



PROJETO DE LEI Nº 10.431, DE 2018

PARER PROFERIDO EM
PLENÁRIO EM 12/02/19

AS JFH

"Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, seu financiamento ou atos correlacionados."

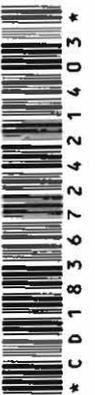
AUTOR: PODER EXECUTIVO

RELATOR: Deputado ALBERTO FRAGA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 10.431, de 2018, de autoria do Poder Executivo, visa a dispor sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, seu financiamento ou atos correlacionados.

No pronunciamento que veicula a justificativa da proposição, a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 8/2018 GSI AGU MJ MRE, apresentada com o PL em questão, o Autor esclarece que se busca sanar, com sua aprovação, deficiências identificadas na Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015, em especial a ausência de disciplina procedimental capaz de viabilizar a execução imediata das resoluções sancionatórias do CSNU no Brasil. Esclarece também que a superação das referidas deficiências faz-se necessária para o alinhamento do País a diretivas de cooperação internacional para a manutenção da paz e da segurança com as quais o Brasil se comprometeu e por força das quais deve possuir mecanismos que lhe permitam adotar, de forma mais célere e eficaz, as medidas necessárias para dar cumprimento às obrigações assumidas pelo País na ordem internacional, dentre as quais se destaca o bloqueio cautelar de bens, valores e direitos pertencentes a pessoas físicas ou jurídicas sujeitas às sanções impostas pelo CSNU.





O Autor ressalta ainda que, dada a natureza desse tipo de bloqueio, em regra utilizado para impedir o uso de bens para a prática de delitos contra a humanidade, sua efetivação deve dar-se por procedimento administrativo, sob pena de ineficácia. Argumenta, nesse sentido, que a celeridade é condição essencial à sua efetividade, tendo em vista que, hoje, a movimentação de recursos, principalmente financeiros, é extremamente veloz, e qualquer atraso pode possibilitar a execução de atrocidades que representam grave perigo para a paz e a segurança internacionais.

A proposição, apresentada em 18 de junho de 2018, foi distribuída a esta Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados, bem como às suas Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), sujeitando-se à apreciação conclusiva pelas Comissões, em regime de tramitação prioritária, na forma, respectivamente, dos arts. 24, II, e 151, II, “a”, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Em 3 de julho de 2018, o Presidente da CSPCCO designou este Deputado como relator.

Não foram apresentadas emendas durante o prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO

Na forma do disposto no RICD (art. 32, XVI, “a”, “b” e “g”), cabe a esta Comissão Permanente examinar, notadamente quanto ao mérito, matérias atinentes a questões como prevenção e combate a atividades conexas ao tráfico ilícito de entorpecentes, combate ao crime organizado e à lavagem de dinheiro e políticas de segurança pública, que guardam relação com o objeto do PL nº 10.431, de 2018, ora em foco, referente que é a ações de cooperação internacional contra o terrorismo, seu financiamento ou atos correlacionados, para manutenção da paz e da segurança.

Assim sendo, cumpre analisar a mencionada proposição, cabendo no particular, preliminarmente, resgatar breve histórico dos fatos que levaram à elaboração do PL em referência.

A esse respeito, tem-se que, em 2000, o Brasil passou a integrar, como país membro, o Grupo de Ação Financeira (Gafi), iniciativa intergovernamental que congrega 35 (trinta e cinco) países, entre os quais as economias avançadas, as emergentes e, na América do Sul, além do Brasil, a Argentina. O Gafi tem por objetivo a promoção de melhores práticas e da efetiva implementação, no âmbito dos países membros, de medidas legais e modelos regulatórios e de supervisão financeira voltados à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/CFT).

