser medida pelo teor da Declaração da X Reunião de Chefes de estado e de Governo do Grupo do Rio, entre os quais se inclui a Argentina, a Bolívia, o Brasil, e Chile, a Colômbia, a Costa Rica, o Equador e o México. Aprovada em setembro de 1996, a Declaração manifesta literalmente o “enérgico repúdio à chamada lei Helms-Burton” e a

“toda tentativa de impor sanções unilaterais, com caráter de extraterritorialidade na aplicação do direito interno de um País, por contrariar as normas que regem a convivência entre os Estados e ignorar o princípio fundamental do respeito à soberania, além de construir uma violação ao Direito Internacional”.

Igualmente a Cúpula do G-7 de Lyon, reunida em junho de 1996, manifestou-se contrariamente àquela legislação, condenando, no capítulo sobre comércio e investimento, a adoção de medidas unilaterais que contrariem as regras multilaterais.

O Canadá é exemplo de País que chegou a elaborar uma legislação interna própria com a finalidade de tentar bloquear os efeitos das medidas norteamericanas. Os canadenses adotaram decisão que instrui pessoas no Canadá a informar sobre qualquer comunicado de medida extraterritorial que tenham recebido dos Estados Unidos, proibindo que seus nacionais sujeitem-se a uma medida extraterritorial norteamericana que possa influenciar desfavoravelmente o comércio entre Cuba e Canadá. Além disso, o Ato sobre medidas externas extraterritoriais criou a possibilidade, para cidadãos e empresas canadenses, bem como residentes no Canadá, de impetrar ação compensatória

contra bens existentes naquele País pertencentes a pessoa ou empresa norte-americana responsável pelos efeitos danosos de ação legal movida nos Estados Unidos ao amparo da lei Helms-Burton.

Os diferentes tipos de atitudes tomadas por atores internacionais contra medidas unilaterais norte-americanas fizeram com que o Presidente dos Estados Unidos mantivesse em suspenso a aplicação do Título III da Lei Helms-Burton, o aspecto mais criticado desta legislação pois prevê a responsabilidade civil de qualquer pessoa física ou jurídica qual mantenha relações com Cuba quando estas relações estejam ligadas com uma ou mais propriedades ou bens confiscados na revolução cubana de 1959.

A proposição legislativa que ora apreciamos vai ao encontro desse espírito internacional de repúdio às medidas unilaterais adotadas pelo governo norte-americano, buscando criar um quadro normativo interno que permita ao Brasil oferecer resistência a discriminação que, porventura, sejam adotadas contra empresas brasileiras em seu comércio exterior. O Senado Federal, entretanto, no exame que fez da matéria e nos pareceres de suas Comissões Técnicas, não cuidou em avaliar a questão à luz desse espírito internacional, bem como deixou de considerar as posições historicamente assumidas pelo Brasil no que tange a medidas de caráter discriminatório.

Se a intenção que embasa o presente Projeto de Lei está coberta de méritos, a forma adotada, contudo, deve ser questionada Fundamentalmente, o problema está em que as medidas discriminatórias eventualmente adotadas contra o Brasil são de iniciativa de um governo estrangeiro. A resposta a ser dada pelo País, entretanto, atinge as empresas cujo capital seja originário do País, que estiver praticando medidas discriminatórias. A lógica do projeto é responder à discriminação sofrida por empresas brasileiras com discriminação contra empresas estrangeiras atuando no território brasileiro.

O mecanismo de proteção aos interesses brasileiros sugerido pelo projeto de lei introduz um tratamento discriminatório contra empresas de outro País. Desta forma, o Brasil, com a aprovação da presente lei, estaria praticando as mesmas ações que condenamos ao serem tomadas por terceiros Estados.

É preciso lembrar que a diplomacia brasileira vem firmando no cenário internacional instrumentos bilaterais e multilaterais pelos quais se compromete a não praticar tratamento discriminatório. Como exemplo, podemos citar os textos mais importantes para a normatização do comércio internacional na atualidade: os acordos assinados ao final da Rodada Uruguai do GATT e que criaram a Organização Mundial de Comércio – OMC. Um dos pilares da nova instituição, herdeira das prescrições do GATT, é a afirmação de princípios gerais de não-discriminação. Esta é uma regra geral que comporta exceções apenas em situações especiais como certos monopólios, mas que jamais comportariam uma restrição específica quanto a um País membro da OMC.

O princípio da não-discriminação pode ser encontrado, de forma genérica, também no texto constitucional brasileiro, inscrito no caput do artigo 5º do capítulo que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos.

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à **igualdade**, à segurança e à propriedade” (grifos nossos).

