

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# OS ACORDOS PARA A PROMOÇÃO E A PROTEÇÃO RECÍPROCA DE INVESTIMENTOS ASSINADOS PELO BRASIL

*Déborah Bithiah de Azevedo*

Consultora Legislativa da Área XVIII  
Direito Internacional Público, Relações Internacionais

**ESTUDO**

MAIO/2001



Câmara dos Deputados  
Praça dos 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO – O QUE SÃO OS APPIS? .....	3
I. ACORDOS SUBMETIDOS À APRECIÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.....	5
II. COMENTÁRIOS SOBRE AS DISPOSIÇÕES DOS ACORDOS .....	5
III – POSSIBILIDADES DE MANIFESTAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL .....	9
IV – HISTÓRICO DA TRAMITAÇÃO DOS ACORDOS .....	11

© 2001 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

# OS ACORDOS PARA A PROMOÇÃO E A PROTEÇÃO RECÍPROCA DE INVESTIMENTOS ASSINADOS PELO BRASIL

*Déborah Bithiah de Azevedo*

## **INTRODUÇÃO – O QUE SÃO OS APPIS?**

---

O presente estudo tem como objetivo analisar os acordos de promoção e proteção de investimentos (APPIS), assinados pelo Brasil e já submetidos à apreciação do Congresso Nacional. Acordos deste tipo já existem há vários anos no cenário internacional mas sua celebração pelo governo brasileiro é uma prática que se inaugurou em 1994. Até o presente momento, o Congresso Nacional não conclui a apreciação de nenhum dos APPIS a ele enviados.

Buscamos apresentar as principais cláusulas contidas nos acordos e demarcar diferenças entre estes. Consideramos as opções que se apresentam ao Legislativo brasileiro na apreciação desses acordos, nos termos de sua atribuição constitucional de resolver definitivamente sobre atos internacionais.

Acordos para a promoção e a proteção de investimentos surgem com a preocupação de países exportadores de capital com a segurança dos seus investimentos externos. A negociação, nos padrões atuais, de tais tipos de acordos teve início com a Alemanha, em 1959, país “que tivera os investimentos de seus nacionais e pessoas jurídicas expropriados em razão de sua derrota na II Guerra Mundial”.<sup>1</sup> Foram principalmente os países europeus os fomentadores de acordos sobre proteção de investimentos como os que vêm sendo assinados pelo Brasil.

Os Estados Unidos, ainda na década de 50, com o crescimento dos seus investimentos em países em desenvolvimento, passaram a propor a conclusão de Acordos sobre Garantia de Investimentos, que guardam alguma semelhança com os acordos sobre proteção de investimentos sendo, porém, menos abrangentes.

Tanto os acordos de garantia de investimentos quanto os de proteção de investimentos proliferaram em uma conjuntura internacional onde cresceu a prática, por parte de países em

desenvolvimento, de apropriação de empresas estrangeiras com sede em seu território, o que levou os investidores internacionais a sedimentar uma imagem de tais países como de alto risco para investimento - os chamados “riscos não-comerciais”, expressão ainda utilizada nos acordos de proteção de investimento ora em estudo.

Particularmente nas décadas de 70 e 80, desenvolveu-se uma “política deliberada, empreendida por países tradicionalmente exportadores de capitais no sentido da conclusão de Acordos sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos” interpretada como “uma reação à adoção da Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados pelas Nações Unidas e segue-se à chamada era de “confrontação” entre corporações transnacionais e Governos de países receptores, cujo ápice verificou-se na década de 70.”<sup>2</sup>

Resultado da mobilização e organização dos países do chamado Terceiro Mundo nos foros multilaterais, a Carta de Direitos e Deveres Econômicos, aprovada pela Assembléia Geral da ONU, em 1974, afirmou a “plena soberania de cada estado sobre seus recursos naturais e quaisquer atividades econômicas”, reconhecendo-lhes o direito de estatizar ou nacionalizar esses recursos como “uma expressão da plena soberania do Estado”.<sup>3</sup>

Na década de 1960, por iniciativa dos países desenvolvidos, promoveu-se a criação de organismos internacionais com a finalidade de trazer para o âmbito de foros multilaterais o estabelecimento de normas padronizadas para a garantia de investimento e adoção de seguros para o capital internacional. Foi, assim, criada a Agência Multilateral para Garantia de Investimentos - MIGA, em 1965.

