



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER Nº 05 /2013/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO Nº 08071.001136/2009-51

INTERESSADO: CONJUR/MJ e CONJUR/MRE

ASSUNTO: AUTORIZAÇÃO DE IMPLANTAÇÃO DE ÓRGÃO DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO ESTRANGEIRA NO TERRITÓRIO NACIONAL.

AUTORIZAÇÃO DE IMPLANTAÇÃO DE ÓRGÃO DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO ESTRANGEIRA NO TERRITÓRIO NACIONAL. JUÍZO DE NATUREZA POLÍTICA. INAPLICABILIDADE DO DISPOSTO NO ART. 11, §1º, DA LINDB.

I – A exigência do art. 11, §1º, da LINDB aplica-se apenas às pessoas jurídicas estrangeiras de direito privado, dependendo a implantação de unidade de pessoa jurídica de direito público no território nacional de juízo de natureza política, relativo às atividades diplomáticas brasileiras.

Senhor Coordenador-Geral,

- I -

1. Trata-se de divergência entre a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça – CONJUR/MJ e a Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Relações Exteriores – CONJUR/MRE acerca da aplicabilidade da autorização prevista no §1º do art. 11 da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42) à implantação, no território nacional, de órgão de pessoa jurídica estrangeira de direito público.

2. Conforme se extrai dos autos, a CONJUR/MJ, por intermédio do PARECER Nº 113/2012/CEP/CONJUR-MJ/CGU/AGU e do DESPACHO Nº 128/2012/CEP/CGLEP/CONJUR-MJ/CGU/AGU, posicionou-se, em síntese, no sentido de que a norma do referido §1º do art. 11 da LINDB aplica-se exclusivamente à implantação, no território nacional, de “filiais, agências ou estabelecimentos” de



pessoas jurídicas estrangeiras de direito privado. Veja-se, a propósito, o teor do dispositivo normativo em comento:

Art. 11. As organizações destinadas a fins de interesse coletivo, como as sociedades e as fundações, obedecem à lei do Estado em que se constituírem.

§ 1º Não poderão, entretanto ter no Brasil filiais, agências ou estabelecimentos antes de serem os atos constitutivos aprovados pelo Governo brasileiro, ficando sujeitas à lei brasileira.

§ 2º Os Governos estrangeiros, bem como as organizações de qualquer natureza, que eles tenham constituído, dirijam ou hajam investido de funções públicas, não poderão adquirir no Brasil bens imóveis ou susceptíveis de desapropriação.

§ 3º Os Governos estrangeiros podem adquirir a propriedade dos prédios necessários à sede dos representantes diplomáticos ou dos agentes consulares.

3. Para sustentar tal entendimento, afirma a CONJUR/MJ que as organizações internacionais e as pessoas jurídicas de direito público externo “são sujeitos de direito no plano internacional e atuam por intermédio de seus órgãos que as representam e não a partir da constituição de filiais, agências ou estabelecimentos, como ocorre com as sociedades e fundações” privadas.

4. Assevera, ainda, que a instalação de órgão de pessoa jurídica de direito público estrangeira no território nacional deve ser objeto de “cuidadoso juízo político” a cargo do Ministério das Relações Exteriores¹, não se sujeitando, como já dito, aos critérios objetivos da autorização prevista no §1º do art. 11 da LINDB. Tal entendimento, conforme aduz a CONJUR/MJ, tem o condão de evitar eventuais danos que poderiam decorrer da negativa de instalação, pelo governo brasileiro, de órgão de pessoa jurídica de direito público estrangeira no território nacional, órgão “que é, no final das contas, o próprio Estado Estrangeiro”.

5. Caracterizando a divergência, a CONJUR/MJ fez juntar aos autos o Parecer CONJUR nº 208/2012, por meio do qual a CONJUR/MRE se manifestara sobre o tema no sentido de que o disposto no art. 11, §1º, da LINDB, quando se refere a “organizações destinadas a fins de interesse coletivo”, inclui todas as formas de

¹ Conforme art. 27, inciso XIX, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 10.683/03:

“Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

(...)

XIX - Ministério das Relações Exteriores:

a) política internacional;

b) relações diplomáticas e serviços consulares”;

pessoa jurídica admitidas no Brasil, pouco importando sejam de direito público ou privado.

6. Apesar do referido opinativo ter cuidado especificamente da autorização de funcionamento no Brasil de duas emissoras de televisão alemãs que foram caracterizadas como pessoas jurídicas de direito privado, a CONJUR/MRE deixou consignado expressamente no referido opinativo que as organizações estrangeiras, sejam de natureza pública, sejam de natureza privada, dependem de autorização para funcionar no Brasil, não havendo que se distinguir, para os fins do citado §1º do art. 11 da LINDB, entre organizações públicas e privadas.

7. Brevemente relatados os autos, manifesto-me.

- II -

8. Trata-se, conforme visto, de controvérsia acerca da aplicabilidade do §1º do art. 11 da LINDB à implantação, no território nacional, de órgãos integrantes da estrutura de pessoas jurídicas estrangeiras de natureza pública.

9. Compulsando a doutrina especializada, percebe-se que os autores que apreciam o dispositivo legal em destaque o fazem sob o enfoque das pessoas jurídicas de direito privado, deixando, na maior parte dos casos, de se manifestar expressamente sobre a aplicabilidade, ou não, da norma às pessoas jurídicas de direito público.

