



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 818, DE 2007

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 286 de 2001 (nº 391/2000, na Câmara dos Deputados), que aprova o texto do Quinto Protocolo ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviço, da Organização Mundial do Comércio (OMC), concluído em Genebra, em 27 de fevereiro de 1998. (em reexame, nos termos do Requerimento nº 698, de 2001.)

RELATOR: Senador **JOÃO TENÓRIO**

RELATOR "AD HOC": Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

I – RELATÓRIO

De conformidade com o disposto no art. 49, inciso I, da Constituição Federal, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 1.095, de 1999, com o texto do *Quinto Protocolo ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio (OMC)*, o qual, na Câmara dos Deputados, ganhou a forma de Projeto de Decreto Legislativo, para o prosseguimento da análise congressional.

Naquela Casa Parlamentar, o PDC nº 391, de 2000, foi encaminhado às Comissões de Relações Exteriores, de Economia, Indústria e Comércio e de Finanças e Tributação, bem como à então denominada Comissão de Constituição, Justiça e Redação. Nas três comissões permanentes responsáveis pela análise de mérito, constitucionalidade, técnica legislativa e juridicidade, o parecer do Relator pela aprovação foi acatado de forma unânime. Na Comissão de Finanças e Tributação, decidiu-se pela não implicação orçamentária da matéria.

Finda a tramitação na Casa Iniciadora, com a aprovação em Plenário do Projeto de Decreto Legislativo, em 22 de agosto de 2001, ele foi encaminhado ao Senado Federal que, de imediato, o remeteu à sua Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Nesta Comissão temática, sua

análise foi procrastinada em razão do Requerimento nº 698, de 2001, solicitando o adiamento da discussão, por pedido de vista e, enfim, por pedido de sobrestamento da matéria, até que fosse editada a legislação complementar que regulasse o disposto no art. 192 da Constituição Federal. Arquivada em 2002, e novamente em 2006, em razão da previsão do Regimento Interno do Senado Federal contida no art. 332, inciso V, foi desarquivada em 27 de dezembro de 2006 pelo Ato nº 97 do Presidente do Senado Federal e novamente remetida a esta Comissão.

A Exposição de Motivos nº 242/MRE, do Ministério das Relações Exteriores, datada de 9 de julho de 1999, informa que a oferta brasileira de serviços financeiros é dividida nos subsetores de seguros e serviços relacionados e bancos e outros serviços financeiros. A orientação brasileira que fundamentou o *Quinto Protocolo* foi aprofundar a oferta de serviços financeiros apresentada em 1995, respeitando as questões que deveriam ser esclarecidas com a regulamentação do art. 192 da Constituição Federal. Buscou-se evitar aspectos puramente comerciais, em detrimento de considerações e objetivos referentes à estabilidade macroeconômica, supervisão bancária efetiva e diminuição da participação estatal na alocação de recursos para intermediação financeira, bem como seguir a legislação e as práticas vigentes à época da feitura do Protocolo. *In verbis*, o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, assevera:

No setor de seguros, comprometemo-nos a não praticar restrições contra empresas estrangeiras que aqui se instalem e ofereçam seus serviços, desde que se incorporem segundo a Lei brasileira. Não se admite a prestação de serviço de seguro transfronteiriço, ou seja, a contratação de seguro com companhia sem presença comercial no país, a não ser para o seguro de bens exportados. No campo dos resseguros, o Brasil não admitiu o acesso a empresas estrangeiras, nem a instalação de servidores estrangeiros no país. Somente dois anos após a privatização do Instituto de Resseguros do Brasil e a regulamentação da presença privada em resseguros, o Brasil deverá assumir compromisso na OMC sobre essa matéria.

A oferta brasileira referente a bancos e outras instituições financeiras reflete a legislação atual. Indica que instituições estrangeiras estão autorizadas a estabelecer novas filiais e subsidiárias desde que pela via da privatização das instituições financeiras públicas ou desde que autorizadas, caso a caso, pelo Poder Executivo. Tal compromisso confere elevado grau de discricionariedade às autoridades financeiras brasileiras no controle do ingresso de instituições financeiras no país. A oferta brasileira também confere acesso à presença comercial

estrangeira para operação em alguns serviços relacionados ao mercado de capitais, desde que incorporados segundo exigências da Lei brasileira.

O *Quinto Protocolo ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços* aprova nova lista de compromissos de liberalização do setor financeiro, tornando-os mandatários, mas reserva ao País o direito de tomar medidas por razões cautelares e prudenciais, incluindo as de proteção aos investidores ou para assegurar a integridade e estabilidade do sistema financeiro, como, ordinariamente, é facultado aos membros da Organização Mundial do Comércio, em todas as searas do comércio internacional e em casos excepcionais.

Especificamente, no que tange a “seguros e serviços correlatos de seguros”, para os seguros de transporte e de casco, máquinas e responsabilidade civil de embarcações, as limitações de acesso ao mercado na oferta transfronteiriça são, para o primeiro caso, restritas à exigência da presença comercial para contratos de importação de bens, assim como para qualquer obrigação derivada da importação e, para o segundo caso, a faculdade de serem autorizados para as embarcações registradas no Registro Especial Brasileiro (REB), dependendo das condições oferecidas internamente. As limitações ao tratamento nacional para esses subsetores restringem-se também às hipóteses mencionadas. Na modalidade “presença comercial”, os subsetores de seguro de vida, de transporte, de propriedade, de assistência médica, de responsabilidade e de casco, de máquinas e responsabilidade civil de embarcações, a limitação de acesso a mercado é a incorporação segundo a lei brasileira dessas prestadoras na forma de sociedade anônima, por meio de decreto presidencial.