Porém, desde então, grande parte dos países em desenvolvimento, e especialmente os latino-americanos, vinham-se recusando a firmar tais tipos de acordo na crença de que seu objetivo último era o exercício de um certo controle sobre esses países, representando mais a defesa do interesse das empresas do que propriamente do Estado receptor do investimento. Assim se justificava a postura dos sucessivos governos brasileiros que se recusaram a aderir a órgãos como a MIGA. O Brasil assinou apenas um acordo de garantia de investimento, tendo como a outra Parte os Estados Unidos - aprovado em 1965, esse acordo produziu enorme polêmica nacional e jamais chegou a ser aplicado.

Ao longo da década de 80, especialmente em função da crise econômica que atingiu os países em desenvolvimento e da disputa crescente pela atração de investimentos estrangeiros, foi-se modificando a opinião de países do chamado Terceiro Mundo em relação à assinatura de APPIs. Inclusive passaram a concluir os países da América Latina que passaram a ver tais tipos de acordos “como **um diferencial, ainda que limitado**, na tomada de decisão quanto ao direcionamento dos investimentos estrangeiros diretos”.<sup>4</sup> (grifos nossos)

Em 1990, o Brasil aderiu à MIGA e em 1994 começou a assinar acordos de proteção de investimentos.

Os dois tipos de acordos citados têm como objetivo compensar os chamados riscos não-comerciais, ou seja, os riscos políticos de realização de investimento em países menos desenvolvidos. Está implícita, na assinatura desses acordos, a idéia de instabilidade política como algo intrínseco a esses Estados, exigindo a celebração de compromissos internacionais que evitem a mudança de legislação nacional que possa afetar o investimento estrangeiro.

O objetivo, portanto, dos APPIs é sobretudo proteger os investimentos estrangeiros, limitando, segundo a Conselheira Kátia Gilaberte, “o poder do Estado receptor nas questões afetas ao tratamento dos investimentos estrangeiros e evitar os chamados riscos “não-comerciais”, ou políticos, por meio de dispositivos que assegurem ao investidor tratamento justo e equitativo, livre gestão e operação, além de livre transferência do capital investido, seus rendimentos e outras quantias associadas ao investimento. Ainda, eles impõem condições à adoção de medidas de nacionalização e

desapropriação e, quando as admitem, obrigam ao pagamento de indenização imediata, justa e adequada; e estabelecem mecanismos de solução de controvérsias entre o *investidor* e o Estado receptor do investimento, inclusive fora do âmbito da jurisdição local.”<sup>5</sup>

## **I. ACORDOS SUBMETIDOS À APRECIÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL**

Encontram-se em tramitação no Congresso Nacional 6 (seis) acordos bilaterais de promoção e proteção recíproca de investimentos e um acordo multilateral no âmbito do Mercosul. Os acordos foram encaminhados ao Congresso Nacional por meio de Mensagem Presidencial que, inicialmente, é apreciada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Esta última, aprovando-os, elabora projeto de decreto legislativo que tramita nas demais Comissões da Câmara dos Deputados. Todos os acordos que ingressaram na Câmara foram distribuídos para as Comissões de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), para a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) e para a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), exceto os acordos com a França e com a Grã-Bretanha, não encaminhados para a CFT. Listamos, a seguir, os países com os quais o Brasil assinou acordos desse tipo, o número do projeto de decreto legislativo correspondente e o estágio de tramitação em março de 2000.

### Âmbito de aplicação dos acordos

Enquanto os acordos bilaterais estabelecem regras para reger investimentos recíprocos entre o Brasil e um outro país, o acordo assinado no âmbito do Mercosul define normas que serão aplicadas pelos membros do Mercosul para reger suas relações com os todos os demais países não membros do bloco, inclusive aqueles com os quais o Brasil está assinando acordos bilaterais.

