

PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 209, de 2003, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, que dá *nova redação a dispositivos da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, objetivando tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.*

RELATOR: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado (SCD) nº 209, de 2003, que tem por objetivo tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.

É importante salientar que o projeto em análise foi fruto da composição de vários projetos de lei e sugestões ao longo de anos de estudos, com início no Senado e continuidade na Câmara dos Deputados.

O projeto faz mudanças expressivas na Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613, de 3 março de 1998), com destaque para a a retirada do rol de crimes antecedentes do *caput* do art. 1º.

Nos termos da redação hoje em vigor, só se configura o crime de lavagem de dinheiro se os bens, direitos e valores objeto da conduta forem provenientes de um dos crimes elencados no *caput* do art. 1º da referida Lei (tráfico de entorpecentes, tráfico de armas, terrorismo, crime contra a Administração Pública etc.). Ou seja, a Lei de Lavagem de Dinheiro foca determinadas origens ilícitas de valores para o fim de persecução penal em caso de ocultação ou dissimulação dos ganhos obtidos ilegalmente.

A nova proposta deixa o rol em aberto; isto é, a ocultação e dissimulação de valores de qualquer origem ilícita – provenientes de qualquer conduta infracional, criminosa ou contravencional – passará a permitir a persecução penal por lavagem de dinheiro. Isso igualaria nossa legislação à de países como os Estados Unidos da América, México, Suíça, França, Itália, entre outros, pois passaríamos de uma legislação de “segunda geração” (rol fechado de crimes antecedentes) para uma de “terceira geração” (rol aberto).

A Lei nº 9.613, de 1998, já prevê a possibilidade da “delação premiada”. O SCD, contudo, aprimora esse recurso com a inclusão da expressão “a qualquer tempo” na redação do § 5º do art. 1º da Lei, o que passa a facultar ao juiz a possibilidade de deixar de aplicar a pena ou de substituí-la por pena restritiva de direitos, mesmo posteriormente ao julgamento, no caso de criminosos que colaborem com a Justiça na apuração das infrações penais ou na recuperação dos valores resultantes dos crimes.

Outra mudança relevante é a que se faz no § 2º do art. 2º da citada Lei: passa-se a permitir o julgamento à revelia do réu (por meio de defensor dativo). A medida se mostra pragmática e funcional, dado que o réu necessariamente tomará conhecimento da causa quando as medidas assecuratórias, ou seja, de busca e apreensão de bens, forem decretadas, e terá que comparecer pessoalmente em juízo, se quiser liberar seus bens (art. 4º, § 3º, do SCD).

A atual redação do art. 4º da Lei nº 9.613, de 1998, prevê a apreensão dos bens ou valores do acusado dos crimes previstos naquela lei. A proposição estende a possibilidade de apreensão aos bens em nome de interpostas pessoas, ou seja, de terceiros, os chamados “laranjas”.

Muito importante também é alteração no sentido de estender aos Estados e ao Distrito Federal o direito de receber os bens (instrumentos, produtos e proveitos do crime) objeto de perda em razão da condenação penal. O art. 91, II, do Código Penal só permite a perda em favor da União.

Acresce-se à Lei, ademais, o art. 4º-A, em que descreve o procedimento a ser observado pelo juiz para conservar os valores dos bens apreendidos. Atualmente, consta da Lei a pena, de previsão genérica, de que o juiz determinará a “prática de atos necessários à conservação de bens, direitos e valores”.

No que concerne às normas processuais inseridas, são de relevo as seguintes alterações: a) suspensão condicional do processo (art. 366 CPP), na qual o réu ausente e sem defesa constituída será citado por edital - sem suspensão do curso procedural e do prazo prescricional - e o julgamento seguirá com defensor dativo; b) medidas assecuratórias que não mais se restringem ao seqüestro e à apreensão de bens do acusado, mas se estendem aos bens de terceiros utilizados como “laranjas” das negociações simuladas e poderão ser utilizadas para assegurar a indenização de danos e o pagamento de multas. Além disso, os bens poderão ser alienados antecipadamente para evitar depreciação ou deterioração – o que constitui, também, preservação de interesses do acusado.

Há também preceitos de fiscalização de atividades, com ampliação do rol de pessoas e entidades obrigadas a identificar clientes, manter registro de operações com ativos que ultrapassem o limite fixado pela autoridade, informar às autoridades sobre operações suspeitas, atender às requisições do COAF, bem como se obrigam a informá-lo, em até vinte e quatro horas, a proposta ou realização de transações que ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente, de operações suspeitas e da não ocorrência de operações anteriores, na periodicidade fixada pelo órgão regulador.