No tocante a seguro de acidente de trabalho, reafirma-se o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) como o único provedor autorizado desse seguro. O Brasil se vincula a adotar compromissos relacionados com a presença comercial no mercado de seguros de acidentes de trabalho em até dois anos após a adoção pelo Congresso Nacional de legislação regulando tal participação.

No que tange aos serviços de resseguros e de retrocessão, a modalidade “presença comercial” fica contida pela necessidade de regulação futura que permitirá o provimento desse serviço por instituições privadas. Enquanto isso, é de competência exclusiva do IRB – Brasil Resseguros S.A. aceitar resseguros obrigatórios ou facultativos, no Brasil ou no exterior, assim

como distribuir resseguros que não retém. Como compromisso adicional nesse subsetor, o Brasil se comprometeu a adotar compromissos relacionados com a presença comercial no mercado de resseguros e retrocessão em menos de dois anos após a adoção pelo Congresso Nacional de legislação regulando tal participação.

Quanto aos serviços auxiliares, agências e corretoras, o Brasil permitirá que pessoas jurídicas prestadoras desses serviços possam se estabelecer no Brasil, desde que incorporados segundo a lei nacional pertinente.

Finalmente, quanto a serviços providos por instituições financeiras, a lista brasileira de compromissos inclui os serviços de recebimento de fundos para depósitos à vista, a prazo e de poupança destinados ao financiamento habitacional; de empréstimos realizados pelas instituições financeiras, incluindo crédito ao consumidor, crédito hipotecário, financiamento de transações comerciais; arrendamento mercantil financeiro; de transferência de dinheiro e de pagamentos efetuados por instituições financeiras; de garantias e compromissos; de negociações por conta própria ou por conta de clientes, em bolsa ou no mercado de balcão, de instrumentos de mercado monetário, câmbio, futuros, opções e *swaps* referenciados em ouro e em índices de preços, instrumentos referenciados em taxas de câmbio e de juros, incluindo *swaps*, títulos e valores mobiliários transferíveis, outros instrumento negociáveis e ativos financeiros, incluindo ouro; participação em ofertas públicas de títulos e valores mobiliários, incluindo *underwriting* e colocação, como agente, e provisão de serviços relacionados a essas ofertas; intermediação de recursos monetários; administração de ativos, administração de investimentos coletivos e serviços de custódia e depósito; serviços de liquidação e compensação de títulos e valores mobiliários e derivativos; serviços de consultoria, pesquisa e assessoria relativos a investimentos e carteiras e análise de crédito.

Em relação a esses serviços, o Brasil compromete-se, por este instrumento multilateral, a que o estabelecimento de novas agências e subsidiárias de instituições financeiras estrangeiras, assim como o aumento da participação de pessoas estrangeiras no capital de instituições financeiras incorporadas segundo a lei brasileira, sejam permitidos quando autorizados pelo Poder Executivo, por meio de Decreto Presidencial, e que condições específicas podem ser requeridas aos investidores interessados. Pessoas estrangeiras poderão participar do programa de privatização de instituições financeiras do setor público e, nesses casos, a presença comercial também

dependerá de autorização por meio de Decreto Presidencial. Para os bancos estabelecidos no Brasil antes de 5 de outubro de 1988, o número agregado de agências é limitado ao existente naquela data. Para os bancos autorizados a operar no Brasil depois dessa data, o número de agências está sujeito às condições determinadas, em cada caso, à época em que a autorização tenha sido concedida. Ademais, as instituições financeiras, a menos que de outra maneira especificado, deverão ser constituídas na forma de sociedade anônima quando incorporadas segundo a lei brasileira. Para os serviços de cartão de crédito e *factoring*, o tratamento nacional será concedido a modalidade “presença comercial” se esses serviços forem definidos como serviços financeiros em legislação futura adotada pelo Congresso Nacional.

Cumpre lembrar que os compromissos referentes aos bancos e outras instituições financeiras serão circunscritos àquelas atividades exercidas por instituições financeiras, classificadas como:

(...) bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, sociedades de arrendamento mercantil, sociedades corretoras e sociedades distribuidoras. Cada qual pode exercer somente aquelas atividades permitidas pelo Conselho Monetário Nacional, pelo Banco Central do Brasil e/ou pela Comissão de Valores Mobiliários. Instrumentos financeiros tais como títulos e valores mobiliários, futuros e opções, quando registrados para negociação em bolsa, não podem ser negociados em mercado de balcão. Todos os administradores de provedores de serviços financeiros devem ser residentes permanentes no Brasil. Escritórios de representação não podem exercer atividades comerciais.

Finalmente, quanto aos serviços providos por instituições não financeiras, o *Quinto Protocolo* abarca: negociações, por conta própria ou por conta de terceiros, em bolsa ou mercado de balcão regulamentado, de valores mobiliários e derivativos; serviços de compensação e liquidação de valores mobiliários e derivativos; oferta pública de valores mobiliários em mercado de balcão regulamentado. Os valores mobiliários e derivativos definidos nos três subsetores listados são: ações, debêntures e partes beneficiárias, os cupões destes títulos e os bônus de subscrição; certificados de depósitos de valores mobiliários; índices representativos de carteira de ações; opções de valores mobiliários, contratos a termo e a futuro; nota promissória emitida por sociedade por ações destinada à oferta pública, exceto de instituições financeiras, de sociedades corretoras, se distribuidoras, e de companhias; direitos de subscrição de valores mobiliários; recibos de subscrição de valores

mobiliários; certificados de depósitos de ações; quotas dos fundos de investimento imobiliário; opções não padronizadas (*warrants*); certificados de investimento em obras audiovisuais.