O referido Protocolo do Mercosul tem como disposição inicial a “necessidade de harmonizar os princípios jurídicos gerais a serem aplicados por cada um dos Estados-Partes aos investimentos” estrangeiros oriundos de fora do bloco econômico, “visando a não criar condições diferenciais que distorçam o fluxo de investimentos” - grifos nossos. Segundo Kátia Gilaberte, este acordo estabelece “**parâmetros máximos** a serem concedidos nas negociações bilaterais com países não-membros”.<sup>1</sup> (grifos nossos)

Em virtude do que foi acordado pelos países membros do Mercosul, e pela prioridade que este tem na política externa brasileira, entendemos que sua tramitação deveria ser feita à frente dos demais acordos bilaterais, visto que suas disposições deveriam reger todos os acordos firmados pelo País, sob pena de criar contradição entre atos internacionais assinados pelo Brasil.

## **II. COMENTÁRIOS SOBRE AS DISPOSIÇÕES DOS ACORDOS**

Nas exposições de motivos que acompanham as Mensagens presidenciais enviadas ao CN, o principal argumento apresentado como **justificativa** da assinatura dos textos em questão é que os “acordos para a promoção e proteção contra riscos não-comerciais constituem hoje relevante

fator de atração do capital estrangeiro”.<sup>2</sup> Os APPPIs firmados fazem parte de um esforço empreendido pelo Governo brasileiro para fomentar a inversão de capital estrangeiro no território nacional através da afirmação de princípios que garantam segurança jurídica a esse tipo de investimento.

Os textos dos acordos não distinguem o tipo de investimento que se pretende promover e proteger. A **definição do termo “investimento”** é bastante ampla, não admitindo diferenciar o capital produtivo que atenda sua função social, nos termos que prescreve a C.F. (artigo 5º, XXII e XXIII). O reconhecimento da diferença existente entre os investimentos estrangeiros - normalmente distinguidos entre produtivo e especulativo – aparece em uma única exposição de motivos (a com a Grã-Bretanha). Nos textos dos acordos, a definição do termo investimento coloca o interesse do investidor acima dos interesses maiores do conjunto dos atores econômicos e da política e prioridades do governo brasileiro.

A distinção entre tipos de investimento é reconhecida pela comunidade internacional em diversos acordos multilaterais, a exemplo da Convenção que estabelece a Agência Multilateral para Garantia de Investimentos – MIGA. Esta Convenção distingue critérios para avaliar os investimentos aos quais promove garantia, privilegiando aquele que venha a contribuir para o desenvolvimento do país que o recebe. O texto faz a distinção entre investimento produtivo e outros, incorporando ainda a idéia de que a recepção de investimento estrangeiro deve se fazer tendo em vista a meta do desenvolvimento.

<b>Outra Parte Contratante</b>	<b>Nº do projeto de decreto legislativo</b>	<b>Mensagem do Poder Executivo</b>
França	PDC 395/2000	MSC 652/97
Alemanha	PDC 396/2000	MSC 755/98
Suíça	PDC 348/96	MSC 10/95
Portugal	PDC 365/96	MSC 1158/94
Chile	PDC 366/96	MSC 1159/94
Grã-Bretanha	PDC 367/96	MSC 8/95
Mercosul	PDC 301/99	MSC 749/95

Em todos os textos há menção expressa a que **a admissão do investimento** estrangeiro se fará de acordo com a legislação nacional.<sup>3</sup> Mas a leitura desse item deve ser feita conjuntamente com o que dispõe sobre tratamento ao investimento da outra Parte. Como o acordo prevê tratamento ao capital estrangeiro não menos favorável do que o dado ao capital nacional, restaria perguntar o que pode estar incluído nessa legislação nacional que efetivamente possa servir como instrumento de política pública pelo País, como formas de incentivo ao investimento estrangeiro de longo prazo, ao reinvestimento, etc.

Há basicamente três tipos de obrigações assumidas pelos Estados contratantes, no que tange ao **tratamento dado ao investimento da outra Parte**. Esse tratamento deve ser: a) não discriminatório, justo e equitativo; b) não menos favorável do que o outorgado a terceiros (cláusula da nação mais favorecida); e c) não menos favorável do que o dado aos investimentos de seus nacionais (há ressalva expressa de que a concessão de vantagens especiais em virtude de acordo que estabeleça área de livre comércio não precisam ser concedidas a investidores da outra Parte).

