



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 1.526, DE 2005

Da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 373, de 2005 (nº 632/2003 na Câmara dos Deputados), que aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em Barbados, em 3 de junho de 2002.

Relator: Senador **Romeu Tuma**

I – Relatório

Esta Comissão é chamada a se pronunciar sobre o Projeto de Decreto Legislativo que aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em Barbados, em 3 de junho de 2002.

Em cumprimento ao disposto no art. 49, inciso I, concorrente com o art. 84, inciso VIII, todos da Constituição Federal, o texto foi encaminhado pela Presidência da República à Câmara dos Deputados em 28 de outubro de 2002, por intermédio da Mensagem nº 804, de 2002, tendo sido analisado e aprovado pelas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico; e de Constituição e Justiça e de Redação daquela Casa e, subseqüentemente remetido ao Senado Federal.

Nesta Casa, este ato internacional foi encaminhado tão-somente à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Acompanha a proposição além da mensagem do Poder Executivo ao Congresso, Exposição de Motivos do Senhor Ministro das Relações Exteriores, do qual destaca-se excerto no qual o Ministro revela que a Convenção foi idealizada “no intuito de dotar o sistema

interamericano de uma estrutura jurídico-institucional que oriente ações concertadas no combate ao terrorismo”, em respeito aos direitos humanos e às instituições democráticas, bem como aos ordenamentos jurídicos nacionais. Segundo a Exposição de Motivos, a Convenção enfatiza “a coordenação de ações com entidades internacionais competentes no tratamento de delitos transnacionais, nas vertentes da prevenção, combate e erradicação do financiamento ao terrorismo, combate a delitos prévios à lavagem de dinheiro; embargo e confisco de fundos e outros bens, cooperação entre autoridades encarregadas da aplicação da lei; cooperação transfronteiriça; assistência judiciária mútua; traslado de pessoas sob custódia; denegação de assistência judiciária em vista de possível discriminação; jurisdição; inaplicabilidade de caracterização de ato terrorista como delito político; denegação de asilo e refúgio a pessoas suspeitas da prática de atos terroristas; capacitação e treinamento”; cooperação por intermédio da Organização dos Estados Americanos e reuniões de consulta.

II – Análise

A Convenção esquia-se da penosa tarefa de definir o crime de terrorismo, desafio ainda pendente no Direito Internacional. O conflito dos sistemas de direito romano-germânico, afeto a conceitos abstratos, e a **common law**, jurisprudencial e extremamente detalhista na definição dos crimes, dificulta a tarefa. O terrorismo é profícuo na descoberta de novos meios e métodos de disseminação do estado de pânico entre as populações-alvo, tendo como o mais recente desdobramento o bioterrorismo, o que soma

mais um elemento de complexidade. Há dúvidas se o forjamento de uma definição unívoca traria ganhos cognitivos e executivos ao combate ao terrorismo. O sistema interamericano reflete, pois, essa imprecisão omitindo-se da tarefa.

Nada obstante, para a definição dos elementos do crime de terrorismo, remete a Convenção a diversos diplomas legais internacionais, os quais definem como crimes de terrorismo, sem outras pressuposições a respeito da finalidade dos atos delitivos:

1. a tentativa de ou o efetivo apoderamento ilícito ou o exercício de controle de qualquer aeronave que não utilizada em serviços militares, de alfândega ou de polícia, pela força ou ameaça de força, ou outra forma de intimidação, bem como a cumplicidade na comissão desses atos (Convenção para a Repressão do Apoderamento Ilícito de Aeronaves);

2. a tentativa de, a cumplicidade na, ou a efetivação da prática de um ato de violência contra uma pessoa a bordo de uma aeronave em vôo se tal ato pode colocar em risco a segurança da aeronave; da destruição de uma aeronave em serviço ou causa à mesma de dano que a torne incapaz de voar ou possa colocar em risco a sua segurança em vôo; da colocação, pessoalmente ou por intermédio de outrem ou por qualquer meio, de dispositivo ou substância capaz de destruir a referida aeronave, ou de causar à mesma dano que a torne incapaz de voar, ou que possa colocar em risco a sua segurança em vôo; da destruição ou danificação de facilidades de navegação aérea ou interferência na sua operação, se qualquer dos referidos atos é capaz de colocar em risco a segurança da aeronave em vôo; ou da veiculação de informação que sabe ser falsa, colocando em risco desse modo a segurança de uma aeronave em vôo (Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança na Aviação Civil);

3. a tentativa de, a cumplicidade na ou a efetiva perpetração intencional de assassinato, seqüestro ou outro tipo de atentado contra a pessoa ou a liberdade de uma pessoa que goza de proteção internacional; ou de atentado violento contra as dependências oficiais, contra a residência particular ou contra os meios de transporte de uma pessoa que goza de proteção internacional, tal que possa constituir ameaça para a sua pessoa ou para a liberdade desta pessoa (Convenção sobre a Prevenção

e Punição de Crimes contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional);

4. a tentativa de, a cumplicidade na ou a efetiva prisão, detenção ou ameaça de morte ou flagelamento de outra pessoa, denominada refém, com a finalidade de obrigar terceiros, a saber, um Estado, uma organização intergovernamental internacional, uma pessoa física ou jurídica, ou um grupo de pessoas, a uma ação ou omissão como condição explícita ou implícita para a libertação do refém (Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns);

5. a tentativa ou o efetivo recebimento, posse, uso, cessão, alteração, deposição ou dispersão de material nuclear, sem estar legalmente habilitado a tal, e que cause ou possa causar a morte ou ferimento grave a qualquer pessoa, ou dano substancial à propriedade; o furto ou o roubo de material nuclear; o desvio ou qualquer apropriação indébita de material nuclear; o ato de exigir a entrega de material nuclear mediante ameaça, recurso à força ou qualquer outra forma de intimidação; a ameaça de utilizar material nuclear para causar a morte ou ferir gravemente qualquer pessoa ou causar danos substanciais à propriedade ou de cometer furto ou roubo de material nuclear a fim de compelir uma pessoa física ou jurídica, uma organização internacional ou um Estado a cometer um ato qualquer ou de abster-se de fazê-lo (Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares);

6. a comissão intencional, com uso de qualquer artefato, de ato de violência contra uma pessoa em um aeroporto que preste serviço à aviação civil internacional, que cause ou possa causar lesões graves ou a morte; a destruição ou a perpetração de graves danos às instalações de um aeroporto que preste serviço à aviação civil internacional ou a uma aeronave que não esteja em serviço e esteja situada no aeroporto, ou perturba os serviços do aeroporto, se esse ato coloca em perigo ou pode colocar em perigo a segurança do aeroporto (Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação Civil Internacional);

7. a tentativa e a ameaça de ou a cumplicidade no seqüestro ou exercício de controle sobre um navio, pela força ou ameaça de força ou por qualquer outra forma de intimidação; na prática de ato de violência contra pessoa a bordo de um navio; a destruição de um na-

vio ou a perpetração de dano a um navio ou à sua carga; a colocação – direta, por intermédio de outrem ou por qualquer meio, de dispositivo ou substância capaz de destruí-lo ou de causar dano a esse navio ou à sua carga; a destruição ou a perpetração de danos graves às instalações de navegação marítima ou a interferência em seu funcionamento; o fornecimento de informações que sabe serem falsas; o flagelo ou assassinato de qualquer pessoa, em conexão com a prática ou tentativa dos crimes anteriores, se quaisquer desses atos forem capazes de pôr em perigo a navegação segura desse navio (Convenção para a Supressão de Atos Ilégalis contra a Segurança da Navegação Marítima);

8. a tentativa ou a ameaça de, a cumplicidade na, ou a efetivação de seqüestro ou exercício de controle sobre uma plataforma fixa, pela força ou ameaça de força ou qualquer outra forma de intimidação; a prática de ato de violência contra pessoa a bordo de uma plataforma fixa; a destruição de uma plataforma fixa ou causar-lhe dano que seja capaz de pôr em perigo sua segurança; a colocação – direta, por outrem ou por qualquer meio – de um dispositivo ou substância que seja capaz de destruir uma plataforma fixa ou de pôr em perigo sua segurança; o flagelo ou assassinato de qualquer pessoa, em conexão com a prática ou tentativa de prática de quaisquer dos crimes anteriores (Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Situadas na Plataforma Continental);

9. a organização, direção, participação como cúmplice ou efetiva entrega, colocação, lançamento ou detonação de um artefato explosivo ou outro artefato mortífero em, dentro ou contra um logradouro público, uma instalação estatal ou governamental, um sistema de transporte público ou uma instalação de infra-estrutura, com a intenção de causar morte ou grave lesão corporal ou com a intenção de causar destruição significativa desse lugar, instalação ou rede que ocasione ou possa ocasionar um grande prejuízo econômico (Convenção Internacional para a Supressão de Atos Terroristas a Bomba);

10. Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo.