Outros dois subsetores de serviços providos por instituições não financeiras abarcadas pelo *Quinto Protocolo* são os serviços de consultoria, pesquisa e assessoria relativos a investimentos e carteiras e análise de crédito; administração de carteira de fundos de investimento sujeitos à regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários. No caso desses serviços, o Brasil se compromete a não impor qualquer limitação de acesso a mercado na modalidade “presença comercial”, exceto os critérios de que as pessoas jurídicas devam ser incorporadas segundo a lei brasileira, de que somente pessoas jurídicas possam prover os serviços de negociações, por conta própria ou por conta de terceiros, em bolsa ou mercado de balcão regulamentado, de valores mobiliários e derivativos; serviços de compensação e liquidação de valores mobiliários e derivativos e de que os serviços de liquidação e compensação devam ser providos por sociedades anônimas.

Pitoresca é a situação da vigência do *Quinto Protocolo*. O sexto parágrafo dos *considerandos* impõe que sua entrada em vigor ocorreria no trigésimo dia após a data de aceitação de todos os Membros interessados. Se, até 30 de janeiro de 1999, o Protocolo não tivesse sido aceito por esses Membros, aqueles que já o tivessem aceito poderiam, em novo prazo de trinta dias, decidir sobre sua entrada em vigor. A versão em português do ato internacional encaminhada pela Chancelaria brasileira deixa a dúvida sobre se o *Quinto Protocolo* já poderia estar em vigor, em razão da ausência de resposta pelo Brasil sobre a ratificação dos termos da lista de compromissos específicos no prazo pactuado e da decisão de seus outros Pares, ou se a vigência do Ato, avançada a data de 10 de janeiro de 1999, teria efeito somente entre aqueles que manifestaram a anuência.

II – ANÁLISE

Os compromissos a que se referem o *Quinto Protocolo* ora em análise, anteriores à atual Rodada de negociação da OMC, vinculam o Brasil a um patamar mínimo de liberalização do setor que, salvo melhor juízo, não ameaçaria o empresariado nacional. Esse julgamento, por óbvio, não esgota a específica análise da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), a qual, acreditamos, será instada a manifestar-se sobre o tema.

Tampouco parece ferir os ditames constitucionais quanto ao Sistema Financeiro Nacional, em virtude de a antiga redação do art. 192 da Constituição Federal, modificada pela Emenda à Constituição nº 40, de 2003, asseverar, no *caput*, que o sistema financeiro nacional seria estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade e que seria regulado em lei complementar que disporia, entre outros aspectos, sobre a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização e as condições para a participação do capital estrangeiro nessas instituições, a qual deveria ser pautada pelos interesses nacionais ou por acordos internacionais, conforme estabeleciam, respectivamente, os incisos I, II e III.

À luz da pretérita redação, entendia-se que, na falta de lei complementar que dispusesse sobre a matéria, restaria ao Poder Executivo, via Decreto, a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, à conveniência e oportunidade nacionais, o que foi a prática constatada até aquele ano. Essa leitura era reforçada pelo art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que impõe que, até que sejam fixadas as condições do art. 192, são vedados a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior e o aumento do percentual de participação no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior, exceto, de acordo com o parágrafo único, se forem resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do Governo brasileiro.

A nova redação do art. 192, trazida pela Emenda à Constituição nº 40, de 2003, não nos parece ter trazido diminuição à interpretação descrita. A própria lista de compromissos específicos remete ao Poder Executivo a incumbência de autorizar o estabelecimento de novas agências e subsidiárias de instituições financeiras estrangeiras, assim como o aumento da participação de pessoas estrangeiras no capital de instituições financeiras incorporadas segundo a lei brasileira, provendo mais um fundamento jurídico para a crença na convergência entre o ato internacional em apreço e o texto constitucional, à luz do art. 52 da ADCT. Também essa análise deverá ser depurada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

No mérito, em face da paralisação da Rodada Doha e da conseqüente proliferação de acordos regionais, a qual ameaça o regramento do comércio internacional por normas multilaterais em razão da exceção à

cláusula de nação mais favorecida que esses acordos facultam, é de todo salutar qualquer iniciativa que reafirme o regime multilateral de comércio. Entre janeiro de 2004 e fevereiro de 2005, foram notificados 43 acordos regionais na OMC. Atualmente, eles somam 186 acordos. Os atores mais atuantes na elaboração desses acordos são as chamadas economias de transição, ex-países socialistas da Europa, economias emergentes e promissoras cujos mercados são bastante complementares ao brasileiro.

Além de aprovar compromissos liberalizantes mínimos, a chancela congressional ao *Quinto Protocolo* significará a reafirmação da crença do regime multilateral de comércio, cujo esfacelamento seria deletério, sobretudo, às economias mais frágeis, que ficariam à mercê do arrebatador poder de negociação das economias dominantes.