A presença da **cláusula da nação mais favorecida** significa serem as condições estabelecidas em um tratado, quando mais favorável do que o acordado com outro país, passíveis de extensão aos demais que assinarem acordos semelhantes. Nesse sentido, cabe observar que, entre os acordos bilaterais, as melhores concessões foram feitas à Suíça. Portanto, este acordo deve merecer maior atenção pois certamente, caso aprovado na íntegra, terá suas cláusulas estendidas aos demais países com os quais o Brasil assinou tais tipos de acordos.

Todos os acordos, no item que trata da **nacionalização e desapropriação ou medida similar**, vedam a adoção destas medidas, admitidas somente quando obedecidos a certos critérios. Dependendo do acordo, esses critérios são casos de utilidade, necessidade ou interesse público; interesse nacional; ser tomada de forma não-discriminatória mediante justa e pronta indenização; e esta última deve garantir o valor de mercado acrescido de remuneração adequada; exigindo-se um pagamento sem demora e numa moeda livremente conversível; ou ainda indenização justa, adequada, imediata ou oportuna.

O acordo com a Suíça é o único que determina expressamente que a **indenização** deverá ser feita **em moeda livremente conversível**. É preciso investigar o alcance dessa afirmação pois tal compromisso parece colidir principalmente com o artigo 184 da C.F. que afirma ser de competência da União desapropriar por *interesse social*, imóvel rural, para fins de reforma agrária, mediante indenização em *títulos da dívida agrária*, resgatáveis no prazo de até vinte anos. Além do possível confronto com a norma constitucional brasileira, é preciso lembrar, como já comentamos acima, que o acordo com a Suíça, por determinar condição de pagamento evidentemente mais favorável, poderá ser estendido aos demais, caso aprovado.

A formulação presente no protocolo do Mercosul nos parece mais condizente com o texto constitucional pela colocação dos termos *adequada e oportuna* - ou seja, adequação e oportunidade, no caso brasileiro, são o estrito respeito não só à Lei Maior, quanto à legislação ordinária pertinente.

Todos os acordos em questão estabelecem compromisso de **livre transferência**, sem demora, de importâncias relacionadas com os investimentos, na moeda na qual foi feito originalmente o investimento ou outra moeda livremente conversível. Na forma como estão formuladas essas disposições, fica evidente que está bastante restrita a possibilidade de adequação do País ao nível de reservas existente no momento em que uma crise de balanço de pagamentos requeira ocasião melhor para permitir fluxo de transferências.

Um dos aspectos mais controversos destes acordos é a cláusula relativa à **solução de controvérsias entre um investidor e um Estado**. Todos facultam ao investidor a escolha do foro: os tribunais locais ou a arbitragem internacional. A decisão sobre o foro, contudo, será considerada definitiva e irreversível em alguns textos, havendo em outros a possibilidade de mudança de foro no decorrer do processo (tendo optado pela jurisdição nacional, o investidor pode, ainda assim, recorrer à arbitragem internacional se antes de emitida decisão sobre a matéria ele declarar que renuncia a prosseguir com sua ação perante os tribunais nacionais).

A possibilidade de escolha direta da arbitragem internacional por parte do investidor significa o abandono, por parte do Brasil, de um princípio clássico do direito internacional, a **regra do esgotamento dos recursos internos** a qual prescreve ter o Estado o direito de sanar um suposto ilícito antes que sua responsabilidade internacional seja levantada.

Esta regra já se encontrava plenamente consolidada no direito internacional desde o século XIX, embora sua utilização pelos entes soberanos com personalidade internacional já possa ser percebida desde a Idade Média, remontando seus primeiros registros ainda ao século IX.<sup>4</sup> Sua



finalidade precípua é salvaguardar “a autonomia das jurisdições internas”, resguardando a soberania nacional<sup>5</sup>. Ao deixar de aplicá-la, um Estado está renunciando a uma parcela da soberania e permitindo a internacionalização do regime jurídico dos investimentos.<sup>6</sup>

No entender de internacionalistas brasileiros de mais alta reputação, como o prof. Trindade, inúmeras vezes atuando como consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores em vários foros internacionais, e o prof. Celso de Albuquerque Mello, a aplicação da regra do esgotamento de recursos significa o respeito à soberania nacional. Segundo Trindade, a regra tem a função de “assegurar certa medida de respeito pela soberania dos Estados, minimizando tensões e favorecendo as condições de intercâmbio pacífico e relações comerciais entre soberanos e Estados.”<sup>7</sup>

A escolha de um foro externo pelo investidor estrangeiro coloca em situação de igualdade o Estado brasileiro e uma empresa diante de um Tribunal arbitral. Devemos mencionar, ainda, o próprio custo material para os cofres públicos da manutenção de representantes legais no exterior para atender possíveis causas levantadas.

É preciso, portanto, sob o ponto de vista do direito internacional e das relações exteriores do Brasil, avaliar o alcance do gesto que abre mão da regra do esgotamento dos recursos internos, principalmente quando a contrapomos ao ordenamento jurídico e constitucional brasileiro.

O primeiro artigo da Constituição Federal do Brasil afirma ser um dos fundamentos da República a soberania (art. 1º, I). Além de ferir o princípio da soberania, sob nosso ponto de vista, tais acordos, ao permitirem o recurso imediato a um foro externo por parte do investidor, colidem com o texto constitucional ainda quanto ao preceito inscrito no art 5º, inciso XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”

A Constituição Federal, com este preceito, destina ao judiciário o monopólio do controle jurisdicional. A apreciação do judiciário constitui um poder-dever deste órgão, como corrobora o artigo 12, da “Lei de Introdução ao Código Civil” (decreto-lei nº 4.657, de 4.9.1942), instrumento basilar do ordenamento jurídico brasileiro, que afirma ser “competente a autoridade judiciária brasileira, quando for o réu domiciliado no Brasil ou aqui tiver de ser cumprida a obrigação”.

A forma de solução de controvérsias adotada nos acordos bilaterais tem implícito o entendimento de que o foro externo pode ser mais favorável, ágil ou confiável que a jurisdição nacional. Desse modo, o objetivo dos acordos de conceder ao investimento da outra Parte um tratamento não menos favorável do que o dispensado aos investimentos de seus nacionais é paradoxal pois, sob o ponto de vista do investimento nacional, a igualdade se torna profundamente desigual: o investidor nacional não pode recorrer a um foro externo para dirimir controvérsias com o Estado brasileiro, o que deve ser considerado uma desvantagem em termos de concorrência.

Quanto às cláusulas de **vigência e denúncia**, todos os acordos estabelecem um prazo mínimo de vigência de 10 anos, antes do qual o acordo não pode ser denunciado. Após esse período inicial, todos prevêm que, em caso de denúncia, as disposições acordadas permanecem em vigor para investimentos realizados antes da data da denúncia. Há diferença entre os textos quanto a este tempo em que permanece em vigor. As prorrogações poderão ser tácitas por períodos de 5 anos e, em caso de denúncia, as disposições continuam em vigor por 5 anos para investimentos realizados antes da notificação da denúncia. Outros acordos prevêm prazo maior: o acordo pode ser prorrogado indefinidamente e, em caso de denúncia, as disposições continuam em vigor por mais 15 anos.

A questão fundamental, na ótica do governo brasileiro, seria atrair o investimento estrangeiro garantindo-lhe a estabilidade de algumas regras durante um prazo que compense o capital investido (tempo para fazer o investimento e obter retorno). Contudo, na forma em que está colocado nos acordos, especialmente o da Suíça, e conseqüentemente os demais (em virtude da cláusula de

nação mais favorecida), todo o investimento já existente ficaria protegido por um mínimo de 25 anos. É duvidosa a conveniência de se adotar um regime para o investimento estrangeiro que se estenda por um quarto de século, sem que possa ser modificado.

Antes mesmo de analisarmos tudo o que foi colocado acima, deveríamos levantar uma questão relativa à própria relevância de se assinar tais acordos. Retomamos mais uma vez o trabalho da diplomata Kátia Gilaberte, que pode ser considerada uma conhecedora profunda do assunto por ter sido negociadora pelo lado brasileiro e por ter elaborado trabalho técnico sobre o assunto. Segundo Gilaberte, a “proteção legal contra riscos não-comerciais, ao representar uma garantia a mais para o investidor, parece ter gradativamente sido compreendida como **um diferencial, ainda que limitado**, na tomada de decisão quanto ao direcionamento dos investimentos estrangeiros diretos”.<sup>8</sup>

Portanto, podemos inferir que a assinatura de tais acordos não constitui um instrumento fundamental para a atração de investimentos estrangeiros. Cabe lembrar que o principal atrativo para investimento estrangeiro tem sido a estabilidade econômica, tendo o Brasil recebido grande leva de capital externo desde o Plano Real sem a aprovação de nenhum APPI.

