



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

**Proposição n. 49.0000.2020.003092-2/COP.**

**Origem:** Assessoria OAB Internacional. Memorando n. 009/2020-ARI.

**Assunto:** Processo de acessão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. Adesão aos Códigos de Liberalização de Movimentos de Capitais e de Operações Correntes Intangíveis. Art. 2º, VI do Provimento n. 91/2000. Reciprocidade.

**Relator:** Conselheiro Federal Marcello Terto e Silva (GO).

**RELATÓRIO**

Cuida-se do Memorando nº 009/2020-ARI, da Assessoria de Relações Internacionais deste e. Conselho Federal da OAB (CFOAB), no qual se faz referência ao Ofício nº 0000282.0000004/2019-36, do Diretor do Departamento de Promoção de Serviços e Indústria do Ministério das Relações Exteriores, no qual se propõe a alteração do artigo 2º, VI, do Provimento nº 91/2000, que dispõe sobre a atuação no Brasil de profissionais estrangeiros, regularmente habilitados para exercer a advocacia no país.

A Assessoria de Relações Internacionais deste e. CFOAB atesta que não foi encontrado, junto às entidades congêneres dos países que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), qualquer instrumento similar ao artigo 2º, VI, do Provimento nº 91/2000, que exige prova de reciprocidade no tratamento dos advogados brasileiros no país ou estado de origem do profissional estrangeiro interessado em desempenhar as atividades de consultor em direito estrangeiro no Brasil.

Reforça que a exigência de reciprocidade é vetada na OCDE e, por isso, é capaz de inviabilizar a entrada do Brasil nessa organização internacional.

Por esse motivo, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) sugere a alteração do referido dispositivo, a fim de se ressaltar a exigência da reciprocidade aos países membros da OCDE.

Considerando a relevância e a polêmica em torno da questão, recomendou-se a sua deliberação no Plenário do CFOAB, o que foi acolhido pelo Excelentíssimo Sr. Presidente do CFOAB, Felipe Santa Cruz, com a determinação de atuação e distribuição, na forma do artigo 71 do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB.

É o breve relatório.

**VOTO**

Tomo a liberdade de transcrever os esclarecimentos prestados pelo Diretor do Departamento de Promoção de Serviços e de Indústria do MRE, Luiz César Gasser, como forma de subsidiar as conclusões a seguir expostas neste voto:

[1] Reitero meu agradecimento pela oportunidade de apresentar à OAB o processo de acessão do Brasil à OCDE e, em particular, de adesão aos Códigos de Liberalização de Movimentos de Capitais e de Operações Correntes Intangíveis.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

2. No contexto da implementação do “Acordo Marco de Cooperação entre o Governo Brasileiro e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)”, assinado pelo Brasil em 2015, com o objetivo de aprofundar e sistematizar o relacionamento com a OCDE, o governo brasileiro solicitou, em maio de 2017, a adesão do País aos referidos Códigos.

3. Considerando nosso colóquio no último dia 23 de julho, encaminho informações com o objetivo de subsidiar as discussões sobre o processo de adesão do Brasil aos Códigos no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil.

4. Os Códigos de Liberalização são um dos principais documentos do arcabouço normativo da OCDE. A aceitação do Brasil como um membro dos Códigos significaria o reconhecimento internacional dos esforços recentes do governo brasileiro de promover um ambiente aberto, estável e atraente para investimentos estrangeiros. A adesão do País aos Códigos permitiria também a empresas e profissionais brasileiros acesso a mercados dos países dos Códigos em condições iguais a concorrentes de outros aderentes, em decorrência de um dos princípios centrais do acordo, o da “não-discriminação”.