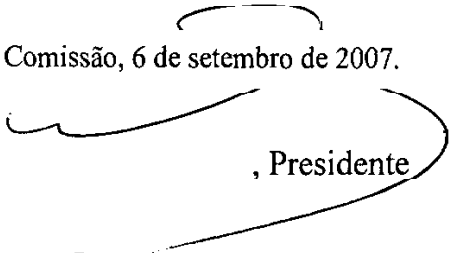
Cabe observar que, para diversos serviços financeiros, há a previsão de aditamento da lista de compromissos específicos quanto à participação de capital estrangeiro em empresas brasileiras que os prestem após dois anos da adoção de lei que regule tal participação. É o caso dos serviços de seguros de acidente de trabalho e dos serviços de resseguros e retrocessão (modalidade “presença comercial”). Quanto aos serviços de cartão de crédito e *factoring* (modalidade “presença comercial”), prevê-se o tratamento nacional, caso forem definidos como serviços financeiros em legislação posterior.

A Emenda Constitucional nº 40, de 2003, modificativa do art. 192 da Constituição Federal, estabelece que lei complementar versará sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que compõem o Sistema Financeiro Nacional. A Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, que *dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de co-seguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário; altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990; e dá outras providências*, em seu art. 4º, II e III, parece-nos regular a participação no mercado brasileiro de seguros de empresas estrangeiras, via prestação transfronteiriça de serviços de resseguro e retrocessão, com a permissão da participação de resseguradores admitidos e eventuais, preenchendo, salvo melhor juízo, o quesito da existência da lei nacional para o advento de novos compromissos complementares concernentes à participação do capital estrangeiros nesses subsectores. Naturalmente, essa constatação deverá ser confirmada pela Comissão temática.

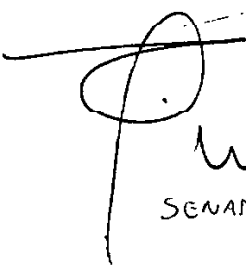
III – VOTO

Por tudo quanto explicitado, por julgá-lo oportuno e conveniente, somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 286, de 2001.

Sala da Comissão, 6 de setembro de 2007.



, Presidente



, Relator

Wink A.
SENADOR CRISTOVAM BUARQUE
"AD HOC"

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

PROPOSIÇÃO: PDS Nº 286, DE 2001

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 6/9/2007, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: SENADOR HERÁCLITO FORTES	
RELATOR: <i>Wink A.</i> SENADOR CRISTOVAM BUARQUE "A.D.H.C."	
TITULARES	SUPLENTE
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PTB, PR, PSB, PC do B, PRB, PP)	
EDUARDO SUPLICY (PT)	1 - INÁCIO ARRUDA (PC do B)
MARCELO CRIVELLA (PRB)	2 - ALOIZIO MERCADANTE (PT)
EUCLYDES MELLO (PTB)	3 - AUGUSTO BOTELHO (PT)
ANTÔNIO CARLOS VALADARES (PSB)	4 - SERYS ALHESSARENKO
MOZARILDO CAVALCANTI (PTB)	5 - FÁTIMA CLEIDE (PT)
JOÃO RIBEIRO (PR)	6 - FRANCISCO DORNELLES (PP)
PMDB	
PEDRO SIMON	1 - GERALDO MESQUITA JÚNIOR
MÃO SANTA	2 - LEOMAR QUINTANILHA
ALMEIDA LIMA	3 - WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA
JARBAS VASCONCELOS	4 - GILVAN BORGES
PAULO DUQUE	5 - GARIBALDI ALVES FILHO
BLOCO DA MINORIA (DEM e PSDB)	
HERÁCLITO FORTES (DEM)	1 - EDISON LOBÃO (DEM)
MARCO MACIEL (DEM)	2 - CÉSAR BORGES (DEM)
MARIA DO CARMO ALVES (DEM)	3 - KÁTIA ABREU (DEM)
ROMEU TUMA (DEM)	4 - ROSALBA CIARLINI (DEM)
ARTHUR VIRGILIO (PSDB)	5 - FLEXA RIBEIRO (PSDB)
EDUARDO AZEREDO (PSDB)	6 - VAGO
JOÃO TENÓRIO (PSDB)	7 - SÉRGIO GUERRA (PSDB)
PDT	
CRISTOVAM BUARQUE	1 - JEFFERSON PÉRES

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES
E DEFESA NACIONAL

PDS Nº 286 de 20.01.

Fls. 39

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

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;

.....

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

.....

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

.....

Art. 52. Até que sejam fixadas as condições do art. 192, são vedados: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

I - a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior;

II - o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior.

Parágrafo único. A vedação a que se refere este artigo não se aplica às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do Governo brasileiro.

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 40, DE 29 DE MAIO DE 2003

Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 126, DE 15 DE JANEIRO DE 2007

Dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de co-seguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário; altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990; e dá outras providências.

.....

Art. 4º As operações de resseguro e retrocessão podem ser realizadas com os seguintes tipos de resseguradores:

I - ressegurador local: ressegurador sediado no País constituído sob a forma de sociedade anônima, tendo por objeto exclusivo a realização de operações de resseguro e retrocessão;

II - ressegurador admitido: ressegurador sediado no exterior, com escritório de representação no País, que, atendendo às exigências previstas nesta Lei Complementar e nas normas aplicáveis à atividade de resseguro e retrocessão, tenha sido cadastrado como tal no órgão fiscalizador de seguros para realizar operações de resseguro e retrocessão; e

III - ressegurador eventual: empresa resseguradora estrangeira sediada no exterior sem escritório de representação no País que, atendendo às exigências previstas nesta Lei Complementar e nas normas aplicáveis à atividade de resseguro e retrocessão, tenha sido cadastrada como tal no órgão fiscalizador de seguros para realizar operações de resseguro e retrocessão.