Ao colocarmos essa questão pessoalmente para a Conselheira Kátia, esta argumentou que estaria havendo pressão internacional sobre o Brasil exigindo a assinatura de atos como estes, sendo esta atitude, cada vez mais freqüentemente, também uma exigência das instituições de garantia de investimento (e de seguros). Acrescentou ainda a diplomata, quanto às objeções levantadas acerca da arbitragem internacional, que haveria poucos casos de controvérsias submetidas ao foro externo (não haveria o que temer!).

Provavelmente, a ratificação do acordo assinado no âmbito do Mercosul, cercado de alguns cuidados na elaboração do projeto de decreto legislativo, poderia ser considerado satisfatório tanto para os investidores externos, como para o Brasil.

### III – POSSIBILIDADES DE MANIFESTAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL

#### 1. APROVAÇÃO

A aprovação pura e simples dos textos dos acordos significa assumir a série de inconvenientes que apontamos acima. Se a meta de atrair o investimento estrangeiro é pertinente, a forma adotada não nos parece adequada, por diversas razões:

- compromete o País por um tempo muito longo, sem levar em consideração eventuais mudanças no cenário internacional;

- os textos acabam privilegiando o investidor estrangeiro em detrimento do nacional que não tem acesso ao tipo de proteção acordada. Embora os acordos sejam de “reciprocidade”, o fluxo de capital ocorre na direção inversa, como bem expressam as exposições de motivos que acompanham as mensagens presidenciais onde o alvo pretendido é atração de capital e não abertura de espaço para o capital nacional no exterior;

- há problemas de constitucionalidade nos textos no que se refere à forma de indenização de desapropriação e quanto à opção pelo foro externo;

- a possibilidade de escolha do foro pelo investidor contraria a lei brasileira;

- a possibilidade de mudança de foro durante o processo, como uma decisão unilateral por parte do investidor, constitui um “absurdo jurídico” e desrespeita a justiça brasileira;

- a previsão de livre transferência de capital, sem nenhuma restrição quanto a problemas de balanço de pagamento (problema previsto em outros acordos internacionais como o da OMC), é, no mínimo, temerária.

## 2. REJEIÇÃO

A pura e simples rejeição poderia comprometer o esforço do governo brasileiro em sua tentativa de atrair capital estrangeiro.

## 3. APROVAÇÃO COM RESERVAS E CLÁUSULAS INTERPRETATIVAS

Em sua função constitucional de resolver definitivamente sobre atos internacionais, o Poder Legislativo tem a capacidade de apor reservas e emendas aos atos e ainda pode incluir, no decreto legislativo que aprova o texto do acordo, cláusulas interpretativas de certos dispositivos (aprova, entendendo que certos termos têm uma dada interpretação)<sup>9</sup>.

De início, ressaltamos a conveniência de que todos os atos bilaterais sejam ajustados à forma do protocolo do Mercosul pois:

- o Mercosul é prioridade da política externa brasileira;
- as relações internacionais são essencialmente relações de poder, são realizadas com base em interesses. É salutar, para os países em desenvolvimento, não se expor a negociações bilaterais quando pode negociar em bloco e, desta forma, conseguir resultados mais favoráveis;
- o Protocolo do Mercosul tem texto mais flexível e mais adequado à C.F. brasileira (questão do pagamento de indenização por desapropriação); escolha do foro estar subordinada à “solicitação” do investidor, e, portanto, pode ser ou não concedida (esta interpretação deve estar contida no decreto legislativo); a decisão quanto ao foro é definitiva; a vigência dos dispositivos do acordo após a denúncia fica em aberto para cada País decidir (o DL pode especificar o menor prazo, aquele estabelecido no acordo com Portugal, que já constitui um parâmetro aceito internacionalmente).

