

PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 56, de 2014, que *susta o Decreto sem número, do Poder Executivo, publicado em 25 de outubro de 2013, que “reconhece como de interesse do Governo brasileiro o aumento da participação estrangeira no capital ordinário do Banco do Brasil S.A. e dá outras providências.”*



RELATOR: Senador **FLEXA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 56, de 2014, do Senador Roberto Requião, que tem um único artigo e cujo objetivo é sustar o Decreto sem número do Poder Executivo, de 24 de outubro de 2013, que “reconhece como de interesse do Governo brasileiro o aumento da participação estrangeira no capital ordinário do Banco do Brasil S.A. e dá outras providências”.

Em sua justificativa, o autor afirma que as razões esposadas pelo Banco do Brasil e endossadas pelo Banco Central, base para o voto do Conselho Monetário Nacional e para o Decreto Presidencial, não são o interesse público, mas o interesse privado. E pior, não o interesse privado dos cidadãos brasileiros, mas sim do investidor estrangeiro.

De acordo com o autor, a razão para isso é que a lucratividade do Banco do Brasil S.A. iria para o investidor estrangeiro, que compraria uma maior parcela de um negócio lucrativo. Ora, afirma o autor, “se o Banco do Brasil é lucrativo, tem “capacidade de entrega de seus resultados”, que razão teríamos para vender as ações, em venda com dólares emitidos sem escrúpulos, para com eles o grande capital comprar nossas empresas lucrativas?”

O autor também afirma que igualmente é falacioso o argumento apresentado pelo Banco do Brasil de que a medida atenderia à intenção do Banco de “manter-se como um dos principais agentes de desenvolvimento brasileiro”, pois, a elevação de 20 para 30% não decorre de capitalização do Banco, mas sim, de venda no mercado secundário, ou seja, no mercado de Bolsa de Valores, em que as ações seriam vendidas por pessoas privadas (físicas ou jurídicas) brasileiras, para investidores estrangeiros.

O projeto em tela foi distribuído a esta Comissão e não foram apresentadas emendas no prazo regulamentar.

II - ANÁLISE

Consoante se infere do art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CCJ “opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas”, bem como “emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União”.

Em relação à constitucionalidade e à juridicidade da proposição, a Carta Política de 1998, em seu art. 49, inciso V, dispõe que compete exclusivamente ao Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Com efeito, o ato de sustação consubstancia exercício de juízo político pelo Poder Legislativo sobre os atos oriundos do Poder Executivo que vão além do poder regulamentar.

O Decreto Presidencial, sem número, de 2013, é uma exigência do art. 52 do Ato das Disposições Provisórias da Constituição Federal de 1988, que afirma que até que seja promulgada lei que regule o art. 192 da Constituição Federal para tratar do investimento estrangeiro no sistema financeiro nacional, é vedado 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, mas que não se aplica às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do Governo brasileiro.

No aspecto formal, cabe considerar que, com base no Decreto nº 9.191, de 2018, os decretos não numerados deixaram de ser editados.

Quanto ao mérito, é importante observar que a exigência constitucional foi elaborada em um período anterior à queda do Muro de Berlim em que havia a visão de que o investimento estrangeiro é maléfico aos interesses do País, que deve se manter fechado no que for possível. Em outras palavras, o investimento estrangeiro deveria ser apenas tolerado. Quanto a esse ponto, a Constituição Federal foi alterada por meio de diversas emendas, inclusive por meio da Emenda Constitucional nº 40, de 2003, que alterou a redação do art. 192 da Constituição Federal.

A Constituição reflete, em seus dispositivos relativos ao ordenamento econômico e social, as ambiguidades e contradições do quadro político anterior à queda do Muro de Berlim e do quadro que se foi configurando ao longo do processo democrático com as emendas promovidas pelo Congresso Nacional.

Não por acaso, ela possui sinais contraditórios, os quais devem ser harmonizados via interpretação conformadora dos princípios gerais de atividade econômica adotados. Daí a preservação, em diversos dispositivos da Carta Magna, de elementos de intervenção do Estado associados a elementos constitutivos de um sistema capitalista de sociedade aberta.

Há disposições constitucionais e legais que devem ser observadas com relação a investimentos estrangeiros em setores específicos da economia, como é o caso dos investimentos em instituições financeiras, na aquisição ou arrendamento de propriedade rural, e na propriedade e administração de jornais, revistas e demais publicações, assim como em redes de rádio e televisão.

Os serviços de saúde também são vedados à participação de capital estrangeiro, conforme determina o art. 199 da Constituição. Mas o referido artigo admite exceção em casos previstos em lei.

A exploração de serviços aéreos públicos, para operação de transporte regular, depende de prévia concessão. De acordo com a Lei nº 7.565, de 1986, tal concessão somente é dada a pessoas jurídicas brasileiras em que pelo menos 80% do capital com direito a voto pertença a brasileiros. Ademais, a administração de tais empresas deve ser conferida exclusivamente a brasileiros.

Quanto à participação do capital estrangeiro no sistema financeiro nacional, a Constituição Federal prevê que o assunto deve ser regulado em lei complementar. Enquanto não for regulado por lei complementar, o assunto é definido por acordos internacionais, reciprocidade e por autorização do Governo Federal, se considerar a participação estrangeira do interesse nacional, conforme dispõe o art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Além disso, o art. 172 da Constituição Federal (CF) estabelece que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

Logo depois da promulgação da Constituição, o Brasil iniciou reformas na ordem econômica que visavam abrir a economia ao capital estrangeiro.

