



PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL e da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em reunião conjunta, sobre o Projeto de Lei nº 703, de 2019 (PL nº 10431/2018), da Presidência da República, que *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, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015.*

Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 703, de 2019 (PL nº 10431/2018 na Câmara dos Deputados), da Presidência da República, cuja ementa está acima transcrita, dispõe sobre mecanismo interno de cumprimento das resoluções cogentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como sobre a indisponibilidade de ativos decorrentes de requerimento de autoridades estrangeiras e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, seu financiamento ou atos correlacionados.

Para tanto, o PLS nº 703, de 2019, conta com 35 artigos, organizados em Disposições Gerais (Capítulo I), Execução Imediata de Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou de Designações de seus Comitês de Sanções (Capítulo II, dividido em Seção I, Cumprimento Imediato, e Seção II, Auxílio Direto Judicial), Auxílio Direto a Requerimento de Autoridade Estrangeira (Capítulo III), Designações Nacionais (Capítulo IV) e Disposições Finais (Capítulo V).





Nas disposições gerais são expostos conceitos necessários à lei, como o de indisponibilidade de ativos e o de bases razoáveis para caracterização do financiamento do terrorismo. Além disso, aponta que a indisponibilidade de ativos, que não constitui perda de propriedade, ocorrerá em duas hipóteses: (a) execução de resoluções do Conselho de Segurança ou de seus comitês de sanções ou (b) a requerimento de autoridade estrangeira.

A Seção I do Capítulo II versa sobre a execução imediata no Brasil das resoluções do Conselho de Segurança da ONU, independentemente de internalização no Brasil desses atos. Mais que isso, determina que, na forma de regulamento, o procedimento será expedito, sigiloso e preferencial, quando as resoluções versarem sobre terrorismo, financiamento de terrorismo ou proliferação de armas de destruição em massa. O regulamento especificará o procedimento e o prazo para publicação em português das resoluções e das designações.

Já a Seção II, do Capítulo II, delineia as possibilidades e os procedimentos de auxílio direto judicial, a respeito da existência de ativos sujeitos a indisponibilidade ou de pessoas e bens sujeitos a qualquer outra espécie de sanção, determinada em resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou de seus comitês de sanções.

Segundo o art. 10, caberá ao Ministério da Justiça a comunicação, sem demora, de sanções de indisponibilidade de ativos aos órgãos reguladores ou fiscalizadores, para que comuniquem imediatamente às pessoas naturais ou jurídicas pertinentes; de restrições à entrada de pessoas no território nacional, ou à saída dele, à Polícia Federal e às Capitâncias dos Portos; e de restrições à importação ou à exportação de bens à Secretaria da Receita Federal, à Polícia Federal e às Capitâncias dos Portos, para que adotem providências imediatas de comunicação às administrações aeroportuárias, às empresas aéreas e às autoridades e operadores portuários.

A Seção II do Capítulo II dispõe sobre a possibilidade de a União ingressar com o auxílio direto judicial, em caso de haver informações sobre a existência de ativos sujeitos à indisponibilidade, ou de pessoas e bens sujeitos a outra espécie de sanção determinada em resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou em designações de seus comitês de sanções, a fim de cumpri-las.

O Capítulo III amplia a hipótese de a União ingressar com auxílio direto judicial, a fim de abranger a indisponibilidade de ativos em





casos de terrorismo, de seu financiamento e de atos a ele correlacionados, desta vez a requerimento de autoridade estrangeira.

O Capítulo IV dispõe sobre as designações nacionais de pessoas investigadas ou acusadas, ou pessoas interpostas, que sejam instrumento, produto ou proveito dos crimes de terrorismo, decorrentes de medidas judiciais assecuratórias de bens, direitos ou valores. Essa comunicação recebida pela União será comunicada aos órgãos do Poder Executivo Federal e, se for o caso, comunicadas ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Nas disposições finais, estabelecem-se regras para o controle e a fiscalização das medidas objeto do projeto de lei, a manutenção e o modo de exclusão de lista com os nomes das pessoas naturais e jurídicas cujos ativos estão sujeitos à indisponibilidade.

Igualmente, definem-se hipóteses de liberação parcial e de alienação antecipada de ativos indisponibilizados; decreta-se o segredo de justiça para o trâmite das medidas de auxílio direto judicial; e permite-se designação de pessoa qualificada para a administração, guarda ou custódia dos ativos indisponibilizados, quando necessário.

Por fim, define o prazo de noventa dias para regulamentar a lei, estabelece também noventa dias de *vacatio legis*, e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015, atualmente o diploma a regular a matéria.

A matéria foi incluída em ordem do dia da sessão deliberativa de 19/02/2019, em regime de urgência, nos termos do art. 353, parágrafo único, do Regimento Interno do Senado Federal.

Na mesma data, conforme fala da Presidência, a matéria seguiu para análise conjunta da Comissão de Relações Exteriores e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Perante esta última, foram apresentadas quatro emendas.



SF/19231.39221-32



II – ANÁLISE

A proposição é jurídica, regimental, constitucional e vazada na melhor técnica legislativa.

No que se refere ao mérito, o tema é objeto da Lei nº 13.170, de 2015, e de decretos presidenciais que garantiram a publicidade da obrigação de cumprir as resoluções do Conselho de Segurança — órgão máximo das Nações Unidas, no que tange à garantia da paz e da segurança internacionais, cujas resoluções têm o *status* de valor cogente.

O art. 25 da Carta da ONU é explícito quando afirma que: “*Os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta*”.

O termo do art. 25 da Carta da ONU é abrangente e menciona “decisões”, o que extrapola as medidas coercitivas do Conselho de Segurança proferidas sob a égide do Capítulo VII da Carta. Pode, por exemplo, estender-se a alguns órgãos subsidiários do Conselho de Segurança, como os comitês de sanção, que a eles delega a força da obrigatoriedade.

Igualmente, importa ponderar que nem toda “decisão” do Conselho é obrigatória, como aquelas que se destinam a entidades não estatais ou derivadas de seus próprios termos. Contudo, não são situações objeto dessa Lei, já que, de um lado, o Brasil é um Estado Membro da organização, e, de outro, aqui versam sobre temas vinculantes e não programáticos.

Portanto, correta está a proposição quando no seu art. 3º, I, define que a indisponibilidade de ativos se dá por execução de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou de designações de seus comitês de sanções.

O projeto flexibiliza a publicidade dos atos para a execução das resoluções, embora não a dispense, apenas a posterga. Dependendo da tradução completa para executar no Brasil esses documentos teria como consequência, quando o assunto é a indisponibilidade de ativos, conferir tempo ao transgressor para fugir com seu capital.





No mesmo sentido, não se pode ignorar que a presente proposição tem por um de seus grandes vetores combater o terrorismo e a lavagem de dinheiro, o que tem sido uma das grandes preocupações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), entidade perante a qual o Brasil se comprometeu a atender suas recomendações.

Vale destacar que o Brasil é o único país membro do GAFI que ainda possui deficiências da 3ª rodada de avaliação. O GAFI já adotou todas as medidas menos gravosas para compelir o Brasil a sanar as deficiências, resta agora apenas a suspensão do País do GAFI e sua classificação como País como de alto risco ou não cooperativo. Para evitar isso, a reunião do GAFI de junho de 2018 estabeleceu que fevereiro de 2019 seria o prazo final para o País sanar as deficiências.

As consequências da não aprovação do presente PL nº 703, de 2019 até o próximo dia 22 de fevereiro serão gravíssimas: a suspensão do Brasil do GAFI e classificação do País como de alto risco ou não cooperativo. A suspensão nos tornaria o primeiro país membro suspenso na história do GAFI e teria como consequência: o fim das operações de bancos estrangeiros no Brasil; a imposição de pesadas sanções para países que negociarem com o Brasil, gerando prejuízo para a economia; e o aumento do prêmio de risco país e, consequentemente, do custo para o financiamento da dívida brasileira (externa e interna), com grande impacto fiscal;

Quanto à Emenda nº 1 – CCJ, o ilustre Senador Rogério Carvalho demonstra preocupação a respeito da indisponibilidade de ativos a requerimento de autoridade estrangeira (art. 3º, II, do PL 703, de 2019). Como justificativa, defende que não podemos aceitar restrição de direitos por meio de requerimento de autoridade estrangeira sem as devidas cautelas, tal como a homologação judicial.

Contudo, a modalidade em questão não é derivada de homologação de decisão estrangeira, mas sim de auxílio direto, o que não requer homologação ou internalização similar. A definição de auxílio direto do art. 28 do Código de Processo Civil justamente dispõe que ele cabe quando a medida não decorrer diretamente de autoridade jurisdicional estrangeira a ser submetida a juízo de delibação no Brasil.

A Emenda nº 2 – CCJ, do Senador Veneziano Vital do Rêgo também defende a necessidade de homologação pela Justiça Brasileira. Pelas mesmas razões, portanto, merece ser rejeitada.





A Emenda nº 3 – CCJ, também do Senador Veneziano, por sua vez, exclui do alcance do sistema de designações nacionais e das medidas assecuratórias previstas no Capítulo IV, os atos relativos ao exercício dos direitos e garantias fundamentais protegidos pela Constituição Federal. É importante esclarecer, quanto a este ponto, que o atendimento das decisões oriundas de jurisdições estrangeiras depende de sua conformação com o ordenamento constitucional brasileiro, não só em relação a eventual violação de direitos e garantias fundamentais, mas a qualquer regra ou princípio constitucional. E o Poder Judiciário continua soberano para exercer o controle desses atos quando provocado, conforme garante o inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal. Não vemos razão, portanto, para alterar o projeto nesse particular.

A Emenda nº 4 – CCJ, da Senadora Daniella Ribeiro, busca incluir, com o objetivo de clareza, o termo central na expressão “autoridade **central** estrangeira”. Concordamos com a emenda, que em nada altera seu mérito, mas define melhor o âmbito de aplicação da norma.

Por outro lado, conforme o próprio art. 3º, II, do PL 703/2019, *in fine*, a autoridade brasileira somente procederá a indisponibilidade de ativos se o requerimento apresentar “bases razoáveis para demonstrar o atendimento aos critérios de designação estabelecidos em resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou de seus comitês de sanções”. Desse modo, as indisponibilidades devem estar conectadas com as orientações do sistema ONU. Portanto, entendemos que o melhor caminho é não acatar a referida Emenda.

No entanto, um singelo ajuste é necessário nos dispositivos que mencionam “bases razoáveis” para a caracterização do financiamento de terrorismo.

Recorda-se que essa expressão tem origem na Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas que faz referência às expressões em língua inglesa “*reasonable grounds*” ou “*reasonable basis*”.

O próprio GAFI publicou uma Nota Interpretativa da Recomendação 6 (Sanções Financeiras Específicas Relacionadas ao Terrorismo e ao Financiamento do Terrorismo) a respeito dos termos:

3. Para a Resolução 1373 (2001), as definições são feitas, em nível nacional ou supranacional, por um ou mais países agindo



SF/19231.39221-32



por vontade própria ou a pedido de outro país, se o país que recebe o pedido estiver satisfeito, de acordo com os princípios legais aplicáveis, que uma designação solicitada esteja apoiada em bases ou fundamentos razoáveis para suspeitar ou acreditar que a pessoa proposta para designação atenda aos critérios de designação da Resolução 1373 (2001). (grifamos)

Entendemos que a opção de “tradução” constante no PL não é a melhor possível. Apesar de o sentido não ser alterado, o termo “bases razoáveis” não é encontrado em diplomas legais brasileiros e, portanto, deve ser evitado.

Com efeito, propomos Emendas de Redação para substituir “bases razoáveis” por “fundamentos objetivos” e inclusão da expressão “exclusivamente para”, com a finalidade de deixar claro que essa noção é indissociável da concordância com os princípios legais aplicáveis, conforme a Resolução 1373 (2010) estatui.

Com essa medida, manteremos o sentido recomendado pelo GAFI, com a própria definição constante no art. 2º, III do PL e sem correr riscos de questionamentos da futura lei em razão da escolha de um termo.

Consideramos que este ajuste de redação termina por contemplar o almejado pelo Senador Jacques Wagner, autor da Emenda nº 5 – CCJ, com quem compartilhamos a preocupação que as decisões emitidas por autoridade estrangeira não desbordem das resoluções do Conselho de Segurança da ONU.

Quanto à Emenda nº 6 – CCJ, do Senador Eduardo Braga, também opinamos por acolhê-la, já que, sem interferir no mérito, só especificam melhor o poder regulamentar.

Finalmente, por força da eficácia da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, houve a reestruturação dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Assim, a proposição em análise merece reparos de redação para estar adequada à nova denominação dos Ministérios.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade Projeto de Lei nº 703, de 2019, e, no mérito,



por sua aprovação, bem como das Emendas nº 4 e 6 – CCJ, ambas de redação, e das emendas de redação adiante apresentadas, restando rejeitadas as demais.

EMENDA Nº (de redação)

Confira-se a seguinte redação ao art. 2º, III do Projeto de Lei nº 703, de 2019:

“Art. 2º

III – **fundamentos objetivos**: existência de indícios ou provas da prática de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados, por pessoa natural ou por intermédio de pessoa jurídica ou entidade, conforme disposto na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016;

.....”

EMENDA Nº (de redação)

Confira-se a seguinte redação ao art. 3º, II do Projeto de Lei nº 703, de 2019:

“Art. 3º

II – a requerimento de autoridade **central** estrangeira, desde que o pedido de indisponibilidade **esteja de acordo com os princípios legais aplicáveis** e apresente **fundamentos objetivos** para **exclusivamente atender** aos critérios de designação estabelecidos em resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou de seus comitês de sanções.

.....”

EMENDA Nº (de redação)

Confira-se a seguinte redação ao art. 18, §1º do Projeto de Lei nº 703, de 2019:

“Art. 18.



SF/19231.39221-32



§1º O Ministério da Justiça e Segurança Pública em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores verificará, sem demora, se o requerimento de indisponibilidade de ativos formulado por autoridade **central** estrangeira, **está de acordo com os princípios legais aplicáveis** e apresenta **fundamentos objetivos** para o seu atendimento.

.....”

EMENDA Nº (de redação)

Confira-se a seguinte redação ao art. 18, §2º do Projeto de Lei nº 703, de 2019:

“Art. 18.

.....

§2º Verificada a existência de **fundamentos objetivos** ao atendimento do requerimento da autoridade **central** estrangeira e **estando de acordo com os princípios legais aplicáveis**, o Ministério da Justiça encaminhará, sem demora, o requerimento à Advocacia-Geral da União, para que promova, sem demora, o auxílio direto judicial, se houver elementos que demonstrem a existência na República Federativa do Brasil de ativos sujeitos à medida de indisponibilidade.

.....”

EMENDA Nº (de redação)

Confira-se a seguinte redação ao art. 19, parágrafo único do Projeto de Lei nº 703, de 2019:

“Art. 19.

Parágrafo único. A impugnação de que trata o art. 15 desta Lei poderá versar também sobre a ausência de **fundamentos objetivos** para estabelecer a relação entre os ativos e os fatos investigados.

.....”

EMENDA Nº (de redação)

Confira-se a seguinte redação ao art. 23, II do Projeto de Lei nº 703, de 2019:



“Art. 23.

II – a ausência de **fundamentos objetivos** para possibilitar o atendimento do requerimento.

EMENDA Nº (de redação)

Substituam-se as referências a “Polícia Federal do Ministério da Segurança Pública” por “Polícia Federal” no texto do Projeto de Lei nº 703, de 2019.

EMENDA Nº (de redação)

Substituam-se as referências a “Ministério da Justiça” por “Ministério da Justiça e Segurança Pública” no texto do Projeto de Lei nº 703, de 2019.

EMENDA Nº (de redação)

Substitua-se a referência a “Ministério das Cidades” por “Ministério do Desenvolvimento Regional” no texto do Projeto de Lei nº 703, de 2019.

EMENDA Nº (de redação)

Substituam-se as referências a “Ministério da Fazenda” por “Ministério da Economia” no texto do Projeto de Lei nº 703, de 2019.

EMENDA Nº (de redação)

Substitua-se a referência “Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda” por “Secretaria Especial da Receita Federal do Ministério da Economia” no texto do Projeto de lei nº 703, de 2019.

Sala da Comissão,





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

, Presidente

, Relator



SF/19231.39221-32