Com isso, o País assumiu compromissos internacionais, notadamente o de implementar as recomendações do Gafi em sua jurisdição e o de se submeter a suas rodadas de avaliação mútua entre os países membros. Além disso, o Brasil também aderiu





a várias convenções internacionais correlatas, consoante destacado na referida EMI nº 8/2018, como, por exemplo, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, promulgada, no País, pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, e a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, promulgada pelo Decreto nº 5.639, de 26 de dezembro de 2005.

Nesse contexto, como resultado da terceira rodada de avaliação do Gafi a que o Brasil foi submetido, concluída em 2010, foram apontadas deficiências do País, em matéria de PLD/CFT, e sugeridas medidas necessárias à sua superação e ao atendimento a correlatas recomendações do Grupo.

A implementação dessas medidas no Brasil passou, então, a ser acompanhada pelo Gafi, que submeteu o País, no particular, a regime de monitoramento (*follow-up*) e a ações de *enforcement* voltadas a compelir o Brasil a resolver as referidas deficiências. Entre tais ações, que se agravaram à medida que se ampliou a demora do País na solução das deficiências apontadas pelo Gafi, houve: (i) emissão de seis comunicados públicos sobre o atraso brasileiro; (ii) visita em missão de alto nível, realizada entre os dias 8 e 9 de abril de 2015 pelo Presidente do Grupo e por outros de seus dirigentes, acompanhado do Presidente e de outros dirigentes do *Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica* (Gafilat), a autoridades brasileiras como o Presidente da Câmara dos Deputados, os Ministros de Estado titulares das pastas da Fazenda e da Justiça e o Procurador-Geral da República; e (iii) negociação da flexibilização de medidas contra o Brasil mediante comprometimento do País com plano de ação que previa a aprovação, até junho de 2018, de norma legal nos moldes do PL ora em apreço, com vistas a substituir o regramento da citada Lei nº 13.170, de 2015.

Uma das deficiências apontadas pelo Gafi, na terceira rodada de avaliação do Brasil, veio a ser sanada por meio da edição da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que tipificou, em seus arts. 2º, 3º, 5º e 6º, crimes relacionados a práticas e organizações terroristas e ao seu financiamento, suprimindo, assim, o que se havia indicado como uma lacuna da legislação brasileira, no particular, naquela rodada de avaliação concluída em 2010. Entretanto, no tocante a outras deficiências, estas referentes sobretudo ao cumprimento de determinações do CSNU no Brasil, o Grupo considerou que a edição da Lei nº 13.170, de 2015, sobre o assunto não teria se mostrado suficiente para dotar o País de legislação específica contemplando mecanismos que lhe permitam efetivar, de forma célere e eficaz, as medidas necessárias para que dê cumprimento a obrigações que assumiu junto à Organização das Nações Unidas (ONU), notadamente a de promover o bloqueio cautelar de bens, valores e direitos pertencentes a pessoas físicas ou jurídicas sujeitas às sanções impostas por seu Conselho de Segurança (CSNU).

Na avaliação do Gafi, portanto, o regramento estabelecido nos termos da Lei nº 13.170, de 2015, não é plenamente compatível com o padrão internacional expresso nas recomendações do Grupo, sobretudo por impor modelos de procedimento considerados incompatíveis com uma efetivação suficientemente ágil de medidas cautelares de bloqueio de ativos associados a práticas e organizações terroristas, de financiamento do terrorismo ou relacionadas à proliferação de armas de destruição em massa ou ao seu financiamento. Em razão disso, o Brasil passou a figurar como o **único** país membro do Gafi que ainda apresenta deficiências não superadas desde a terceira rodada de avaliação mútua





promovida pelo Grupo.

Diante desse quadro, foi constituído grupo de trabalho para propor alternativas de superação das citadas deficiências no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), rede de articulação entre órgãos e entidades de todos os Poderes da República e esferas de governo organizada em 2003 para atuar em prol da formulação de políticas públicas voltadas à prevenção e à repressão de práticas ilícitas relacionadas a corrupção e lavagem de dinheiro¹. O mencionado grupo de trabalho, que contou com participação de representantes de diversos órgãos e entidades, concluiu, então, pela necessidade de se propor a revisão da Lei nº 13.170, de 2015, nos termos de anteprojeto que deu origem ao PL ora sob exame.