Ficam obrigados a tais atividades, segundo o SDC, as pessoas físicas que exerçam atividades de captação, intermediação, compra e venda de moeda, custódia, promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis; as pessoas que intermedeiem a comercialização de artigos de luxo; as juntas comerciais e os registros públicos; quem atue na promoção ou negociação de direitos de atletas, artistas ou feiras e exposições; as empresas de transporte e guarda de valores.

Ficam também obrigados todos os que comercializem ou intermedeiem bens rurais de alto valor; quem preste serviço de assessoria, consultoria ou auditoria em operações de compra e venda de imóveis ou de participações societárias; de gestão de fundos, valores mobiliários e outros ativos; abertura de contas bancárias e de investimento; de criação, exploração ou gestão de sociedades, financeiras, societárias ou imobiliárias; de contratos referentes às atividades desportivas ou artísticas profissionais.

O SCD retira a intermediação do Poder Judiciário junto ao COAF, bem como amplia o limite máximo da multa para os que descumprirem as obrigações anteriormente expostas. A multa, se aprovado o projeto, passará de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de

reais) – o que, dentro de critérios de prevenção geral negativa da teoria do delito, corresponde a mecanismo preventivo e persuasório.

Também está previsto o afastamento do servidor público envolvido em atos ilícitos tipificados, sem prejuízo de sua remuneração enquanto perdurar o processo criminal, até que o juiz autorize o seu retorno.

Por fim, em suas disposições gerais, o projeto traz dispositivos que facilitam a investigação do crime de lavagem de dinheiro, contribuindo para um resultado mais eficiente: estabelece a forma como as informações sigilosas regularmente requeridas deverão ser apresentadas pelas entidades responsáveis e especifica a que tipos de informações cadastrais a autoridade policial e o Ministério Público poderão ter acesso sem a necessidade de autorização judicial, reforçando o que a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, prescreve.

Na fase precedente a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal pronunciou-se pela aprovação da matéria, nos termos do relatório apresentado pelo ilustre Senador José Pimentel.

II – ANÁLISE

A matéria circunscreve-se à competência privativa da União para legislar sobre direito processual penal, sendo de livre iniciativa de qualquer um dos membros do Congresso Nacional, conforme preceituam os arts. 22, I, 48, *caput*, e 61, *caput*, da Constituição Federal.

Não vislumbramos, no SCD, vícios de natureza constitucional, de juridicidade ou regimental.

No mérito, temos que a proposição é conveniente e oportuna.

Como bem consta do parecer aprovado pela CAE, a rapidez com que o crime organizado se sofistica e se estende em ramificações internacionais faz com que os Estados nacionais tenham que se aparelhar muito rapidamente, também no campo normativo, para lhe dar combate efetivo. Nesse sentido, a proposição em análise absorve avanços que foram sendo incorporados recentemente nas legislações de vários países para dar mais eficácia ao combate aos crimes de lavagem de dinheiro e conexos.

O SCD procura tornar mais céleres os procedimentos processuais, o que é de extrema relevância para a real coercividade da norma, uma vez que a rapidez de movimentos do crime organizado e das redes de corrupção, aliada ao grande poderio econômico que detêm e à grande capacidade que têm de transformar rapidamente sua riqueza ilícita nos mais diversos tipos de ativos, cruzando as fronteiras nacionais, exige como resposta do ordenamento jurídico que sejam criadas regras processuais céleres e que não abram flancos para a ação estratégica dessas organizações, que detêm exércitos de especialistas voltados para explorar cada fresta deixada pela legislação.

O crime organizado só pode existir se for capaz de criar formas de circular, acumular e distribuir patrimônios e rendas. Enfim, o crime organizado só sobrevive se for dada a ele, de alguma maneira, a oportunidade de legitimar e legalizar seus fluxos e estoques de recursos. Assim, o combate à lavagem de dinheiro é uma das formas mais eficientes de enfrentar crimes graves, tais como tráfico de drogas e de armas, sonegação tributária e corrupção, que reduzem a segurança de nossa população ou os recursos disponíveis para investimentos sociais do Estado.

Outro benefício da proposta está em aumentar o risco de fracasso econômico das atividades ilícitas, pois a perda dos valores obtidos ilicitamente ou a impossibilidade de sua transferência, de sua transformação em capital financeiro ou da sua utilização como meio de pagamento faz desaparecer a maior das motivações para a prática criminosa.