5. Os países que aderem aos Códigos assumem a obrigação de eliminar, de forma progressiva e unilateral, restrições estabelecidas pela legislação ou práticas domésticas que discriminem entre residentes e não residentes nas áreas cobertas pelos Códigos, a saber, realização de investimentos estrangeiros diretos, movimentação de capital e prestação de serviços. Como medida de transparência, e em reconhecimento das peculiaridades de cada país no que se refere à capacidade de promover processos de liberalização, os membros dos Códigos podem apor reservas, no momento de sua adesão, que reflitam aspectos da legislação incompatíveis com as obrigações dos Códigos ou justificados por questões de segurança nacional ou saúde pública.

6. Conforme o princípio da não discriminação, os Códigos não permitem a manutenção de leis ou normas que tratem de forma distinta não-residentes dos outros membros do acordo, isto é, exceções a restrições legais domésticas concedidas a um membro dos Códigos devem ser estendidas também a outros membros. Da mesma maneira, proibições impostas a um membro dos Códigos devem ser estendidas a todos outros membros.

7. Em relatório sobre a legislação brasileira, o Secretariado da OCDE identificou, na seção relativa à prestação de serviços profissionais de consultoria em direito estrangeiro, exigência de reciprocidade em relação à prestação de tais serviços expressa na redação do Provimento OAB N. 91/2000, Artigo 2º, Inciso VI.

8. Nesse contexto, muito agradeceria considerar a possibilidade de propor ao Conselho Federal da Ordem alternativas para adequação do supracitado Provimento ao compromisso a ser assumido pelo Brasil em âmbito multilateral.

O artigo 2º, VI, do Provimento nº 91/2000 disciplina a reciprocidade no tratamento de advogados como condicionante do desempenho da atividade de consultoria em direito estrangeiro no Brasil, nos seguintes termos:



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

Art. 2º A autorização para o desempenho da atividade de consultor em direito estrangeiro será requerida ao Conselho Seccional da OAB do local onde for exercer sua atividade profissional, observado no que couber o disposto nos arts. 8º, incisos I, V, VI e VII e 10, da Lei n. 8.906 de 1994, exigindo-se do requerente:

...

**VI - prova de reciprocidade no tratamento dos advogados brasileiros no país ou estado de origem do candidato.**

O princípio da reciprocidade é de base fundamental para o Direito Internacional Público, relacionando-se diretamente a aspectos públicos externos e voltados à proteção da igualdade soberana e de respeito mútuo entre os Estados.

Segundo Marcos Cardoso dos Santos (2011) “*para a teoria neoliberal institucionalista a explicação de um regime internacional não pode ser descolada do princípio da reciprocidade. As nações agem na expectativa de que os demais atores do cenário internacional irão responder da mesma maneira como estão sendo tratados*”.<sup>1</sup>

Tal princípio pode ser extraído do artigo 4º, V, da CRFB, que orienta o Brasil nas suas relações internacionais, dentre outros, pelo princípio da igualdade entre os Estados.

Em consulta ao estudo denominado *Síntese - Códigos da OCDE sobre a Liberalização dos Movimentos de Capitais e das Operações Invisíveis*, observamos que os Códigos da OCDE sobre a Liberalização são aparatos jurídicos que estabelecem regras de conduta para os governos dos países Membros da OCDE. De um ponto de vista técnico, são decisões do Conselho da OCDE necessariamente unânimes, com força de lei para os governos membros, mas sem configurarem, porém, tratado ou acordo internacional no sentido jurídico internacional, como por exemplo os acordos da OMC.

Esses Códigos consistem, assim, num conjunto de cláusulas que, salvo algumas exceções, são globalmente iguais. A Cláusula 1 de ambos os Códigos da OCDE sobre a Liberalização dos Movimentos de Capitais e das Operações Correntes Invisíveis expõe a ideia central de que os Estados-Membros aderem à finalidade geral de eliminação das restrições aos movimentos de capitais e às operações invisíveis entre si. No entanto, as disposições restantes descrevem o quadro no qual os Membros deverão trabalhar para alcançar este objetivo e incluem, destacando aspectos relevantes relativos à implantação gradual das práticas ajustadas para alcançar os objetivos dos ajustes entre as nações integrantes da OCDE:

- **Direito à progressão gradual em direção à liberalização graças a um processo de formulação e conservação de reservas;**
- **Obrigações de não proceder a nenhuma discriminação;**
- Possibilidade de exceção por motivos de ordem e de segurança públicas,
- **Possibilidade de derrogação em caso de dificuldades econômicas temporárias;**

---

<sup>1</sup> *Apud Reciprocidade no Direito Internacional como princípio basilar de cooperação entre os povos*. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/53517/reciprocidade-no-direito-internacional-como-principio-basilar-de-cooperacao-entre-os-povos>. Acesso em: 14 out. 2020.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

- Provisões que assegurem a compatibilidade com disposições regionais tais como as da União Européia e seus procedimentos especiais; e
- Um sistema de notificação, verificação e consulta, dirigido por um Comitê Especial da OCDE, o Comitê sobre os Movimentos de Capitais e de Transações Invisíveis.

Cada Código também contém dois anexos principais: a lista das operações abrangidas e a lista das reservas formuladas pelos países Membros.

Nesse contexto, mesmo a OCDE reconhece que o princípio de mercados livres e abertos não pode funcionar **senão levando em consideração o contexto da vida real** quando da sua implementação:

Dependendo do nível de desenvolvimento de sua economia, sua infraestrutura e seus mercados financeiros, **cada país e seus cidadãos têm necessidades, preocupações e possibilidades próprias quando se trata de abrir os mercados ao livre fluxo de capitais e serviços**. Crescimento e desenvolvimento têm de ser sustentáveis. Só uma abordagem equilibrada e completa da liberalização pode garantir que esta beneficiará a longo prazo ao conjunto da sociedade.<sup>2</sup>

Orientam essa posição o **princípio do status quo**, segundo o qual o compromisso imediato dos Estados-membros com a comunidade de países da OCDE é com a não implementação ou ampliação de novas barreiras; e o **princípio de desmantelamento**, segundo o qual a liberalização é o objetivo principal dos Códigos, permitindo-se, porém, que os países possam realizá-la progressivamente, conforme a realidade de cada qual.

Feitos esses esclarecimentos, não vejo como acolher de imediato a proposição indicada pelo MRE por duas singelas razões.

Primeiro, a razão de ordem lógica, amparada no fato de que não faz o mínimo sentido renunciar à reciprocidade numa relação em que os próprios Estados-membros da OCDE conferem o mesmo tratamento de liberdade profissional que o princípio de direito internacional em consideração preserva. Em sendo assim, não existe motivo para ressaltar a exigência de reciprocidade no tratamento de estrangeiros egressos de países que garantam a mesma liberdade de atuação profissional aos brasileiros.

Segundo, é o próprio Código da OCDE sobre a Liberalização dos Movimentos de Capitais, que também abrange os investimentos diretos e estabelecimentos, e o Código da OCDE sobre a Liberalização das Operações Invisíveis, que abrange os serviços, que reconhecem que a necessidade de promover mercados abertos pressupõe respeito à situação individual de cada país, em um quadro equilibrado que possibilite a *evolução progressiva* em direção à liberalização.

---

<sup>2</sup>Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos. *Síntese - Códigos da OCDE sobre a Liberalização dos Movimentos de Capitais e das Operações Correntes Invisíveis*. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264199958-sum-pt.pdf?expires=1602680416&id=id&acname=guest&checksum=0804AF5EE42FA05AFCA4A9E13E1E213F#:~:text=Os%20C%C3%B3digos%20da%20OCDE%20sobre,dos%20pa%C3%ADses%20Membros%20da%20OCDE.&text=Cada%20C%C3%B3digo%20cont%C3%A9m%20dois%20anexos,reservas%20formuladas%20pelo%20pa%C3%ADses%20Membros>>. Acesso em: 14 out 2020.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

**O Brasil e a OAB não podem abrir mão de princípios constitucionais que asseguram a igualdade entre as nações e seus povos e correr o risco de pagar preço incalculável pelo ingresso na OCDE**, especialmente quando a proposição em análise não traz um único dado ou compromisso do Governo Federal com projetos ou soluções para transformar a perversa realidade da mercantilização do ensino jurídico e do seu impacto negativo no mercado da advocacia nacional. Propõe-se **abrir indiscriminadamente nosso mercado a advogados ou escritórios de advocacia de grandes nações já integrantes da OCDE** sem considerar a nossa realidade, promover maior reflexão e planejamento ou demonstrar a disposição de levar a efeito ações estruturadas e progressivas para o rearranjo do mercado da advocacia no Brasil.

Ademais, no curso dos debates da sessão plenária em que esta matéria foi discutida neste e. CFOAB, indicou-se estudo elaborado em 2012 e de autoria do e. Conselheiro Federal Carlos Roberto Siqueira Castro, cujos marcos teóricos e estatísticos incorporei imediatamente a este voto.

Nesse estudo, intitulado *Associação/Cooperação entre Escritórios Brasileiros e Firmas Estrangeiras de Advocacia, Proposta de Provimento ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*, o autor se reporta ao relatório da Comissão constituída para elaborar a minuta do normativo que deu luz ao Provimento nº 91/2000, tão bem conduzida pelo e. Prof. Sérgio Ferraz, para destacar os dois pressupostos fundamentais da regulação da atuação permitida ao advogado estrangeiro no Brasil: Primeiro, a *natureza dos serviços advocatícios*, vez que “a advocacia não é, fundamentalmente, uma atividade de comércio de serviços”. Segundo, e não menos importante, **o princípio da reciprocidade**, segundo o qual se admite o desempenho do consultor em direito estrangeiro no Brasil ou da respectiva sociedade, desde que, além dos demais requisitos, comprove que o seu país ou Estado defere igual tratamento ao advogado brasileiro (Provimento nº 91, art. 2º, VI).

O mesmo estudo cuidadosamente elaborado pelo e. Conselheiro Siqueira Castro, não à toa o mais novo agraciado com honoraria da Medalha Rui Barbosa por este e. Plenário do CFOAB, traça um panorama, acredito ainda realista, das restrições de acesso ao mercado, que variam desde a proibição total até modelos de autorização ultraliberal, na Índia, na China, nos Estados Unidos, na Inglaterra e na Austrália, os três últimos integrantes da OCDE.

Nos Estados Unidos, de um modo geral, identificaram-se sistemas de restrição indireta ou disfarçada de exigências restritivas do advogado estrangeiro no país. Na Inglaterra e na Austrália, também foram identificados requisitos para a atuação de advogados estrangeiros, com o agravante da maior liberalização do mercado da advocacia em formatos empresariais desconhecidos do modelo de regulação do Brasil que chegam a permitir a abertura de capital das sociedades de advogados e a subscrição inicial de ações ou sua aquisição em bolsas de valores por acionistas não habilitados para o exercício da advocacia (*formatos comerciais alternativos* ou *alternative business structures* – ABS).

Nesse contexto, mais uma vez surgiu a ideia de reciprocidade e proporcionalidade nas relações entre os Estados-Nações, para se refutar mais uma tentativa de promoção da abertura indiscriminada do mercado de serviços jurídicos, mediante a alteração do Provimento nº 91/2000, daquela vez fundada em regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), com a enfática advertência quanto à importância de se preservar, no cenário



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

de globalização da economia, as singularidades históricas quanto a papel do advogado na vida brasileira, *in verbis*:

123. Finalmente, o eminente jurista SÉRGIO FERRAZ conclui no sentido de se preservar as singularidades históricas quanto ao papel do advogado na vida brasileira e de se defender o mercado nacional da advocacia, prestigiando-se o marco regulatório atualmente em vigor, fruto de seguro e prudente amadurecimento institucional capitaneado através dos anos pela Ordem dos Advogados do Brasil. Nesse fundamental aspecto, sustenta o escoreito parecer: “... 10. No Brasil, a advocacia **NÃO** é, precipuamente, uma simples modalidade de prestação de serviço. Ela é nuclearmente, um desempenho de caráter público, indispensável à administração da justiça (C.R., art. 144). Qualquer norma de direito interno ou internacional, que degrade essa natureza, pretendendo ver na advocacia mera modalidade de comércio de serviços, é **inconstitucional**. A advocacia é regulada num conjunto orgânico de **NORMAS ESPECIAIS** (Estatuto, Regulamento Geral, Código de Ética e Disciplina, Provimentos do Conselho Federal), insuscetíveis de derrogações mediante diplomas gerais (como são os Acordos e Protocolos regedores de serviços em geral). A advocacia integra a dinâmica do Sistema Jurídico do país, compondo ademais o complexo cultural da convivência social. Sua mercantilização é vedada (Código de Ética e Disciplina, art. 5º). O estabelecimento de requisitos limitadores do exercício da profissão tem base constitucional (C.R., art. 5º, inciso XIII), a ele não se sobrepondo qualquer norma interna ou internacional, que pretenda liberar a advocacia a qualquer condicionamento, inclusive em razão do lugar em que obtida a graduação. Não valem aqui, até mesmo no plano estritamente lógico, pretensões símiles com outras profissões. Fazer um viaduto ou aplicar uma terapia curativa é igual no Brasil ou na Itália. Já a lei – sobretudo a sua interpretação – é única em cada país. Não há como garantir livre circulação, portanto, das atividades advocatícias. **Nessa panorâmica, resulta para nós nítida não só a total constitucionalidade (validade) do Provimento nº 91, como também o descabimento seja de se invocar compromissos internacionais do Brasil referentes a comércio de serviços, seja de assumir o Brasil compromissos internacionais no atinente a ‘serviços jurídicos’.** Temos a nossa normatividade, exercida até por emanação constitucional e estabelecida em defesa do sistema jurídico brasileiro e dos interesses dos advogados brasileiros. **Aqui, com profunda vênua de pensamentos eventualmente contrários, nem por isso respeitáveis, não há campo para exaltações, pouco importando a ameaça de sanções por parte da OMC. Há que não só resistir, mas também proclamar nossa fundamentada opinião, perante o Ministério das Relações Exteriores.”** (g. no original).

Também acredito que, se os Códigos da OCDE são baseados em *processos consultativos* nos quais a compreensão e persuasão têm maior peso do que a pressão e a negociação, a *manutenção do texto atual do artigo 2º, VI, do Provimento nº 91/2000*, até que pelo menos se desenhem propostas para equilibrar o mercado de serviços advocatícios no país, não trará qualquer prejuízo para as negociações do Brasil para o seu ingresso na OCDE.

Não é de somenos, como observou o Conselheiro Federal Gabriel Leonardos (RJ), que o MRE esclareça à Advocacia brasileira sobre os reais custos e benefícios do ingresso de um país ainda em desenvolvimento na OCDE, antes de propor o que aparenta ser um simples ajuste de texto ao normativo regulamentar, mas em verdade significa a renúncia de um fundamento das relações internacionais com a abertura irrestrita do mercado jurídico brasileiro



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

a profissionais e escritórios de 35 (trinta e cinco) países que reúnem as economias mais avançadas do mundo, ao lado de outras emergentes como a Coreia do Sul, México e Turquia, sem o conhecimento das externalidades ou de qualquer contrapartida regulatória (reciprocidade) antes mesmo de o Brasil ingressar nessa elite das organizações internacionais.

Ante o exposto, **indefiro** a proposição do MRE de supressão ou alteração de parte do texto do artigo 2º, VI, do Provimento nº 91/2000, que não ressalva, nem deve ressaltar, a exigência de reciprocidade entre os países membros da OCDE, sobretudo quando se trata de regular a advocacia no território nacional.

É como voto.

Brasília, 14 de outubro de 2020.

**Marcello Terto e Silva**  
Relator