Parágrafo único. É vedado o cadastro a que se refere o inciso III do caput deste artigo de empresas estrangeiras sediadas em paraísos fiscais, assim considerados países ou dependências que não tributam a renda ou que a tributam à alíquota inferior a 20% (vinte por cento) ou, ainda, cuja legislação interna oponha sigilo relativo à composição societária de pessoas jurídicas ou à sua titularidade.

.....

DECRETO-LEI Nº 73, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1966.

Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências.

.....

LEI Nº 8.031, DE 12 DE ABRIL DE 1990.

Revogada pela Lei. nº 9.491, de 1997

Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **BERNARDO CABRAL**

I – RELATÓRIO

Apoiado no art. 84, VIII, da Constituição Federal, o Senhor Presidente da República, através da Mensagem nº 1.095, de 1999, submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Quinto Protocolo ao Acordo Geral para Comércio de Serviços, da Organização Mundial do Comércio (OMC), concluído em Genebra, em 27 de fevereiro de 1998. Acompanha o citado documento a Exposição de Motivos nº 242, de 9 de julho de 1999, do Senhor Luiz Felipe de Seixas Corrêa, Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores.

Ao tramitar regularmente pela Câmara dos Deputados, a matéria obteve, já na forma do Projeto de Decreto Legislativo nº 391-B, de 2000, a devida aprovação (fls. 16), após análise efetuada pelas suas diversas comissões técnicas (fls. 17 a 33).

II – ANÁLISE

O Quinto Protocolo ao Acordo Geral para Comércio de Serviços, ora submetido à apreciação do Congresso Nacional e já examinado e referendado pela Câmara dos Deputados, vem ao Senado Federal para o devido exame e emissão de parecer.

Em conformidade com a referida exposição de motivos ministerial, no decorrer das negociações, o Brasil apresentou uma Lista de Compromissos Específicos, consubstanciada em oferta de serviços financeiros, dividida em dois subsetores: "seguros e serviços relacionados, e bancos e outros serviços financeiros", com vistas ao aprofundamento de oferta de serviços já "apresentada em 1995, aproveitando mudanças legislativas recentes", mas respeitando outras questões relativas ao art. 192 da Constituição Federal, o qual trata do sistema financeiro nacional e aguarda regulamentação por lei complementar.

Diz ainda a exposição de motivos acima referida: "no setor de seguros, comprometemo-nos a não praticar restrições contra empresas estrangeiras que aqui se instalem e ofereçam seus serviços, "desde que se incorporem segundo a Lei brasileira". O serviço de seguro transfronteiriço também não é admitido no caso de "companhia sem presença comercial no país, a não ser para o seguro de bens exportados".

Cabe, também, ressaltar da mencionada exposição o seguinte:

No campo dos resseguros, o Brasil não admitiu o acesso a empresas estrangeiras, nem a instalação de servidores estrangeiros no país. Somente dois anos após a privatização do Instituto de Resseguros do Brasil e a regulamentação da presença privada em resseguros, o Brasil deverá assumir compromisso na OMC sobre essa matéria.

A oferta brasileira referente a bancos e outras instituições financeiras reflete a legislação atual. Indica que instituições estrangeiras estão autorizadas a estabelecer novas filiais e subsidiárias desde que pela via da privatização das instituições financeiras públicas ou desde que autorizadas, caso a caso, pelo Poder Executivo.

De igual modo, o Brasil "também confere acesso à presença comercial estrangeira para operações em alguns serviços relacionados ao mercado de capitais, desde que incorporados segundo exigências da Lei brasileira", como bem lembrado pelo Ministro de Estado, interino, das

Relações Exteriores, Luiz Felipe de Seixas Corrêa. Todavia, na área de resseguros, o protocolo em evidência não admite, por enquanto, "a participação de empresas estrangeiras", a não ser após a efetivação da privatização do IRB, com a conseqüente regulamentação da participação privada em matéria de resseguros, o que nos parece uma precaução de bom senso.

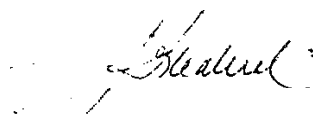
No concernente aos serviços bancários e demais instituições financeiras, dá-se autorização às instituições estrangeiras para o estabelecimento de novas filiais e subsidiárias, exigidas como condição prévia as correspondentes privatizações ou "desde que autorizadas, caso a caso pelo Poder Executivo", o que possibilitará um controle efetivo sobre tais instituições, na interpretação correta do ilustre relator da matéria, o Deputado Luiz Carlos Hauly, entendimento ao qual nos associamos.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 286, de 2001 (PDC nº 391, de 2000, na origem).

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

VOTO EM SEPARADO

*Do Senador TIÃO VIANA, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, sobre o projeto de Decreto Legislativo Nº 286, de 2001, que "Aprova o texto do **Quinto Protocolo ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, da Organização Mundial do Comércio (OMC), concluído em Genebra, em 27 de fevereiro de 1998**"*

Por economicidade, adoto o relatório já oferecido à consideração dos membros da Comissão.

Como se sabe, cuida-se aqui da homologação de acordo provisório, adotado em 27 de fevereiro de 1998 no âmbito da Organização Mundial de Comércio - OMC, pelo qual os serviços financeiros passaram a sujeitar-se às disciplinas comerciais multilaterais do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços daquela organização.

Na sua exposição de motivos, o Senhor Ministro das Relações Exteriores assinala que o acordo sob exame "aprofunda a oferta de serviços financeiros apresentada em 1995" (Segundo Protocolo, de 28 de julho de 1995). Aduziu ainda Sua Excelência que:

"A oferta brasileira referente a bancos e outras instituições financeiras reflete a legislação atual. Indica que instituições estrangeiras estão autorizadas a estabelecer novas filiais e subsidiárias desde que pela via da privatização das instituições financeiras públicas ou desde que autorizadas, caso a caso, pelo Poder Executivo. Tal compromisso confere elevado grau de discricionariedade às autoridades financeiras brasileiras no controle do ingresso de instituições financeiras no país" (destaques nossos).

Não nos olvidemos que, na exposição de motivos ministerial, constante do Segundo Protocolo, já se festejava essa sistemática, porque ela contribuiria para a liberalização do sistema financeiro mundial em moldes

multilaterais e que “para o Brasil, a participação nesse acordo tem a vantagem adicional de reafirmar, perante nossos parceiros da Organização Mundial de Comércio, a intenção do Governo brasileiro de promover, no futuro, uma maior abertura do sistema nacional à competição internacional.”

Mas, afinal, o que dispõe a Constituição Federal sobre essa matéria? Ocorre que o Texto Constitucional ao dispor sobre o sistema financeiro nacional, “estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade” (art. 192, *caput*, CF), determinou que lei complementar estabelecesse sobre “as condições para participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente: a) os interesses nacionais; b) os acordos internacionais” (art. 192, inciso III, CF).

Mais longe ainda foi o Constituinte, ao ditar, no art. 52, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, até a regulação infraconstitucional do disposto no art. 192, III, da Constituição Federal, a proibição de instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior e o aumento do percentual de participação, no capital de instituições com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior” (art. 52, I e II, ADCT).

Não obstante as fortes e explícitas limitações constitucionais concernentes à participação de capital estrangeiro no sistema financeiro nacional, seria de se indagar acerca da base jurídica a autorizar a proliferação de bancos estrangeiros no País, desde 1995, seja pela via de instalação de novas agências, seja pela aquisição de controle societário de bancos estatais privatizados, ou bancos privados em dificuldades. A brecha para isso está na exceção inscrita no parágrafo único do referido art. 52, do ADCT: “a vedação a que se refere este artigo não se aplica às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do Governo brasileiro.”

Até agora, a vertiginosa internacionalização do sistema financeiro baseou-se na declaração de interesse brasileiro. O acatamento do acordo sob exame ampliaria os horizontes de legitimação da política declarada pelo Presidente da República, na medida em que os acordos da OMC refletem um sistema global de reciprocidades, “impedindo que frutifiquem tentativas unilaterais, por parte de alguns países, de impor aos demais determinados modelos ou esquemas de liberalização”.

Talvez, razões de ordem política é que estariam a conduzir o governo brasileiro, à mudança de fundamentação da internacionalização de nosso sistema financeiro. De fato, se não for do interesse do futuro governo brasileiro manter a exceção do art. 52 do ADCT e, portanto, optar pelo fortalecimento de bancos nacionais, ainda assim seríamos reféns da internacionalização, por força desse acordo internacional.

Entretanto, não é adequado que uma medida dessa envergadura tenha lastro numa norma constitucional de exceção e transitória, quando seus efeitos podem ser de longo alcance, estruturantes do sistema financeiro *nacional* e limitador da regulação complementar e permanente em relação à matéria, nos termos do art. 192, inciso III, letra *b*, da Constituição Federal.

Em sua Declaração de Voto perante a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, o Deputado Ricardo Berzoini, respeitada liderança sindical do setor bancário, destacou que esse protocolo leva a efeito a “participação praticamente irrestrita do capital internacional no mercado doméstico de serviços financeiros” e reiterou a seguinte passagem do relatório do Deputado Wanderley Martins:

“Guardamos forte preocupação, especialmente com a questão da entrada de novas instituições financeiras estrangeiras no País, uma vez que o procedimento atual confere elevado grau de discricionariedade ao Poder Executivo(...) Todavia, como pressupõe-se que a conduta do Poder Executivo esteja amparada legalmente no art. 52 do ADCT, resta-nos, nesta ocasião, registrar, com veemência, nossa contrariedade e indignação com a equivocada política de privatização de bancos estaduais que vem sendo adotada há muito pelo Governo”.

Assim concluiu o Deputado Ricardo Berzoini a sua manifestação:

“Um ato internacional da dimensão do que está sendo discutido não pode ser apreciado apenas do ponto de vista estritamente jurídico, mas também sob a ótica da preservação dos autênticos interesses do País e da busca do desenvolvimento autônomo.

*É preciso ter em mente que o diploma internacional em epígrafe, embora não acrescente novas disposições à legislação nacional sobre o assunto, **legítima e consolida**, no plano internacional e perante a OMC, um processo fundamentalmente incorreto e prejudicial de abertura dos serviços financeiros ao capital estrangeiro. Deve-se*

ressaltar que, uma vez assumidos, os compromissos assumidos ante a OMC são de difícil reversão, o que limitaria a capacidade decisória de futuros governos que eventualmente possam discordar dos mesmos.”