10. Nada obstante, Amílcar de Castro, na passagem que se segue, aponta no sentido de que o art. 11 da LINDB teria distinguido o Estado e “suas dependências” das sociedades e fundações de caráter privado, conferindo-lhes tratamento diverso, veja-se:

159. O art. 11 da Lei de Introdução não podia deixar de distinguir o Estado e suas dependências das sociedades e fundações de caráter privado para lhes dar tratamento diverso; e isso fez, evitando sempre a expressão pessoa jurídica. Evidentemente não podia a Lei de Introdução cuidar da constituição, da administração ou da extinção de um Estado, de uma província, de uma colônia, de um município, ou de uma autarquia governamental. É certo que os governos modernos exercem certas atividades de caráter industrial

Jp



ou comercial, estabelecendo serviços, departamentos, autarquias; e, quando organizam tais serviços autônomos, estes gozam também de reconhecimento internacional, em virtude de sua qualidade fundamental de órgãos governativos; entretanto, o reconhecimento, não só do Estado, como de qualquer de suas dependências, não seria matéria própria da Lei de Introdução, visto como é de direito constitucional. Não pode surgir no fórum fato anormal a respeito da organização, da administração, ou da extinção de um Estado ou de qualquer de suas dependências. O de que se trata é apenas de reconhecer como pessoa jurídica o Estado estrangeiro, e qualquer de suas ramificações autônomas, ou de lhes conceder, ou denegar, o exercício de algum direito privado; matéria teoricamente de direito constitucional, de condição jurídica dos estrangeiros, ou praticamente de política internacional².

11. Na mesma direção, Wilson de Souza Campos Batalha, ao comentar o art. 11 da LINDB, assevera que:

Por outro lado, o dispositivo não se refere às pessoas jurídicas de direito público, inclusive as *aziendas* administrativas e os corpos administrativos autônomos, entidades autárquicas ou paraestatais, mesmo que tenham funções de caráter tipicamente econômico. A matéria subordina-se ao Direito constitucional e administrativo do Estado a que tais entidades pertencem (...) referindo-se o inciso ora comentado apenas às pessoas jurídicas privadas (sociedades, associações, fundações)³.

12. Nota-se, ademais, que as expressões “filiais, agências ou estabelecimento”, bem como “atos constitutivos”, melhor se aplicam às pessoas jurídicas de direito privado, razão pela qual o §1º do art. 11 da LINDB parece ter por escopo regular a implantação no território nacional de unidades de tais entidades privadas, sendo certo que, conforme pontuado pela CONJUR/MJ, “entidades de direito público não abrem filial, nem agência, tampouco possuem estabelecimento”.

13. Registro, ainda, que, na Lei de Introdução ao Código Civil de 1916, revogada pelo Decreto-Lei 4.657/42 (atual LINDB), a matéria era regulada de maneira análoga à forma como hoje se encontra regulada, sendo relevante o fato de que, nos dispositivos em vigor à época, a exigência de aprovação dos atos constitutivos dirigia-se, expressamente, às pessoas jurídicas de direito privado, veja-se:

Art. 19. São reconhecidas as pessoas jurídicas estrangeiras.

Art. 20. As pessoas jurídicas de direito público externo não podem adquirir, ou possuir, por qualquer título, propriedade imóvel no

² Direito Internacional Privado. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p.271.

³ Tratado de Direito Internacional Privado. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p.183.



Brasil, nem direitos suscetíveis de desapropriação, salvo os prédios necessários para estabelecimento das legações ou consulados.

Parágrafo único. Dependem de aprovação do Governo Federal os estatutos ou compromissos das pessoas jurídicas estrangeiras de direito privado, para poderem funcionar no Brasil, por si mesmas, ou por filiais, agências, estabelecimentos que as representem, ficando sujeitas às leis e aos tribunais brasileiros.

14. Assim sendo, é de se concluir que o melhor entendimento sobre a matéria em debate é o adotado pela CONJUR/MJ, no sentido de que a exigência contida na norma do §1º do art. 11 da LINDB não se aplica às pessoas jurídicas estrangeiras de direito público.

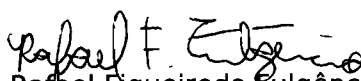
15. Ressalto, por fim, que, conforme bem alerta a CONJUR/MJ no DESPACHO Nº 128/2012/CEP/CGLEP/CONJUR-MJ/CGU/AGU, o presente entendimento não redundaria no fato de que a instalação de entidade pública estrangeira no território nacional não dependa de autorização do governo brasileiro, mas apenas que esta autorização não está jungida a critérios objetivos, fixados em lei, tratando-se, pelo contrário, de juízo político, relacionado às atividades diplomáticas brasileiras.

16. De todo o exposto, nos termos da fundamentação retro, sugiro seja adotado o entendimento de que a exigência do art. 11, §1º, da LINDB aplica-se apenas às pessoas jurídicas estrangeiras de direito privado, dependendo a implantação de unidade de pessoa jurídica de direito público no território nacional de juízo de natureza política, relativo às atividades diplomáticas brasileiras.

17. Sugiro, ademais, sejam os presentes autos restituídos à CONJUR/MJ, bem como seja dada ciência do presente opinativo à CONJUR/MRE.

À consideração superior.

Brasília, 15 de fevereiro de 2013.


Rafael Figueiredo Fulgêncio
Advogado da União