Foi esse o sentido da Emenda Constitucional (EC) nº 5, de 1995, que quebrou o monopólio estatal da distribuição local de gás canalizado; da EC nº 6, de 1995, que eliminou a diferenciação entre empresa nacional e estrangeira e abriu ao capital estrangeiro a pesquisa e lavra de recursos naturais, bem como o aproveitamento dos potenciais de energia elétrica; da EC nº 7, de 1995, que estendeu ao capital estrangeiro a navegação de interior e de cabotagem; da EC nº 8, de 1995, que quebrou o monopólio estatal das telecomunicações; da EC nº 9, de 1995, que quebrou o monopólio da União na pesquisa, lavra de jazidas e transporte de petróleo e gás, bem como no refino e na importação e exportação de petróleo e derivados; da EC nº 13, de 1996, que incluiu o resseguro no sistema financeiro, preparando as condições para a privatização do setor; da EC nº 19, de 1998, que ampliou as obrigações das empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividades econômicas de produção ou comercialização e de prestação de serviços; da EC nº 40, de 2003, que modificou o art. 192 para permitir a regulamentação separadamente dos diversos aspectos relativos ao sistema financeiro, inclusive a participação do capital estrangeiro; e a EC nº 49, de 2006, que exclui os radioisótopos do monopólio da União sobre os minérios e minerais nucleares.

Dessa forma, é assegurado ao capital estrangeiro tratamento jurídico idêntico ao capital nacional, proibida qualquer discriminação não prevista na Constituição. Por isso, a revogação do art. 171 proibiu o legislador

ordinário de discriminar “onde a Constituição não mais discrimina”, isto é, o capital nacional de estrangeiro.

Portanto, não deveria sequer haver essa limitação, exceto nas questões estratégicas, ou seja, de segurança nacional. Não nos parece, por exemplo, que o investimento estrangeiro em hospitais ou em bancos vá afetar a segurança nacional em caso de conflitos do Brasil com o país de origem do capital estrangeiro, visto que o máximo de efeito possível seria a venda da participação estrangeira para outros investidores estrangeiros ou para o capital nacional público ou privado.

Dessa forma, a participação de capital estrangeiro estaria limitada apenas pela quantidade de ações que o detentor das ações nacional, público ou privado, quisesse vender no mercado primário ou secundário.

Portanto, quanto ao mérito, cabe primeiramente analisar se o investimento estrangeiro é benéfico ao interesse do Brasil. O investimento estrangeiro pode se constituir em importante fonte de inovação tecnológica, expansão da capacidade produtiva, novas técnicas empresariais e administrativas, além de inúmeras outras externalidades que, se concretizadas, impulsionam o crescimento econômico do país receptor. A literatura econômica é farta em mostrar que existe um claro vínculo entre investimento, estrangeiro ou nacional, e o crescimento econômico.

Evidentemente, se tivéssemos muita poupança, os ativos brasileiros seriam caros para os investidores estrangeiros. Parece-nos evidente também que o investidor, nacional ou estrangeiro, só deve investir em um projeto, seja ele um banco ou uma empresa qualquer, se ele se mostrar lucrativo. Caso contrário, estaria desperdiçando recursos de forma ineficiente.

Há muitas formas de o investidor estrangeiro alocar recursos para investir em um determinado país. Pode comprar títulos públicos ou privados de dívida, instalar novas empresas ou comprar empresas já instaladas no país, seja ela pública ou privada. O investidor também pode comprar participação minoritária em determinada empresa. É este último caso que se trata a participação estrangeira no Banco do Brasil S.A.

Especificamente sobre o Decreto de 2013, cabe considerar que estamos tratando de mero aumento da participação do capital de estrangeiro de 20% para 30%. Não se trata sequer do controle de capital estrangeiro de uma empresa aqui sediada.

Uma empresa de sociedade anônima emite ações com o intuito de viabilizar projetos de investimento ou, no caso de banco, ter capital suficiente para aumentar o volume de empréstimos dos recursos captados. Neste caso, diz-se que houve uma captação de recursos no mercado primário.

Ocorre que o investidor irá comprar essas ações por um preço maior, portanto, em benefício da empresa emissora, no caso, o Banco do Brasil S.A., se tiver um mercado secundário em que ele possa vender as ações. Quanto mais líquido, isto é, quanto mais fácil for vender a ação sem alterar o preço de mercado, mais o investidor estará disposto a comprar ações daquela empresa no mercado primário.

Consideramos que o nobre autor do PDS nº 56, de 2014, está correto quanto ao fato de que não há implicação direta entre o aumento de participação de capital estrangeiro e a emissão secundária de ações, para usar o linguajar técnico. A emissão primária de ações de um banco afeta o índice de Basileia. O índice de Basileia é a relação mínima, estabelecida por convenção internacional e adotada no Brasil, entre o patrimônio líquido de referência e os ativos ponderados pelo risco de uma instituição financeira.

Todavia, o aumento da demanda pelas ações do Banco faz com que, tudo o mais constante, suba o valor da ação e permita ao Banco do Brasil S.A. vender ações no mercado primário e ao Tesouro Nacional vender parte de suas ações no mercado secundário quando os preços se tornarem favoráveis por causa do aumento dessa demanda.

III - VOTO

Pelo exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 56, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