O Congresso Nacional poderia, portanto, apor reservas aos dispositivos em cada um dos acordos bilaterais para adequá-los ao texto do Mercosul, à conveniência do Brasil enquanto país em desenvolvimento, e ao texto constitucional.

## IV – HISTÓRICO DA TRAMITAÇÃO DOS ACORDOS

1) O *Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do Mercosul*, concluído em Buenos Aires, no âmbito do Mercosul e assinado pelo Brasil em 05 de agosto de 1994.

A) CREDN: aprovação na íntegra do texto e elaboração do Projeto de Decreto Legislativo favorável (PDC 301/99);

B) CEIC: aprovação de parecer favorável ao PDC 301/99

C) CCJR: idem

D) CFT: aguarda parecer desde out/99.

2) Acordo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da **República Portuguesa**, em Brasília, em 9 de fevereiro de 1994.

A) CREDN: aprovação do texto e elaboração do projeto de Decreto Legislativo 365/96 com cláusula interpretativa do artigo referente à forma de pagamento da indenização.

- B) CCJR: aprovação do PDC em 15.01.97  
C) CFT: aprovação do PDC em 19.03.97  
D) CEIC: aprovação do PDC em 19.03.97  
E) Plenário – apresentação de emenda substitutiva global pelo Dep Walter Pinheiro e outros. Volta à CEIC, CFT e CCJR em 14.10.99 (inclusão de reservas e cláusulas interpretativas).  
F) CEIC: aprovação unânime da emenda de plenário em 04.11.99, com subemenda.  
G) CCJR: aprovação unânime da emenda de plenário em 08.12.99.  
H) CREDN: parecer da Dep. Elcione Barbalho pronto para ser votado  
I) CFT: parecer, no mérito, pela rejeição da emenda de plenário (em 29.11.00)
- 3) Acordo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do **Chile**, em Brasília, em 22 de março de 1994.
- A) CREDN: aprovação aprovação do texto e elaboração do projeto de Decreto Legislativo 366/96 com cláusula interpretativa do artigo referente à forma de pagamento da indenização.  
B) CCJR: aprovação do PDC em 15.01.97  
C) CFT: aprovação do PDC em 19.03.97  
D) CEIC: aprovação do PDC em 19.03.97  
E) Plenário: apresentação de emenda substitutiva global pelo Dep. DR. Hélio e outros. Volta à CEIC, CFT e CCJR em 14.10.99 (inclusão de reservas e cláusulas interpretativas).  
F) CEIC: aprovação da emenda de plenário em 04.11.99  
G) CCJR: aprovação unânime do parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da emenda de plenário em 30.11.99.  
H) CFT: no mérito, pela rejeição da emenda em 29.11.00  
I) CREDN: aprovação unânime do parecer favorável do relator à emenda de plenário em 06.12.00.
- 4) *Acordo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Confederação **Suíça**, em Brasília, em 11 de novembro de 1994.*
- A) CREDN: aprovação do texto do Acordo e elaboração do PDC 348/96 com cláusula interpretativa do artigo referente à forma de pagamento da indenização.  
B) CCJR: aprovação do PDC em 08.01.97  
C) CEIC: aprovação do PDC em 19.03.97  
D) CFT: aprovação do PDC com emenda (reserva a dispositivos do texto do Acordo) em 02.04.97  
E) Plenário: apresentação de emenda substitutiva global pelo Dep Walter Pinheiro e outros. Volta à CEIC, CFT e CCJR em 14.10.99 (inclusão de reservas e cláusulas interpretativas) em 14.10.99.  
F) CEIC: aprovação unânime do parecer favorável à emenda, com subemenda em 04.11.99.  
G) CCJR: aprovação unânime do parecer do relator pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa em 30.11.99  
H) CFT: aguarda votação do parecer  
I) CREDN: aguarda parecer

5) *Acordo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do **Reino Unido** da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.*

A) CREDN: aprovação do texto do Acordo e elaboração do PDC 367/96 com cláusula interpretativa do artigo referente à forma de pagamento da indenização.