Pode-se, ainda, em relação ao projeto de lei em apreço, discutir sua juridicidade, o que oportunamente será avaliado pela Comissão de Constituição, e Justiça e de Redação, mas sobre o qual gostaríamos de chamar atenção dos membros da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Constitui princípio geral do direito que qualquer tipo de sanção ou pena só pode recair sobre o sujeito que praticou a ação delituosa, descumprindo normas legais. No caso do presente Projeto de Lei, estaríamos de certa forma penalizando empresas que não são responsáveis pelas ações cometidas pelo governo do País do qual são nacionais (de onde o capital é originário). Por essa mesma razão, entendemos que medidas como a adotada pelo Canadá igualmente não são adequadas para o Brasil.

Tratando-se de atos de um governo estrangeiro, o foro onde deve ser resolvida a divergência é o internacional, seja através de negociação diplomática bilateral, seja interpelando o outro País diante de uma instância internacional competente, como a Corte Internacional de Justiça ou foro de solução de controvérsias da OMC.

O principal problema para o Brasil está em impedir que sejam tomadas medidas discriminatórias ou arbitrárias contra seus nacionais por qualquer País.

Caso tais medidas ocorram, o outro caminho que deve ser tomado pelo governo brasileiro é oferecer proteção jurídica e diplomática aos brasileiros, pessoas físicas ou jurídicas, atingidos por tais medidas, por meio da melhoria dos serviços de suas representações diplomáticas, da maior capacitação de seus servidores no exterior ou por meio da assistência de advogados competentes. Em qualquer desses casos, o Poder Executivo já dispõe de instrumentos para agir, caso necessário.

Poderíamos, também, seguir o exemplo do Canadá e proibir que empresas brasileiras aceitem se submeter a qualquer legislação estrangeira que possa ser considerada abusiva, o que é simplesmente uma posição retórica, mas que indica, no caso canadense, a firme determinação do governo em garantir o direito das suas empresas ao livre comércio, dentro das regras internacionalmente acordadas.

Por oportuno, é de se registrar nossa indignação quanto a quaisquer medidas extraterritoriais como as adotadas pelos Estados Unidos através da chamada “Lei Helms-Burton”, ou de medidas semelhantes que vierem a ser adotadas por qualquer outro país, entendendo que, contra estas, a diplomacia dos países diretamente envolvidos deve tomar atitudes enérgicas junto aos foros internacionais competentes. Cabe lembrar que o Presidente Norte Americano, devido a repercussão negativa causada pela aprovação da referida Lei, inclusive diante de diferentes tipos de reações assumidas por qualificados atores internacionais, suspendeu a vigência do Título III da mencionada lei, sabendo-se que nele estão contidos os aspectos que todos mais criticam pois nele são previstas a imposição

de responsabilidades civis às pessoas físicas ou jurídicas que mantivessem relações com Cuba.

Qualquer lei gestada sob o enfoque do revanchismo contra diplomas legais de outros países cuja aplicabilidade já se revelou ofensiva à boa prática das relações internacionais, iguala, por baixo, a diplomacia brasileira à insensibilidade verificada em outras políticas de relações internacionais que escapam do campo do diálogo e do acordo e se firmam na pressão e na restrição unilateral. Assim, permitir que o Brasil enverede por este caminho é negar a melhor escola do nosso direito que, na área das relações internacionais sempre se moldou pela abordagem política que se embasa no entendimento direto entre governos ou entre as partes interessadas, se entes não governamentais.

A proposição em exame estabelece este tipo de prática revanchista e discriminatória, contrária à forma brasileira de agir no campo das relações internacionais. Não me parece de boa reputação criticarmos o que outros fazem e, ao mesmo tempo, fazermos algo semelhante. Devemos enfrentar as situações que nos contrariam com a autoridade de quem sabe se opor diante de entes internacionais, mesmo os mais poderosos, o fazendo pela via diplomática que, não raro, dispensa o apoio de leis extravagantes.

Acrescente-se aos argumentos acima expendidos a opinião manifestada pelo Ministério das Relações Exteriores que, em resposta à solicitação de pronunciamento opinativo sobre o projeto em exame, formulada por este Relator, assim se expressa, literalmente: “.... A proposta do Senador Requião não apresenta, contudo, a melhor forma de enfrentar o problema. Tal como está, o projeto de lei não se coaduna com a posição do Brasil de favorecer o reforço do multilateralismo no plano internacional – e, no caso em questão, da OMC em especial. Este é o caminho que reúne amplo consenso da sociedade brasileira para procurar controlar as manifestações de unilateralismo dos Estados Unidos ou de outras potências comerciais. Na prática, a eventual aprovação do projeto do Senador Roberto Requião não resolveria as questões que pretende solucionar. Criaria, ao contrário, novos problemas de difícil encaminhamento”.

Pelo exposto, e principalmente pelo mal estar que possa vir ocorrer nas relações diplomáticas entre o Brasil e outros países, inclusive os Estados Unidos, caso a presente proposição seja aprovada, somos **pela rejeição** do Projeto de Lei nº 3.011/97, oriundo do Senado Federal, uma vez que, tendo o governo americano suspendido a aplicabilidade parcial da “Lei Helms-Burton”, fica inócuas a proposta.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2001.

**Deputado ALDIR CABRAL
Relator**