A meu juízo, somente deveríamos deliberar sobre essa matéria, após a edição da lei complementar a que se refere o *caput* do art. 192, da Constituição Federal, ou de *leis complementares*, tal como sugerido pela Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 1997, de autoria do Senador José Serra, em fase final de votação na Câmara dos Deputados.

É certo que, há muito, incide o Congresso Nacional em mora legislativa, a esse respeito, já tendo sido, inclusive, repreendido pelo Supremo Tribunal Federal, em que pese a “inequívoca relevância da decisão constituinte paralisada pela falta da lei complementar necessária a sua eficácia” (cf. Ministro NÉRI DA SILVEIRA, Mandado de Injunção nº 361, decisão publicada em 17.06.94; v. também Mandado de Injunção nº 457, relator, Ministro MOREIRA ALVES, decisão publicada em 04.08.95).

A motivação formal dessa inércia brevemente deixará de existir, com a promulgação da emenda constitucional resultante da proposição retromencionada. É conhecido o entendimento da Suprema Corte de que o art. 192 da Constituição Federal há de ser regulado por um único diploma legal complementar (cf. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 004, relator, Ministro SIDNEY SANCHES, decisão publicada em 25.06.93; ou, entre outras, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 449, relator, Ministro CARLOS VELLOSO, decisão publicada em 22.11.96 e Recurso Extraordinário nº 185314, relator, Ministro CELSO DE MELLO, decisão publicada em 15.03.96). Enquanto perdurar essa interpretação do Supremo Tribunal Federal não se elidirá a omissão legislativa.

Penso, todavia, que não se deve frustrar uma expectativa constitucional que se manifesta por um comando de vinculação do legislador ordinário, pelo expediente de se ter como supedâneo constitucional para uma revisão da filosofia constitucional a respeito de nosso sistema financeiro uma mera disposição transitória e de exceção (v. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*, Reimpressão. Coimbra, Coimbra Edições, 1994 e *Tomemos a Sério o Silêncio dos Poderes Públicos: o Direito à Emissão de Normas Jurídicas e*

à Proteção contra as Omissões Normativas - in: As Garantias do Cidadão na Justiça. São Paulo, Saraiva, 1993).

Até posso considerar válido o argumento de que o sistema financeiro nacional deva ser regulado, em todos os aspectos mencionados no art. 192, não por uma única norma legal, mas por diversas leis. Porém, não creio que se deva quebrar a exigência de que a legislação infraconstitucional em questão se alicerce em *lei complementar*, antes mesmo de nossa aquiescência a acordos internacionais. A inversão dessa ordem poderia consolidar a política legiferante do "fato consumado". Condiçionaríamos os dizeres da lei a acordos internacionais previamente firmados.

Após a leitura dos doutos a respeito das leis complementares, em sentido formal e, sobretudo, em sentido material (a propósito, consultar EDGARD LINCOLN DE PROENÇA ROSA, *Aspectos da técnica jurídico-legislativa aplicáveis à interpretação do regime jurídico das leis complementares à Constituição Federal* - in "Revista de Informação Legislativa" - Brasília, Senado Federal, ano 18, nº 70, abr./jun. 1981, p. 97 e seguintes; JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Aplicabilidade das Normas Constitucionais* - São Paulo, Revista dos Tribunais, 1968, p. 235; SOUTO MAIOR BORGES, *Lei Complementar Tributária* - São Paulo, Revista dos Tribunais, 1975, p. 72 e *Direito Tributário Moderno* - São Paulo, José Bushatsky, 1977, p. 61; e GERALDO ATALIBA, *Lei Complementar na Constituição*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1971, p. 35/37), só posso concluir no sentido de que a inserção da exigência em questão teve por objetivo:

- a) destacar a importância da participação do Congresso Nacional na normatização do sistema financeiro nacional;
- b) revisar a legislação anterior, mediante exigência de quórum qualificado, de forma a impedir a aplicação, *ad eternum*, da teoria da recepção de normas anteriores à Constituição relativas à matéria.

Não vejo na exigência de lei complementar, na espécie, mero capricho do legislador constituinte. Aqui, parece-me certo que se observou o "critério da reserva de lei complementar" ou "critério material expresso" (cf. PROENÇA ROSA, *op cit.*, p. 97 e seguintes), para que se firmasse a primazia do controle político-institucional, pela via parlamentar, sobre as finanças públicas e sistema financeiro nacional, vis-à-vis a viabilização de maior governança em matéria financeiro-monetária.

Lamentável é que não poucos parlamentares queiram abdicar dessa prerrogativa em favor de condições ainda mais autocráticas, desejadas pelas autoridades monetárias, para que sejam contrarrestadas “condicionalidades externas” desfavoráveis à estabilização da moeda nacional.

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, emérito constitucionalista da Faculdade de Direito da UFMG, ao analisar o art. 192 em tela, assinalou:

“o sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, inserido na temática geral da ordem econômico e financeira, está vinculado à força normativa dos princípios da política social e econômica, uma das questões mais polêmicas do constitucionalismo contemporâneo, no que se refere à sua força normativa, daí falar-se em expectativas constitucionais ou normas dirigidas ao legislador” (Taxas de Juros, in: Revista de Direito Público, nº 89. São Paulo, Revista dos Tribunais, janeiro-março 1989, p. 80).