B) CCJR: aprovação do PDC em 15.01.97

C) CEIC: aprovação do PDC em 19.03.97

D) Plenário: apresentação de emenda substitutiva global pelo Dep. Virgílio Guimarães (com reservas a dispositivos do Acordo). Volta às Comissões.

E) CEIC: aprovação da emenda de plenário, com subemenda, em 04.11.99

F) CCJR: aprovação da emenda em 26.01.2000.

G) CREDN: aprovação unânime do parecer favorável à emenda de plenário em 06.12.00

6) *Acordo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da **Alemanha**, em Bonn, em 21 de setembro de 1995.*

A) CREDN: aprovação do texto do Acordo e elaboração do PDC 396/2000

B) CEIC: aprovação do PDC com substitutivo (com reservas a dispositivos do Acordo e cláusula interpretativa) em 10.02.2000

C) CFT: aguarda parecer

D) CCJR: aguarda parecer

7) *Acordo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo **da República Francesa**, em Paris, em 21 de março de 1995.*

A) CREDN: aprovação do texto do Acordo e elaboração do PDC 395/2000

B) CEIC: aprovação do PDC com substitutivo (com reservas a dispositivos do Acordo e cláusula interpretativa) em 10.02.2000

C) CFT: aguarda parecer

D) CCJR: aguarda parecer.

Como vimos, ainda não se encerrou a tramitação na Câmara dos Deputados de nenhum dos Acordos sobre Proteção e Promoção de Investimentos enviados ao Congresso Nacional para apreciação. O tema tem suscitado controvérsias e opiniões dissonantes de diferentes Comissões temáticas, o que indica a dificuldade de sua aprovação nos termos exatos em que foram pactuados.

---

<sup>1</sup>GILABERTE, Kátia Godinho. “Acordos sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos. A evolução da política brasileira e perspectivas”. Ministério das Relações Exteriores - CAE. 1995. p. 9 Este trabalho é uma tese elaborada para cumprir os requisitos exigidos pelo MRE para ascensão funcional do diplomata. A autora foi também uma das negociadoras brasileiras dos primeiros acordos sobre proteção de investimentos assinados pelo País. Muitas das informações históricas citadas a seguir foram retiradas deste trabalho.

<sup>2</sup>Idem Ibidem p. 16

<sup>3</sup>Citado por ARAÚJO, Nádya de e SOUZA JR., Lauro da Gama. “Acordos Bilaterais de Promoção e Proteção de Investimentos no Brasil (em tramitação no Congresso Nacional). Mimeo. PUC-RJ, 1996

<sup>4</sup>Idem Ibidem. p. 25

<sup>5</sup>Idem Ibidem. pp. 11-12

<sup>6</sup>GILABERTE. Op. Cit. p. 170

<sup>7</sup>(Mensagem 1158/94, Acordo com Portugal - texto idêntico na Mensagem 1159/94, Chile)

<sup>8</sup> Portugal (art. II): “de acordo com as suas leis e regulamentos”. Chile (art. II): “de conformidade com as disposições de sua legislação”. Reino Unido (art. 2): “nos termos do direito de exercer os poderes conferidos por sua legislação, admitirá esse capital”. Suíça (art. 3) “admitirá tais investimentos de acordo com a sua legislação e regulamentos.” Mercosul (item B): “admitirá esses investimentos conforme sua legislação e suas regulamentações”.

<sup>9</sup>TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O Esgotamento de Recursos Internos no Direito Internacional. BSB, Ed, UnB, 1984. p. 24 . O primeiro capítulo do livro traça a evolução histórica do tema e sua adoção por diferentes países da Europa e do continente americano.

<sup>10</sup>MELLO, Celso A . Direito Internacional Econômico. RJ, Renovar, 1993. p. 135

<sup>11</sup>Idem. p. 136

<sup>12</sup>TRINDADE. Op. Cit. p.25

<sup>13</sup>GILABERTE. Op. cit. p. 25

<sup>14</sup>Em duas ocasiões a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação teve a oportunidade de se pronunciar sobre o assunto e interpretou favoravelmente essa capacidade de decisão mais ampla por parte do Congresso Nacional (Consulta nº 7-A, de 1993, da Presidência da Câmara e Parecer ao Projeto de Decreto Legislativo nº 214-B, de 1992, emendado em Plenário).