À luz desse breve histórico, compreende-se, com clareza, aquilo que, em síntese, constitui a ideia central do PL em exame: substituir um procedimento de bloqueio de ativos atualmente aferrado, no Brasil, a padrões de prévia internalização de cada resolução do CSNU via decreto presidencial e de subsequente judicialização, desde as etapas iniciais do procedimento, por um modelo procedimental de bloqueio de ativos inicialmente conduzido na esfera administrativa, sob perspectiva cautelar, independentemente da prévia internalização de cada resolução do CSNU por decreto, sem prejuízo da subsequente sujeição das medidas de constrição correspondentes à devida possibilidade de controle judicial.

Nesse sentido, nota-se que, de acordo com o procedimento atualmente delineado na Lei nº 13.170, de 2015, a efetivação da indisponibilidade de ativos de pessoas físicas ou jurídicas em decorrência de resoluções do CSNU depende da prévia expedição de ordem por magistrado (arts. 2º e 5º), após a propositura de ação judicial pela Advocacia-Geral da União (art. 4º), depois da edição de ato para “incorporar ao ordenamento jurídico nacional a resolução do CSNU” (§ 1º do art. 1º). Da edição desse ato de internalização, que já pressupõe considerável movimentação procedimental, é que decorre a propositura da ação judicial por meio da qual a Advocacia-Geral da União (AGU) pleiteará uma decisão judicial no sentido de que se dê cumprimento a medidas de constrição patrimonial indicadas numa resolução do CSNU.

Na prática, isso implica um procedimento que, considerando os notórios entraves burocráticos da máquina jurisdicional, pode se estender por anos até, antepondo à efetivação de uma medida de bloqueio determinada por resolução do CSNU a seguinte exaustiva sequência de passos: CSNU publica resolução → Ministério das Relações Exteriores (MRE) a identifica e traduz → Casa Civil da Presidência da República providencia a publicação de um decreto presidencial de internalização da resolução do CSNU → Ministério da Justiça (MJ) comunica a publicação desse decreto à AGU → AGU propõe ação perante a Justiça pleiteando ordem judicial de bloqueio de ativos (art. 4º da Lei nº 13.170, de 2015) → juiz ao qual for distribuído o processo assim deflagrado toma decisão sobre o pleito de bloqueio de ativos (art. 5º da mesma lei) → juiz intima a pessoa de cujos ativos a AGU pleiteou o bloqueio, para que possa contestar tal pleito → juiz comunica a todos os órgãos e entidades fiscalizadores ou reguladores sua eventual ordem de bloqueio de ativos, para que adotem as providências necessárias ao cumprimento da

¹ Informações sobre a Enccla podem ser conferidas em: <<http://enccla.camara.leg.br/>>. Acesso em: 9 de julho de 2018.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

determinação judicial → esses órgãos e entidades fiscalizadores ou reguladores transmitem a ordem judicial para suas entidades fiscalizadas ou reguladas → essas entidades fiscalizadas ou reguladas identificam ativos passíveis de bloqueio, efetivam a medida e informam aos órgãos e entidades fiscalizadores ou reguladores.

De forma bem diversa, o itinerário procedimental até que se efetive bloqueio de ativos determinado por resolução do CSNU poderá até mesmo ser reduzido tão somente aos seguintes passos sob a vigência de lei aprovada nos moldes do PL em apreço, tendo em vista o disposto nos seus Capítulos I e II, sob as rubricas “DISPOSIÇÕES GERAIS” e “DA EXECUÇÃO DE RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS OU DE DESIGNAÇÕES DE SEUS COMITÊS DE SANÇÕES”, notadamente em seus arts. 2º, V, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11: CSNU publica resolução → entidades fiscalizadas ou reguladas identificam ativos passíveis de bloqueio, efetivam a medida e informam ao MJ, ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) do Ministério da Fazenda (MF) e aos seus órgãos e entidades fiscalizadores ou reguladores.