A Convenção Interamericana contra o Terrorismo impõe que suas Partes Contratantes evidem esfor-

ços para aderirem às convenções supramencionadas. Causa espécie, porém, o silêncio em relação a dois diplomas multilaterais, um deles de caráter regional: a Convenção para a Marcação de Explosivos Plásticos para fins de Detecção, a qual foi inspirada na Resolução nº 635, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 14 de junho de 1989, que insta a Organização da Aviação Civil Internacional a intensificar suas atividades com vistas a estabelecer um regime internacional de marcação de explosivos plásticos ou em lâmina para fins de detecção, dificultando sua utilização em atividades terroristas; e a Convenção Interamericana contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, munições e explosivos e outros materiais correlatos, cuja idealização teve como pano de fundo a preocupação com o narcotráfico e o terrorismo.

Neste sentido, cumpre notar que caberá ao Brasil aderir à Convenção para a Supressão de Atos Ilégalis contra a Segurança da Navegação Marítima e ao Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Situadas na Plataforma Continental, bem como ultimar o processo de internalização da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo, já aprovado pelo Congresso Nacional, a partir da promulgação do texto por Decreto Executivo.

Além disso, enfatiza a cooperação para a prevenção, o combate e a erradicação do financiamento do terrorismo, utilizando-se, para tal, das diretrizes e recomendações desenvolvidas por entidades regionais ou internacionais especializadas, em particular, do Grupo de Ação Financeira (GAFI), da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), o Grupo de Ação Financeira do Caribe (GAFIC) e o Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD). Esta obrigação é absolutamente cômoda ao Brasil, uma vez que, segundo relatório do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF), publicado em 2001, o País cumpriu integralmente as 40 recomendações internacionais que certificam uma luta efetiva contra a lavagem de dinheiro.

A Convenção inova ao impor o embargo ou o confisco de fundos e outros bens usados para ou resultados de atos terroristas, condição ainda não cumprida pelo ordenamento jurídico brasileiro, salvo melhor juízo. Ainda, determina que as Partes Contratantes tipifiquem os crimes de terrorismo supramencionados como prévios ao crime de lavagem de dinheiro, condição já cumprida pelo Brasil com a promulgação da Lei nº 10.701, de 9 de julho de 2003, que altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que “dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema finan-

ceiro para os ilícitos previstos nesta lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e dá outras providências”.

A Convenção inaugura salutar cooperação técnica e intercâmbio institucional de informação, administrativos e judiciários, entre as Partes Contratantes, com o objetivo de aperfeiçoar as medidas de controle fronteiriço e aduaneiro para detectar e prevenir a circulação internacional de terroristas e o tráfico de armas ou outros materiais destinados a apoiar práticas terroristas.

No tocante à assistência judiciária mútua, o art. 9, que trata da prevenção, da investigação e do processo dos crimes de terrorismo em questão, embora imprima a obrigação da prestação célere, não desincumbe os Estados dos rituais estabelecidos no direito interno para a promoção dessa assistência. No entanto, o art. 10, sobre o translado de pessoas sob custódia, aparentemente faz prescindir os mecanismos da carta rogatória e da homologação de sentença estrangeira, com vistas a tornar célere o tratamento judicial para esses tipos de crime.

A Convenção determina a inaplicabilidade da exceção por delito político para a extradição ou a assistência judiciária mútua nos casos dos crimes de terrorismo mencionados, entendimento que já é consolidado pela jurisprudência brasileira. Por reflexo, impõe a denegação da condição de refugiado e de asilo a terroristas, uma vez que, a toda prova, são criminosos internacionais e, portanto, não sofrem perseguição infundada por parte de outros governos quando estes buscam apená-los em razão dos crimes cometidos.

A Convenção determina, ainda, que os Estados cooperem amplamente com o Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE) e que realizem consultas periódicas com vistas a facilitar a plena implementação das medidas impostas, bem como o intercâmbio de informações.

Finalmente, lembra que nenhum dispositivo nela contido facilita a um Estado Parte a exercer jurisdição no território de outro Estado Parte nem a nele exercer funções reservadas exclusivamente às autoridades desse outro Estado, o que, em nosso entendimento, é o coroamento de um texto de cooperação bem urdido.

III – Voto

Por tudo quanto exposto, somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo em análise.

Sala da Comissão, 18 de agosto de 2005. – **Cristovam Buarque**, Presidente – **Romeu Tuma**, Relator – **Eduardo Azeredo** – **Flexa Ribeiro** – **Roberto Sartorino** – **Mão Santa** – **Edison Lobão** – **Jefferson Péres** – **Pedro Simon** – **Valdir Raupp** – **Rodolpho Tourinho** – **Eduardo Suplicy** – **Ney Suassuna** – **Álvaro Dias** – **Gerson Camata**.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988

LEI Nº 9.613, DE 3 DE MARÇO DE 1998

Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências.

LEI Nº 10.701, DE 9 DE JULHO DE 2003

Mensagem de veto

Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências.

Publicado no Diário do Senado Federal de 25-08-2005