Destarte, afirmo que, adotando, nesse momento, o acordo em apreço, estaremos frustando expectativas constitucionais reportantes ao legislador ordinário, para, definitivamente, conceder “um cheque em branco” às autoridades monetárias, posto que, aprovada a proposição, praticamente todas as matérias financeiras passariam a ser passíveis de regulação meramente pelo Poder Executivo.

Repito: em que pese a proibição de instalação no País de agências financeiras domiciliadas no exterior, “até que sejam fixadas as condições a que se refere o art. 192, inciso III”, da Constituição Federal, bancos estrangeiros vêm açambarcando o mercado financeiro nacional, apenas porque a vedação constante do art. 52 do ADCT é excepcionada, em seu parágrafo único, parte final, pela cláusula do “interesse do Governo brasileiro”.

Ignorar a exigência de lei complementar significaria estabelecer uma contenção legislativa que a própria Constituição não tolera, pois resultaria em abolir regra de ação futura necessária para consecução de um fim prévia e explicitamente fixado: o controle parlamentar sobre a política econômico-financeira e monetária. Por ser nossa Carta Constitucional um texto dirigente, “governar é concretizar a Constituição legislando: um esforço de *legal self restraint* justificar-se-ia tão-somente se obtivesse uma dinamização atualizadora dos preceitos constitucionais impositivos, o que não é o caso”

(v. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*, Reimpressão. Coimbra, Coimbra Edições, 1984, p. 187-188).

A lógica que preside essa iniciativa é a da subordinação da política econômico-financeira e monetária aos ditames de liberalização e desregulamentação multilateral ou _ caso não evoluam as diretrizes emanadas da Conferência de Doha, no Catar _ em tratativas de menor espectro, seja no Acordo Multilateral de Investimentos (MAI), da OCDE, seja por acordos bilaterais. Esses imperativos encontrarão, uma vez inexigida qualquer lei complementar, a necessária força vinculante de países em desenvolvimento, como o Brasil, a normas que restringem em definitivo, como ensina MARIA CONCEIÇÃO TAVARES (*Lições Contemporâneas*, “Folha de S. Paulo”, 14.09.97, p. 2-7) “a capacidade dos governos nacionais de regular os movimentos de capitais externos – em particular de limitar a remessa de divisas em caso de desequilíbrio fundamental do balanço de pagamentos –, aí incluídos não apenas o investimento direto produtivo, como também o capital-turista das aplicações em porta-fólio (ações, títulos, etc.)”.

Essa alteração não é uma facilitação para ações políticas necessárias ao enfrentamento das turbulências atuais. É a outorga definitiva do Poder Legislativo ao Poder Executivo de instrumentos de democratização do debate econômico no País. No mais, não passa de uma sinalização aos investidores estrangeiros de que aprendemos as lições do receituário liberal, o qual, pressupõe, obviamente, concentração de poderes, isto é, governos fortes e parlamentos fracos, que não se afirmam (estes últimos) como centro de emanção das regras de condução do destino de um povo.

Curioso é que se queira a aquiescência do Congresso Nacional a essas medidas, quando ainda ecoam as palavras do Presidente Fernando Henrique proferidas perante a Assembléia Nacional da França, em 2001. Disse o Presidente da República naquela oportunidade: “*é também hora de controlar a instabilidade dos fluxos financeiros. Se o mercado é o instrumento mais eficiente para a geração de riqueza, é preciso impor limites a suas distorções e abusos. Queremos, se necessário, tributar o movimento dos capitais para assegurar liquidez às economias emergentes e recursos para combater a pobreza e as doenças nos países mais carentes*”.

Se, de fato, são sinceras as palavras do Presidente da República, o Governo deveria propor a denúncia deste acordo, ou, no mínimo, o sobrestamento desta matéria, até que os organismos internacionais, especialmente a OMC, adotem normativa nos termos expressos naquele discurso; ou ainda a sua suspensão, até que o art. 192 da Constituição Federal seja finalmente regulado, em todos os seus aspectos.

Finalmente, num momento:

- em que já surgem “boatos” de privatização do Banco do Brasil;
- em que os órgãos de defesa do consumidor destacam os bancos estrangeiros como campeões de reclamações de seus clientes e usuários;
- em que as autoridades argentinas reconhecem a ação nociva de bancos estrangeiros contra a estabilidade monetária daquele país; - em que os trágicos acontecimentos do dia 11 de setembro de 2001 revelaram a face oculta da globalização financeira desenfreada e sem regras: a existência de uma forte rede bancária de sustentação de atividades terroristas,

afirmo a necessidade de frearmos o vertiginoso crescimento da participação, ou melhor, o perigoso domínio do capital financeiro internacional nos serviços bancários do País.

Pelas razões expostas, e por entender que, em matéria de regulação econômico-financeira, o Poder Executivo não se pauta convincentemente pela defesa de nossa soberania, manifesto-me, nos termos do art. 335, incisos I e III do Regimento Interno, no sentido do sobrestamento dessa matéria, até que seja editada a legislação complementar que regule o disposto no art. 192 da Constituição Federal. Se vencida essa preliminar, o meu voto é contrário ao acatamento da presente proposição.

Sala da Comissão, de maio de 2002



Senador **TIÃO VIANA**
PT/AC

Publicado no *Diário do Senado Federal*, de 27/9/2007.