A par disso, sob a rubrica “DO AUXÍLIO DIRETO A REQUERIMENTO DE AUTORIDADE ESTRANGEIRA”, o Capítulo III do PL pretende disciplinar o procedimento aplicável para a efetivação de medidas cautelares de bloqueio de ativos, no Brasil, “a requerimento de autoridade estrangeira, de modo a assegurar o resultado de investigações administrativas ou criminais e ações em curso em jurisdição estrangeira em face de terrorismo, seu financiamento e atos correlacionados” (art. 18).

Nesse particular, o PL nº 10.431, de 2018, prevê que o procedimento, no País, será judicial mesmo, por não se tratar de determinações amparadas pela excecutoriedade imediata de que gozam as sanções impostas pelo CSNU ou por seus comitês de sanções, em razão da prévia adesão do Brasil à Carta das Nações Unidas, mas de meros requerimentos de cooperação formulados por autoridades de outros Estados soberanos. Nada obstante, a proposição contempla a possibilidade de que procedimentos meramente administrativos de investigação em curso em um país estrangeiro, não apenas ações judiciais, podem constituir base razoável para o atendimento, no Brasil, de pleitos cautelares de bloqueio de ativos de suas autoridades. E isso constitui uma inovação relevante em relação ao regramento atualmente vigente no País, que exige, para o tipo de cooperação em apreço, a adoção de procedimentos de cooperação jurídica internacional que impõe judicialização não só no Brasil, mas também no país estrangeiro, como acaba por resultar da pontual e remissiva disposição que hoje consta, sobre o assunto, no § 4º do art. 1º da Lei nº 13.170, de 2015: “§ 4º As disposições desta Lei poderão ser usadas para atender a demandas de cooperação jurídica internacional advindas de outras jurisdições, em conformidade com a legislação nacional vigente”.

Nesse ponto, o atual regramento nacional acaba por restringir desnecessariamente a agilidade e a eficiência da cooperação que o Brasil poderia prestar, em matéria de prevenção e combate ao terrorismo, ao seu financiamento e a práticas correlacionadas, a outros países cujo ordenamento ofereça, nesse contexto – o que não caberia ao Brasil obstar –, alternativas administrativas de determinação do bloqueio cautelar de ativos.

Superando esse entrave, o PL em exame propõe regramento que permitirá





que se adote no Brasil, sem necessário envolvimento de autoridade judicial de outro país, procedimento estruturado conforme os seguintes passos, para viabilizar um bloqueio cautelar de ativos requerido por autoridade estrangeira com vistas a assegurar o resultado de investigações ou processos relacionados a terrorismo, seu financiamento ou atos correlacionados: autoridade administrativa ou judicial estrangeira requer o bloqueio de ativos no Brasil → MJ avalia se há bases razoáveis para atender ao requerimento, em coordenação com o MRE, e, se houver, o encaminha à AGU → AGU promove perante a Justiça, então, procedimento de auxílio direto judicial → juiz ao qual for distribuído o processo assim deflagrado toma decisão sobre o pleito de bloqueio de ativos oriundo da autoridade estrangeira e, se o deferir, comunica aos órgãos e entidades fiscalizadores ou reguladores para que transmitam a ordem judicial de bloqueio a suas entidades fiscalizadas ou reguladas → essas entidades fiscalizadas ou reguladas identificam ativos passíveis de bloqueio e efetivam a medida.

Além disso, o parágrafo único do art. 22 do projeto ainda prevê que, no “caso de auxílio direto para a prática de atos que não necessitem de prestação jurisdicional, o Ministério da Justiça adotará as providências necessárias para seu cumprimento”, hipótese em que o auxílio direto pode não envolver judicialização, portanto, nem mesmo no Brasil, de modo bem diverso do que hoje se impõe, com o necessário recurso a mecanismos de cooperação jurídica internacional entre magistrados.

Já o Capítulo IV do PL nº 10.431, de 2018, sob a rubrica “DAS DESIGNAÇÕES NACIONAIS”, pretende disciplinar procedimento destinado a assegurar que o Brasil reúna e remeta ao CSNU, ou a seu comitê de sanções pertinente, informações sobre bens, direitos e valores identificados em procedimentos judiciais brasileiros como instrumento, produto ou proveito de crimes de terrorismo.

A disciplina legal atualmente vigente, no particular, nos termos da Lei nº 13.170, de 2015, contém-se em um único dos seus dispositivos, o seu art. 10, que prevê que a União seja intimada “de sentenças condenatórias relacionadas à prática de atos terroristas”, bem como sobre atos judiciais relacionados ao cumprimento de resoluções do CSNU no Brasil que determinem o bloqueio de ativos, designem pessoa para administrá-los, guardá-los ou custodiá-los, quando necessário, decretem o seu perdimento definitivo em virtude de decisão condenatória transitada em julgado ou promovam levantamento de bloqueio anteriormente determinado. Nos termos do parágrafo único do referido art. 10, então, o MJ é incumbido de transmitir ao MRE as informações comunicadas à União por meio do tipo de intimação prevista no *caput* do dispositivo, “para que sejam encaminhadas ao CSNU, quando necessário”.

Assim, as informações judiciais relacionadas à prática de atos terroristas cujo eventual encaminhamento ao CSNU pelo Brasil se prevê na Lei nº 13.170, de 2015, acabam por se resumir, em última análise, no que de mais relevante, a notícias sobre a prolação de sentenças condenatórias, o que também se avalia como uma limitação da referida lei que demanda revisão, mormente à vista da superveniente disposição do art. 12 da Lei nº 13.260, de 2016. Esse dispositivo, afinal, prevê que, no curso de investigação ou de ação penal atinentes a práticas e organizações terroristas e ao seu financiamento, se possa decretar judicialmente, “havendo indícios suficientes de crime” do gênero, “medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores do investigado ou acusado, ou existentes em





nome de interpostas pessoas, que sejam instrumento, produto ou proveito dos crimes” sob apuração.

Portanto, uma vez que, para além de notícias sobre sentenças condenatórias em processos relacionados à prática de atos terroristas, informações sobre prévias decisões judiciais assecuratórias proferidas nesses mesmos feitos também dão conta desse tipo de prática ilícita e de sua associação com ativos identificados como instrumento, produto ou proveito de crimes de terrorismo, mostra-se de todo pertinente que o ordenamento legal brasileiro também determine a reunião dessas informações para efeito de encaminhamento ao CSNU.

Por essa razão é que, em comparação com o disposto no art. 10 da Lei nº 13.170, de 2015, foi contemplada, no art. 24 do PL nº 10.431, de 2018, uma hipótese mais ampla e antecipada de intimação judicial da União, abrangendo quaisquer “decisões que decretem medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores de pessoas investigadas ou acusadas, ou existentes em nome de pessoas interpostas, que sejam instrumento, produto ou proveito dos crimes de terrorismo, na hipótese do art. 12 da Lei nº 13.260, de 2016, para que adote, caso seja necessário, as providências de designação nacional junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas ou a seu comitê de sanções pertinente”. Nesses termos, o Brasil contribuirá com informações mais amplas e antecipadas para subsidiar a adoção, no âmbito do CSNU, de medidas de abrangência internacional em prol da prevenção e do combate ao terrorismo.

Além disso, também se contemplou, no art. 25 do PL, a possibilidade da designação nacional, ou seja, da remessa do tipo de informação mencionado, independentemente de prévia ordem judicial, por deliberação do MJ e do MRE, quando dirigida “a outros países, a pedido da Polícia Federal do Ministério Extraordinário da Segurança Pública ou do Ministério Público Federal, [...], mediante indicação de ativos sujeitos a indisponibilidade em razão de terrorismo, seu financiamento ou atos correlatos, previstos na Lei nº 13.260, de 2016”.

Os procedimentos previstos, no PL nº 10.431, de 2018, para as designações nacionais dirigidas, respectivamente, ao CSNU ou a seu comitê de sanções pertinente, com base na intimação da União sobre decisões judiciais, e a terceiros países, a pedido da Polícia Federal (PF) ou do Ministério Público Federal (MPF), seriam os seguintes:

- (i) juiz intima União, via AGU, de decisões que decretem medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores relacionados a crimes de terrorismo → AGU comunica as decisões judiciais ao MJ e ao MRE, para deliberarem sobre a designação nacional e a comunicarem ao CSNU ou ao seu comitê pertinente (art. 24, § 1º); e
- (ii) PF ou MPF pedem ao MJ e ao MRE a comunicação da designação nacional a outros países → MJ e MRE, caso deliberem pelo atendimento do pedido, providenciam a comunicação àqueles países, mediante indicação de ativos sujeitos a indisponibilidade em razão de terrorismo, seu financiamento ou atos correlatos (art. 25).

Como se vê, portanto, também em relação a matérias tratadas nos Capítulos



* C D 1 8 3 6 7 2 4 2 1 4 0 3 *

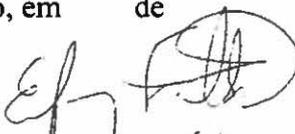


III e IV do PL em apreço, os princípios de simplificação procedimental foram os mesmos observados no tocante ao Capítulo II da proposição. Buscou-se, em suma, diminuir o grau de judicialização, em comparação com o quadro normativo atual, e abreviar procedimentos, de modo compatível com o caráter cautelar das medidas a cuja efetivação se prestam, o qual pressupõe, naturalmente, o desiderato de mitigar riscos em decorrência de demora, tendo em vista o propósito de assegurar a possibilidade de um resultado útil para outros procedimentos a serem concluídos no futuro, mediante a preservação, tão imediata quanto possível, de condições presentes que se mostrem necessárias para tanto.

A proposição examinada, nada obstante, atém-se à observância dos direitos fundamentais das pessoas eventualmente alcançadas pelas medidas que pretende disciplinar, visto que cuida de assegurar aos interessados o acesso à via do controle judicial, em atenção à garantia consagrada no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal. O fato de se prever a efetivação desse controle *a posteriori*, diferentemente do controle *ex ante* que atualmente se prevê na Lei nº 13.170, de 2015, traduz apenas a adoção da conhecida técnica legislativa de postergação do contraditório, em virtude da legítima ponderação, plenamente passível de ser realizada pelo legislador, entre distintos interesses constitucionalmente protegidos, como, por um lado, os correspondentes aos princípios de “defesa da paz” e “repúdio ao terrorismo”, pelos quais o País se rege em suas relações internacionais (art. 4º, VI e VIII, da Constituição), e, por outro, os relacionados à preservação das garantias do “devido processo legal” e do “contraditório e ampla defesa” (art. 5º, LIV e LV, da Constituição).

Em face do exposto, conclui-se, quanto ao mérito da proposição examinada para o interesse nacional, sobretudo na promoção da paz e da segurança mundiais e na preservação das relações exteriores e de cooperação internacional do País, que se caracterizam plenamente, no caso, tanto a conveniência quanto a oportunidade – e mesmo a urgência – da alteração legal necessária, nos termos do PL nº 10.431, de 2018, à plena compatibilização do ordenamento jurídico nacional com os padrões internacionais de prevenção e combate ao terrorismo, à proliferação de armas de destruição em massa e ao seu financiamento. Portanto, este Relator se manifesta, no **MÉRITO**, pela **APROVAÇÃO** do PL 10.431/2018.

Sala da Comissão, em de de 2018.


FRAGA FILHO
~~ALBERTO FRAGA~~
DEPUTADO FEDERAL
DEM-~~DF~~ PB
Relator