Enfim, a proposição estabelece ferramentas eficazes para o combate à lavagem de dinheiro, representando indiscutível aprimoramento da legislação penal.

As alterações contemplam a demanda por aperfeiçoamento da atual lei de “lavagem” de dinheiro, consolidando-se como potente instrumento apto a coibir e repreender com maior rigor as condutas ilícitas ali descritas. Coíbe, principalmente, a proliferação de condutas criminosas levadas a cabo por organizações criminosas e pela corrupção, sem ferir princípios e garantias constitucionais.

Não obstante, para tornar mais eficiente a coleta de dados pelos órgãos de persecução criminal do Estado, propomos a retomada de dispositivo cuja redação constava originalmente do PLS aprovado nesta Casa, mas que foi suprimido pelo SCD: “A autoridade policial e o Ministério Público terão acesso, exclusivamente, aos dados cadastrais do investigado que informam qualificação

pessoal, filiação e endereço, independentemente de autorização judicial, mantidos pela Justiça Eleitoral, pelas empresas telefônicas, pelas instituições financeiras, provedores de internet e administradoras de cartão de crédito”.

O dispositivo confere ao Ministério Público e à autoridade policial, independentemente de autorização judicial, acesso a dados relativos apenas à qualificação, filiação e endereço, não se imiscuindo na intimidade individual e, portanto, resguardando a cláusula constitucional prevista no inciso XI, do art. 5º da Constituição Federal, que garante a inviolabilidade do conteúdo da correspondência, das comunicações telegráficas, telefônicas e de dados.

A previsão possibilita a formação da *opinio delicti* do Ministério Público quanto ao cometimento dos delitos tipificados e agiliza as investigações da autoridade competente, permitindo, com o devido resguardo constitucional, a descoberta do *modus operandi* de organizações criminosas e minuciosa análise da rede de “lavagem” dos valores.

A introdução desse dispositivo, além de outros ajustes que promovemos, amolda-se perfeitamente ao espírito que o legislador quis imprimir à reforma da Lei de “Lavagem”, tornando-a mais eficiente.

Não obstante os predicados já tecidos ao projeto de lei *sub examine*, entendemos pertinentes quatro observações, cujo objetivo é tornar ainda mais eficaz a legislação e minimizar eventuais questionamentos interpretativos.

No primeiro, propomos retomar a redação do art. 2º, § 1º, aprovada no Projeto desta Casa (art. 1º), pelo qual “*a denúncia será instruída com indícios suficientes da existência da infração penal antecedente, sendo puníveis os fatos previstos nesta Lei, ainda que desconhecido, isento de pena o autor ou extinta a punibilidade da infração penal antecedente*”. Na Câmara, afastou-se esta última hipótese, retirando-se do texto a possibilidade de instauração da instância quando extinta a punibilidade da infração penal antecedente. Não faz sentido o afastamento dessa possibilidade porque, não obstante o delito de lavagem seja autônomo, as demais hipóteses já a contemplam e seu eventual afastamento poderá suscitar dúvidas no operador do direito. Explico.

Se o dispositivo aprovado pela Câmara admite que o desconhecimento acerca do autor da infração antecedente não impede a instauração da ação penal, nada obsta que este, porventura, seja falecido, de modo a já se ter operado a extinção da punibilidade nos termos do art. 107,

inciso I, do Código Penal. Isto é, contraditório será retirá-lo expressamente e admiti-lo na hipótese mencionada.

Por outro lado, não permitir a instauração da ação penal quando extinta a punibilidade significa excluir a repressão de delito permanente, tal qual a lavagem, quando já prescrito o antecedente. O Superior Tribunal de Justiça, no HC nº 207.936 posiciona-se, pacificamente, no sentido de admitir o recebimento da denúncia ainda que prescrito o delito antecedente:

HABEAS CORPUS . LAVAGEM DE CAPITAIS (ARTIGO 1º, § 4º, DA LEI 9.613/1998). PACIENTE ACUSADO TAMBÉM PELOS CRIMES ANTECEDENTES, PRATICADOS CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. POSTERIOR EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE PELA PRESCRIÇÃO NO QUE SE REFERE AOS REFERIDOS DELITOS. ALEGADA IMPOSSIBILIDADE DE SE PROVAR QUE O RÉU TERIA AUFERIDO RECURSOS PROVENIENTES DE ATIVIDADES ILÍCITAS. AUTONOMIA DO DELITO DE LAVAGEM DE DINHEIRO. CRIMES ANTERIORES IMPUTADOS A VÁRIOS CORRÉUS. EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE QUE O PACIENTE TINHA CONHECIMENTO DA ILICITUDE DOS VALORES E BENS CUJA ORIGEM E PROPRIEDADE FORAM OCULTADAS E DISSIMULADAS. ATIPICIDADE DA LAVAGEM DE DINHEIRO NÃO CARACTERIZADA. LEGALIDADE DA MANUTENÇÃO DA AÇÃO PENAL. ORDEM DENEGADA.

Assim, somos pela retomada do dispositivo já aprovado por esta Casa.

Propomos, ainda e na mesma perspectiva de aprimoramento, a retomada da norma contida no art. 4-A, § 13, do texto aprovado pelo Senado, cuja redação é a seguinte: “*os recursos decorrentes da alienação antecipada de bem, direito e valores oriundos do crime de tráfico ilícito de entorpecentes e que tenham sido objeto de dissimulação e ocultação nos termos desta Lei, permanecem submetidos à disciplina definida em lei específica*”.

A simples supressão do dispositivo gera insegurança jurídica ao intérprete na medida em que estabelece vácuo normativo no que tange à destinação de recursos obtidos através da alienação de bens e valores oriundos do crime de tráfico de drogas. Ao deixar de mencionar a aplicação de lei específica, ou seja, a Lei nº 11.343/2006, poder-se-á criar conflito sobre a destinação desses recursos.

O projeto estabelece que os recursos decorrentes da alienação antecipada sejam depositados em conta judicial remunerada e disciplina de forma rigorosa os depósitos, inclusive indicando, preferencialmente, instituições financeiras públicas (art. 4-A, § 4º). Por sua vez, a Lei nº 11.343/2006, embora não contenha disciplina tão específica, estabelece, a rigor, o mesmo comando no art. 62, § 9º, ora reproduzido: “*Realizado o leilão, permanecerá (o recurso decorrente de alienação antecipada) depositada em conta judicial a quantia apurada, até o final da ação penal respectiva, quando será transferida ao FUNAD (...)*”.

Assim, para que dúvidas não gerem instabilidade à aplicação do dispositivo, propomos a retomada do marco regulatório específico previsto na lei de combate às drogas, retomando-se o dispositivo já aprovado por esta Casa, com a substituição da expressão “entorpecentes” por “drogas”, consentânea à nova legislação, renumerando-o, também.

Sugerimos, com o objetivo de evitar inflação legislativa, a supressão do § 5º, do art. 12, inserido pelo substitutivo da Câmara, que tem a seguinte redação: “*as regras para aplicação das penalidades previstas neste artigo serão estabelecidas em regulamento, observado o disposto nesta Lei*”. O dispositivo já está contemplado no não modificado art. 13 da Lei nº 9.613/1998, assim redigido: “*o procedimento para aplicação das sanções previstas neste Capítulo será regulado por decreto, assegurados o contraditório e a ampla defesa*”.

O mencionado art. 13 já contém suficiente conteúdo normativo apto a regular a hipótese, especialmente por estabelecer regulação por decreto, cujo significado é idêntico ao de regulamento em razão do art. 84, IV, da Constituição Federal, e assegurar contraditório e ampla defesa em conformidade ao art. 5º, LV, também da Constituição.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela **aprovação** do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 209, de 2003, procedendo-se às seguintes adequações:

- rejeição do § 5º do art. 12 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, nos termos do art. 2º do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado (SCD) nº 209, de 2003;

- manutenção do art. 17-B da Lei nº 9.613, de 1998, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 209, de 2003, aprovado pelo Senado Federal, renumerando-se os seguintes;

- manutenção do § 1º do art. 2º da Lei nº 9.613, de 1998, nos termos do art. 1º do PLS nº 209, de 2003, aprovado pelo Senado Federal, com consequente rejeição do referido dispositivo no art. 2º do SCD 209, de 2003;

- manutenção do § 14 do art. 4º-A da Lei nº 9.613, de 1998, nos termos do art. 2º do PLS nº 209, de 2003, aprovado pelo Senado Federal, renumerando-o como § 13 do art. 4º-A, e procedendo-se a ajuste redacional pela substituição da expressão “entorpecentes” por “drogas”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator