

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA  
NACIONAL**

**PROJETO DE LEI Nº 4.291, DE 2004**

(Do Senado Federal)

*Dispõe sobre objetivos, métodos e modalidades de participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais, regionais ou bilaterais.*

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Relator:** Deputado Doutor Rosinha

**I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 4.291/04, de autoria do ilustre Senador Eduardo Suplicy, tem como objetivo básico definir objetivos, métodos, modalidades de participação e resultados a serem observados e perseguidos pelo governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais, regionais ou bilaterais. Dessa forma, o projeto em apreço normatiza a competência do Poder Executivo de celebrar tratados, convenções e atos internacionais, prevista no artigo 84, inciso VIII, da



E8F2446D20

Constituição Federal, bem como o referendo do Congresso Nacional que a complementa.

Em sua justificativa da propositura ora em discussão, o Senador Eduardo Suplicy menciona que a outorga de um *mandato negociador* para que o Poder Executivo possa celebrar acordos internacionais de natureza comercial atenderia a três finalidades importantes:

1. permitir ao Congresso Nacional exercer o referendo relativo a acordos internacionais comerciais com pleno conhecimento de causa, já que os objetivos e resultados desses atos internacionais seriam estabelecidos de antemão;
2. orientar, de modo seguro, abrangente e preciso, os nossos negociadores sobre o interesse nacional, com vistas a lhes dar segurança nos foros de negociação comercial e a facilitar o referendo dos acordos;
3. proteger os nossos negociadores de pressões e constrangimentos indevidos, uma vez que o escopo e o alcance das negociações comerciais seriam delimitados *a priori*.

No seu artigo 1º, o presente projeto determina que a participação do Brasil em negociações comerciais internacionais, individual ou coletivamente, orientar-se-á permanentemente pela necessidade de utilizar o comércio internacional como “instrumento básico de desenvolvimento econômico e social do país”, quaisquer que sejam seus contextos, marcos jurídicos e estágios de evolução “na data de entrada em vigor desta Lei”.

Já no artigo 2º são estabelecidos os objetivos maiores que o país procurará alcançar nas negociações comerciais, a saber:



E8F2446D20

- I. expandir mercados externos para a colocação de bens, a prestação de serviços, inclusive através da presença de pessoas físicas, e a realização de investimentos brasileiros;*
- II. melhorar a posição competitiva do país, não só externa, mas também internamente;*
- III. ampliar a capacidade dos setores produtivos do país para gerar empregos;*
- IV. possibilitar, mediante o crescimento dinâmico das exportações, a adoção de uma política de importação de insumos, bens de capital e tecnologia necessários, em níveis compatíveis com a manutenção de altas taxas de crescimento da economia;*
- V. modificar a composição de pauta de exportações para aumentar a participação de bens de mais alto valor agregado.*

Por sua vez, o artigo 3º do projeto em pauta dita uma série de quinze resultados que o Brasil procurará atingir nas negociações comerciais internacionais. Entre os principais resultados a serem atingidos, podemos destacar a plena proteção à indústria nascente dos países em desenvolvimento (inciso IV), o tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento assegurado na Parte IV do GATT (inciso VI), a preservação da liberdade para o desenvolvimento e de execução de políticas públicas em áreas estratégicas (inciso VII), a redução acelerada dos subsídios à agricultura (inciso IX), o fortalecimento dos esquemas de integração com países em desenvolvimento de que o Brasil faça parte, em especial do Mercosul e da América do Sul (inciso XI), as condições de proteção adequada à indústria nacional, em especial a setores fortemente geradores de emprego e setores de tecnologia de ponta (inciso XIII) e a não introdução, em novos mecanismos de solução de controvérsias, da ab-rogação do foro nacional e da sub-rogação de empresas privadas nos direitos dos Estados (inciso XV).



Por último, o artigo 4º estabelece que o Congresso Nacional, através de suas comissões permanentes e de missões especialmente designadas para esse fim, acompanhará de perto as negociações comerciais e delas fará avaliações, inclusive convocando os negociadores, ao longo de todo o processo negociador. Desse modo, o Poder Legislativo terá voz ativa em todas as fases de elaboração dos acordos, e não se limitará a apenas aprovar os seus textos *a posteriori*, como ocorre atualmente.

No Senado Federal, este projeto foi aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE), não tendo sido interposto recurso para que a matéria fosse ao Plenário. Destaque-se que, na Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPMC), foi aprovado o relatório favorável ao projeto, elaborado pelo eminente Deputado João Herrmann Neto. Nesta Casa, a propositura em apreço já foi aprovada na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, com parecer favorável do insigne Deputado Júlio Redecker.

Dentro do prazo regimental, o projeto em discussão recebeu, nesta Comissão, quatro emendas. A primeira emenda, de autoria do Deputado Salatiel Carvalho, visa suprimir o inciso XV do artigo 3º. Por sua vez, a segunda emenda, também de autoria do Deputado Salatiel Carvalho, pretende modificar a redação do caput do artigo 2º do projeto, substituindo a menção ao artigo 84, inciso VIII, da Constituição Federal pela menção ao artigo 49, inciso I, que trata da decisão definitiva do Congresso Nacional sobre acordos e tratados internacionais. Já a terceira emenda, de autoria do nobre Deputado João Hermann Neto, tem por finalidade modificar a redação do inciso XV, artigo 3º do projeto, de forma a admitir a ab-rogação do foro nacional em mecanismos de solução de controvérsias, “quando houver investimentos brasileiros no mercado externo”. Por último, a quarta emenda, também de autoria do Deputado João Hermann Neto, objetiva efetivar a mesma modificação pretendida pela segunda emenda.



E8F2446D20

É o relatório.

## II- VOTO DO RELATOR

Os constituintes, zelosos das atribuições e da necessária independência do Congresso Nacional, inscreveram, no artigo 49 da Carta Magna, que:

*" Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*

*I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;*

.....  
*X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta."*

No entanto, apesar da clara determinação constitucional de que o Congresso Nacional tenha um papel fundamental e decisivo na apreciação dos atos internacionais, a sua participação nesta importante esfera de atuação governamental ainda é demasiadamente tímida, apesar do progresso recente verificado, e na maior parte das vezes limitada a exercer **mera função homologatória das decisões do Executivo**.

Com efeito, a história da apreciação dos atos internacionais no Brasil demonstra que pouquíssimas vezes o Congresso Nacional teve condições de participar efetivamente das negociações de um tratado internacional e apresentar emendas modificando o seu conteúdo. O caso mais conhecido refere-se ao "Acordo de Comércio e Pagamentos entre o Brasil e Tchecoslováquia", de 1960, quando o Congresso, soberanamente, apresentou uma emenda supressiva e uma emenda aditiva que foram acolhidas pelo Executivo, que as negociou exitosamente com o governo daquele País.



E8F2446D20

Esta considerável concentração de poder por parte do Executivo, no que concerne às iniciativas referentes aos atos internacionais, colocava, e ainda coloca, o Legislativo na desconfortável e, por vezes, constrangedora posição de aprovar ou rejeitar *in totum* acordos e tratados de cuja negociação não tinha participado e nem acompanhado, quer direta, quer indiretamente.

Evidentemente, tal situação não era e não é consistente com o célere processo de aperfeiçoamento das instituições democráticas que o nosso País vinha vivenciando há vários anos. Enquanto que no campo das diversas vertentes da política interna a participação fiscalizadora e propositiva do Congresso Nacional se fazia e se faz cada vez mais presente, a condução da nossa política externa permanecia, e em certos aspectos ainda permanece, como prerrogativa quase que exclusiva do Executivo.

Essa ausência de uma discussão mais democrática e fecunda da política externa brasileira tornava-se mais grave quando levamos em consideração o fato de que o processo de globalização ora em curso torna a inserção no ambiente internacional parâmetro fundamental e decisivo para a condução das próprias políticas internas.

Contudo, nos últimos anos esse perfil vem se modificando celeremente, graças à decidida atuação dos parlamentares, em especial nesta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. De fato, na CREDN já aprovamos vários acordos com as modificações que julgamos necessárias, sempre com o intuito de proteger a soberania nacional e a independência do Poder Legislativo. Para lembrar apenas um exemplo marcante, gostaríamos de mencionar o famigerado Acordo de Alcântara, que foi aprovado nesta Comissão com modificações de monta, numa demonstração de autonomia e competência deste douto foro legislativo.

Não obstante essa evolução muito positiva que se verificou nos últimos dez anos no Congresso Nacional, é preciso reconhecer que falta ainda aprofundar essa saudável prática de interferir na condução da política externa e, acima de tudo,



E8F2446D20

consolidá-la em instrumento jurídico que lhe dê permanência e maior legitimidade. Pois bem, este projeto de lei, ao ditar uma série de objetivos e resultados a serem almejados nas difíceis negociações comerciais e estabelecer parâmetros claros e bem definidos para nossos negociadores, representa um importantíssimo passo nessa direção.

Deve-se ter em mente que nos múltiplos foros comerciais nos quais o Brasil tem participação, como os da Organização Mundial de Comércio (OMC), da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), das negociações Mercosul-União Européia, etc., vêm sendo debatidas não apenas meras reduções de tarifas aduaneiras, mas também barreiras não-aduaneiras, subsídios à agricultura, regras antidumping, propriedade intelectual, normas para proteção de investimentos, compras governamentais, liberalização de setores estratégicos de serviços, etc. Trata-se, portanto, de negociações muito complexas e cujos resultados poderão ter profundas implicações na nossa capacidade de implementar políticas de desenvolvimento, industriais, de ciência e tecnologia e mesmo políticas públicas de grande relevância social, como a de combate à AIDS, por exemplo.

Do nosso ponto de vista, o presente projeto tem o grande mérito de definir, com clareza e grande discernimento, os nossos interesses defensivos e ofensivos a serem perseguidos nas negociações comerciais, bem como os parâmetros aos quais nossos representantes terão de se ater, o que lhes daria maior segurança e legitimidade negociadora. Afinal, um grande perigo das negociações comerciais tange às enormes pressões a que os negociadores, notadamente os dos países em desenvolvimento, estão sujeitos.

Foram essas grandes pressões que contribuíram para produzir, por exemplo, os resultados desequilibrados da Rodada Uruguaí da OMC. Com efeito, a profundidade dos cortes tarifários ofertados naquela rodada pelos países em desenvolvimento foi 2,3 vezes maior do que a dos países desenvolvidos, que já praticavam tarifas muito baixas no comércio dos bens industrializados, por serem bem mais competitivos. Essa discrepância nos cortes tarifários em bens



E8F2446D20

industrializados, somada à liberação progressiva do setor de serviços e, acima de tudo, à continuidade do protecionismo na área agrícola, produziu notável assimetria nos acordos da Rodada Uruguai e nos seus resultados.

Estudo sobre os impactos da liberalização proporcionada pela Rodada Uruguai<sup>1</sup> demonstra que os efeitos combinados das reduções das barreiras ao comércio em todos os níveis resultaram num ganho econômico de cerca de US\$ 75 bilhões. Porém, desse total ao redor de US\$ 70 bilhões foram para os países desenvolvidos e US\$ 5 bilhões para os NICs (*New Industrialized Countries-Coréia, Cingapura, Taiwan, etc.*). As nações em desenvolvimento, de um modo geral, não foram beneficiadas. Pelo contrário, o mesmo estudo mostra que os países em desenvolvimento do hemisfério ocidental tiveram um prejuízo de cerca de US\$ 2,5 bilhões.

Agora, na Rodada Doha, bem como em todos os outros foros de negociação comercial multilaterais ou bilaterais, temos de tomar cuidado para que esse fato não se repita. Por isso, aplaudimos o autor do projeto por ter colocado a ênfase necessária na proteção à indústria nacional, na redução acelerada dos subsídios à agricultura, na preservação dos espaços para a implementação das políticas imprescindíveis à promoção do desenvolvimento, no tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento e na proteção do Mercosul, associação de grande importância estratégica para o Brasil.

Assim sendo, sob a ótica das atribuições regimentais desta Comissão não vislumbramos quaisquer óbices para a pronta aprovação deste importantíssimo projeto de lei. Ao contrário, ele só merece elogios pela sua oportunidade e pelos seus amplos méritos, entre os quais ressaltamos a consolidação da cooperação entre Legislativo e Executivo na condução da política externa e a criação de parâmetros precisos que darão maior segurança e legitimidade aos nossos representantes nas difíceis e complexas negociações comerciais.

---

<sup>1</sup> Brown, Drusilla *et alia*, *CGE Modeling and Analysis of Multilateral and Regional Negotiating Options*, Tufts Universty, Medford, MA- 2001.





Em relação às emendas apresentadas, decidimos por **rejeitá-las integralmente**. A preocupação da segunda e da quarta emenda, qual seja, a de substituir a menção ao artigo 84, inciso VIII, da Constituição Federal pela menção ao artigo 49, inciso I, que trata da decisão definitiva do Congresso Nacional sobre acordos e tratados internacionais, não nos parece procedente, uma vez que o caput do artigo 2º do projeto faz referência explícita ao **referendo** do Poder Legislativo. Já a supressão ou a modificação expressiva da redação do inciso XV, artigo 3º, do projeto, previstas, respectivamente, na primeira e terceira emendas, não nos parecem meritorias, pois a proteção da ordem jurídica interna relativamente ao regime dos investimentos externos é imperativa. Deve-se observar que, por ocasião da tramitação dos **Acordos Bilaterais de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos (APPis)** nesta Casa, consolidou-se a opinião de que quaisquer ab-rogações de foro nacional nas controvérsias investidor-Estado deveriam ser evitadas.

Em **primeiro** lugar, as ab-rogações do foro nacional em controvérsias investidor-Estado contrariam o princípio jurídico "do esgotamento dos recursos internos", pedra angular do Direito Internacional, o qual determina que o Estado deve ter a oportunidade de reparar suposto dano ou ato ilícito, no âmbito de seu próprio sistema jurídico interno antes que se possa questionar a sua responsabilidade no plano internacional. Através deste princípio, plenamente consolidado no Direito Internacional já no século XIX e consagrado pela Doutrina Calvo, os países podem salvaguardar a autonomia de suas jurisdições internas. Porém, ao se abrir mão dele, cria-se um precedente perigoso que poderia redundar na **internacionalização do regime jurídico dos investimentos**.

Em **segundo**, a possibilidade do investidor estrangeiro recorrer a uma arbitragem internacional contra o Estado receptor do investimento **colocaria em condições de igualdade dois sujeitos absolutamente distintos**: o Estado, pessoa com personalidade jurídica internacional, e uma entidade de direito privado interno, constituída no âmbito da ordem jurídica interna do país receptor dos investimentos.



Em **terceiro**, tais dispositivos criam privilégio para o investidor estrangeiro, negando o mesmo para o investidor nacional, que deverá, é claro, recorrer sempre às instâncias jurídicas internas. Sob a ótica da cláusula de tratamento nacional do GATT, cabe indagar se esse tipo de solução de controvérsias não estaria criando distorção em favor do investidor estrangeiro.

Em **quarto**, é necessário considerar que o recurso à arbitragem internacional, na forma normalmente proposta nos APPIs e nos foros multilaterais, fere, ao nosso ver, o artigo 1, inciso I, da Constituição Federal, o qual afirma a **soberania** como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Embora o conceito de soberania seja complexo e multifacetado, ninguém excluiria o exercício do poder jurisdicional sobre o território nacional do seu escopo. Além disso, o mencionado recurso à arbitragem internacional colide também com o artigo quinto, inciso XXXV, da C.F., que determina que:

*.. a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.*

Portanto, um acordo internacional, que no Brasil equivale a uma lei ordinária, não pode retirar do Poder Judiciário a apreciação de uma controvérsia surgida em território brasileiro.

Em **quinto**, e este nos parece o ponto mais importante, a **forma unilateral** com que os APPIs e alguns acordos multilaterais (como o NAFTA, por exemplo) prevêm o recurso à arbitragem internacional não se coaduna com os princípios básicos que regem normalmente tal processo. Com efeito, as arbitragens costumam se dar quando as partes em conflito **concordam** em realizá-la. Entretanto, nesses acordos se determina que, no caso de solução de controvérsias surgidas entre a empresa e o Estado, a realização de arbitragens internacionais deverá se dar por mera “solicitação do investidor” ou a “pedido do investidor”. O que está por trás dessas ab-rogações do foro nacional é, portanto, a idéia de que o investidor teria o direito de **impor** uma arbitragem internacional ao



Estado receptor dos investimentos. Saliente-se que, por causa da solução de controvérsias investidor/Estado prevista no Capítulo 11 do NAFTA, governos do México e do Canadá tiveram de renunciar a medidas ambientais e trabalhistas inteiramente procedentes.

Tais razões nos parecem suficientes para rejeitar as emendas propostas sobre esse tema e manter o texto do presente projeto sem alterações.

Em vista do exposto, **nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei n.º 4.291, de 2004, e pela rejeição das emendas nºs 1, 2, 3 e 4.**

Sala da Comissão, em                      de                      de 2006.

**Deputado Doutor Rosinha**

Relator



E8F2446D20