



PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO , JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de lei do Senado nº 476, de 2003, que altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para adicionar novos crimes antecedentes e novas pessoas físicas e jurídicas obrigadas a comunicar operações suspeitas, assim como para criar procedimento penal próprio para os crimes de lavagem de dinheiro.

RELATOR: Senador ROMEU TUMA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 476, de 2003, de autoria do ilustre Senador Gerson Camata, promove, em síntese, as seguintes alterações na 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:

a) insere, no rol do art.1º, o financiamento do terrorismo e os crimes contra a ordem tributária, a ordem econômica e a previdência social;

b) ainda no art. 1º, acrescenta o § 6º, dispondo sobre a definição de organização criminosa, para efeito dessa lei, assim considerada “a associação de três ou mais pessoas, por meio de entidade jurídica ou não, de forma estável,



estruturada e co divisão de tarefas, com o objetivo de obter, valendo-se da prática de infrações penais, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza”;

c) no art. 3º, estabelece que a fiança para os crimes de lavagem de dinheiro pode atingir até o valor total estimado envolvido na prática criminosa;

d) No parágrafo único do art. 9º, inclui, entre as pessoas sujeitas às obrigações dos arts. 10 e 11, as pessoas físicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis, as juntas comerciais e os cartórios, as empresas transportadoras de valores, as organizações não governamentais sem fins lucrativos e as pessoas físicas ou jurídicas que prestem serviços de advocacia, contadoria ou auditoria;

e) estende o prazo mínimo de conservação dos cadastros e registros a que alude o § 2º do art. 10, de cinco para dezesseis anos.

Além disso, acrescenta à lei artigos estabelecendo procedimento próprio para o processo e julgamento dos crimes nela definidos, cabendo destacar a sumariedade do rito.

Na justificação, o autor argumenta que a lei nº 9.613, de 1998, trata de crimes “que não podem seguir o mesmo rito das infrações tradicionais, uma vez que as provas mais importantes não são testemunhais, as diligências ganham relevo, e os laudos técnicos tornam-se imprescindíveis, devendo acompanhar a peça de denúncia, o que facilita tanto a análise do juiz quanto a resposta da defesa, otimizando o andamento de todo o processo”.

Não foram apresentadas emendas até o momento.

II – ANÁLISE



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Romeu Tuma

O PLS nº 476, de 2003, versa sobre direito penal, sendo esta Comissão competente par analisar a matéria, nos termos do art. 101. II, d, do Regimento Interno do Senado Federal.

Não observamos inconstitucionalidade formal, visto que, conforme disposição do art. 22, I, da Carta Política, comete privativamente à União legislar sobre direito penal, sendo que, no caso, a iniciativa parlamentar está assegurada pelo art. 61 da lei Magna.

Também não vislumbramos qualquer ofensa material ao texto da Constituição.

Passemos, então, ao mérito da proposição.

A inclusão do financiamento do terrorismo no rol do art. 1º da Lei nº 9.613, de 1998, já foi promovida pela Lei nº 10.701, de 9 de julho de 2003, de forma que, nesse ponto, o PLS padece de antijuridicidade.

Embora as inclusões dos demais crimes se mostrem convenientes e oportunas, entendemos que melhor alternativa é a extinção completa do rol de crimes antecedentes. Tendo em vista o bem jurídico tutelado, a estabilidade e a normalidade do sistema econômico-financeiro do país, consideramos essa alteração fundamental na medida em que facilitará a caracterização do delito. Assim sendo, qualquer conduta consistente na ocultação ou dissimulação da “natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores”, provenientes de qualquer infração penal (crime ou contravenção) poderá, em tese, subsumir-se no tipo de lavagem de dinheiro.

Com o rol hoje existente, excluem-se, por exemplo, as contravenções penais, como os jogos de azar e loterias não autorizadas, cujos proventos podem ser introduzidos no sistema financeiro sem risco de incriminação, apesar do seu alto potencial de lavagem de dinheiro. Outrossim, encontramos na doutrina mais recente outros argumentos favoráveis à extinção do rol taxativo de crimes antecedentes. Destaque-se que a redação atual favorece o engessamento do tipo penal. Um crime que hoje é considerado grave, um dia poderá deixar de sê-lo ou mesmo ser abolido, o que exige por parte do legislador uma constante atualização da lei. Citem-se também as dificuldades na fixação da responsabilidade penal; entraves que, de



fato, tornam a Lei menos eficaz do que poderia ser, abalando de fato a segurança jurídica.

Dessa forma, nos pronunciamos favoravelmente a maior abrangência do tipo penal, considerando como antecedente à lavagem de dinheiro qualquer infração penal que gere proveitos. Assim, o Brasil estará entre os países que possuem a chamada “terceira geração” de leis de combate à lavagem de dinheiro.

Importante frisar que a retirada de rol exaustivo de crimes antecedentes à lavagem de ativos não comporta qualquer violação legal ou principiológica, visto que somente estão abrangidos, com a expressão “infração penal”, crimes e contravenções penais que gerem proveito econômico. Não é demais ressaltar que não há ferimento ao princípio constitucional da razoabilidade, pois a simples utilização de produto do crime não constitui crime de lavagem de dinheiro.

Quanto à definição de crime organizado, cabe o registro de que já está incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro o conceito estabelecido pela Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, como sendo “grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o fim de cometer infrações graves, com a intenção de obter benefício econômico ou moral”. Com efeito, o Decreto Legislativo nº 231, de 29 de maio de 2003, aprovou o texto da referida convenção, que restou promulgada, posteriormente, pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, do Presidente da República.

Creemos que o estabelecimento de fiança, no caso de crimes de lavagem de dinheiro, é adequado, bem como o é a estipulação de seu valor pela estimativa do montante envolvido na prática criminosa. Dentro dessa perspectiva, mantendo-se o crime de lavagem de dinheiro inafiançável, perde-se a oportunidade de recuperar o que se desviou dos cofres públicos e atenuar as conseqüências dos crimes contra o sistema financeiro nacional e contra a administração pública. Além disso, parte da doutrina defende a inconstitucionalidade do art.3º da Lei nº 9.613/98, sob o argumento de que somente os crimes elencados no Art. 5º incisos XLII, XLIII e XLIV da Constituição Federal admitiriam a vedação da fiança.



Concordamos com a inclusão, no rol do parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.613, de 1998, das pessoas físicas que exerça atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis, as juntas comerciais e os cartórios, as empresas transportadoras de valores, as organizações não governamentais sem fins lucrativos e as pessoas físicas ou jurídicas que prestem serviços de advocacia, contadoria ou auditoria. Aliás, cremos que junto a esses, devem estar ainda os leiloeiros de obras de arte, automóveis, embarcações, aeronaves, jóias e animais, e as instituições filantrópicas de modo geral.

O artigo 9º da Lei de Lavagem de dinheiro traz o rol de pessoas obrigadas a promover diligências de prevenção e combate à lavagem de dinheiro. Entre as diligências exigidas dessas pessoas estão a obrigação de manter registro das operações realizadas com clientes por ao menos 5 anos, além de reportar ao COAF operações suspeitas. A criação de um regime administrativo que impõe obrigações de diligência e vigilância em relação a clientes para setores considerados suscetíveis a operações de lavagem de dinheiro decorre do cumprimento pelo Brasil de padrões internacionais, em especial aqueles presentes na Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e substâncias Psicotrópicas e nas Recomendações do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo – GAFI.

A racionalidade por trás desses padrões internacionais decorre da idéia de que a responsabilidade pelas ações de prevenção ao crime de lavagem de dinheiro deve ser compartilhada entre o Estado e os particulares. De fato, os efeitos da lavagem de dinheiro atingem a ordem econômico-financeira, afetando a credibilidade e estabilidade dos setores econômicos e, por conseqüência, lesam toda a coletividade. Daí a necessidade de colaboração daqueles diretamente afetados pelos efeitos destruturantes desse crime.

Ademais, propomos a alteração da redação do inciso I do parágrafo único do Art. 9º, adequando-a à Instrução 461 da CVM, art. 3º, de forma que sejam incluídos os mercados de balcão organizados, além das bolsas de valores e das bolsas de mercadorias e de futuros.

No que tange ao prazo de armazenamento dos registros a que se referem os incisos I e II do art. 10 da lei, acreditamos que o limite mínimo vigente, de cinco anos, é adequado às finalidades a que se propõe e atende ao



padrão internacional estabelecido na Recomendação 10 do GAFI. Ademais, qualquer aumento no prazo mínimo de armazenamento gerará custos adicionais às instituições obrigadas, o que pode inviabilizar a prestação do serviço ou torná-lo mais caro, em virtude da transferência dos custos ao consumidor.

Entendemos conveniente, ainda, propor a alteração ao inciso II do art. 11 da Lei 9.613/98, de forma a designar expressamente o Conselho de Controle de Atividades Financeiras como autoridade competente para receber comunicações de operações em espécie e de operações suspeitas. A expressão autoridades competentes, contida na redação original, abre oportunidade para interpretações equivocadas como, por exemplo, levar a crer que, em função do fato de o Banco Central ser autoridade competente para fiscalizar e emitir regulamentos referentes às instituições financeiras, também seria competente para receber a comunicação de operações suspeitas. Ademais, o termo autoridades competentes é utilizado no art. 15 da mesma lei, em sentido diverso, aqui entendidas como aquelas que investigam ou aplicam a lei.

Ademais, propomos ainda a inclusão do inciso III ao art. 11 para prever mecanismo de comunicação negativa de operações atípicas. O COAF tem a competência residual de regular e fiscalizar alguns setores que estão bastante pulverizados no mercado. Para supervisionar esses setores de modo eficiente é necessário criar alguns instrumentos de controle com atribuição de maior responsabilidade aos setores obrigados, dentre os quais, a comunicação negativa. Essa comunicação permite, por exemplo, confrontar informações contraditórias, dado que um setor obrigado por lei a comunicar, não o fazendo, poder ser ao mesmo tempo, objeto de comunicação de outro setor. Com isso, pode-se avaliar essa situação com um grau mais elevado de suspeição, já que a comunicação negativa seria o indício de que o setor está descumprindo sua obrigação legal de comunicar situações que deveriam ser comunicadas.

Faz-se necessário incluir ainda a proibição de as pessoas obrigadas darem ciência a seus clientes das comunicações feitas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras, garantindo a eficiência da medida e dando cumprimento à Recomendação 14 do GAFI.



Passando ao procedimento penal próprio que o PLS pretende estabelecer para os crimes definidos na Lei nº 9.613, de 1998, somos de opinião que uma mudança de rito tão radical deve ser antecedida de debates com a participação dos atores envolvidos, ou seja, magistrados, promotores e advogados. Note-se, a propósito, que a obrigação de a denúncia se fazer acompanhar por laudo técnico pode ser verdadeiramente um entrave à atuação ministerial. Além disso porque produzidos unilateralmente, jamais terão o valor de prova que o PLS parece lhes emprestar. Um crime que pode ser punido com até 10 anos de reclusão não pode ser processado de forma açodada, sob pena de subverter-se o devido **processo legal substantivo** e o direito de ampla defesa e contraditório.

Entende-se conveniente, todavia, a inclusão de dispositivos de matéria processual de forma a incluir o procedimento de alienação antecipada dos bens sujeitos a medidas assecuratórias, tão logo seja decretada a indisponibilidade – e o depósito dos valores arrecadados em conta judicial remunerada. Essa solução possibilita a manutenção, em ativos financeiros, do valor do bem que sofreu a constrição, resguardando-se o direito das partes envolvidas até a decisão definitiva. Em caso de condenação transitada em julgado, estará satisfeito o interesse do Estado, com a conversão do depósito ao caixa do Tesouro Nacional, sem que tenha havido dispêndio com depositários, depreciação ou mesmo perecimento do bem por má-conservação. Em caso de absolvição, o acusado terá restituído não um bem depreciado pelo tempo ou pela utilização indevida, mas um valor em moeda correspondente àquele que o bem possuía à época em que decretada sua indisponibilidade. Ressalte-se que previsão semelhante consta da Lei nº 11.343, de 2006, que estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas.

Pelas razões acima aduzidas, optamos pela aprovação de Substitutivo ao PLS nº 476, de 2003, que contemple todas as alterações apontadas no presente parecer.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do PLS nº 476, de 2003, na forma do substitutivo apresentado a seguir:



EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 476 (SUBSTITUTIVO), DE 2003

“Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para incrementar o rol de crimes antecedentes à lavagem de dinheiro e a lista de pessoas sujeitas às obrigações impostas pelos arts. 10 e 11 e dá outras providências”.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigor com as seguintes alterações:

“Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.

Pena: reclusão, de três a dez anos, e multa.

§1º Incorre na mesma pena quem, para ocultar ou dissimular a utilização de bens, direitos ou valores provenientes de infração penal:

§2º Incorre, ainda, na mesma pena quem:

I - utiliza, na atividade econômica ou financeira, bens, direitos ou valores que sabe ou deveria saber serem provenientes de infração penal”

“Art. 3º Nos crimes disciplinados nesta lei, a fiança pode atingir até o valor total estimado envolvido na prática criminosa. (NR)”

“Art.

9º

.....
.....



Parágrafo *único.*

.....
.....
I - as entidades administradoras de mercados organizados de valores mobiliários;.

...
X – as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis;

.....
XIII – os notários e oficiais de registro;

XIV - as juntas comerciais e os cartórios;

XV – as empresas transportadoras de valores;

XVI – as organizações não governamentais sem fins lucrativos;

XVII – as pessoas físicas ou jurídicas que prestem serviços de advocacia, contadoria ou auditoria;

*XVIII – os leiloeiros ou responsáveis por leilões de obras de arte, jóias, automóveis, embarcações, aeronaves e animais (NR)”.
.....*

Art. 11.

II – comunicarão ao Conselho de Controle das Atividades Financeiras – COAF, no prazo máximo de vinte e quatro horas, a proposta ou realização:

a) de todas as transações constantes do inciso II do art. 10 que ultrapassarem limite fixado, para esse fim, pela autoridade reguladora ou fiscalizadora competente e na forma e condições por ela estabelecidas, devendo ser juntada a identificação a que se refere o inciso I do mesmo artigo;

b) da prevista no inciso I deste artigo.

III – deverão comunicar à autoridade reguladora ou fiscalizadora competente, na periodicidade, forma e condições por ela estabelecidas, a não ocorrência de propostas, transações ou operações passíveis de serem comunicadas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF nos termos do inciso II.



§ 4o As pessoas referidas no art. 9o desta Lei abster-se-ão de dar aos clientes ciência das comunicações feitas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF.” (NR)

Art. 2º A Lei no 9.613, 1998, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 1º-A. Prover, direta ou indiretamente, de bens, direitos ou valores, pessoa ou grupo de pessoas que pratique crime contra a pessoa com a finalidade de infundir pânico na população, para constranger o Estado Democrático ou organização internacional a agir ou abster-se de agir.

Pena: reclusão, de quatro a doze anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem, direta ou indiretamente, coleta ou recebe bens, direitos ou valores:

I – para empregá-los, no todo ou em parte, na prática de crime contra a pessoa com a finalidade de infundir pânico na população, para constranger o Estado Democrático ou organização internacional a agir ou abster-se de agir;

II – para fornecê-los a pessoa ou grupo de pessoas que pratique crime contra a pessoa com a finalidade de infundir pânico na população, para constranger o Estado Democrático ou organização internacional a agir ou abster de agir.”

“ Art. 4º-A Proceder-se-á à alienação antecipada para preservação do valor dos bens sempre que estiverem sujeitos a qualquer grau de deterioração ou depreciação, ou quando houver dificuldade para sua manutenção.

§1º A alienação antecipada para preservação de valor de bens sob constrição será decretada pelo juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou da parte interessada, mediante petição



autônoma, que será autuada em apartado e cujos autos terão tramitação em separado em relação ao processo principal.

§ 2º Não serão submetidos à alienação antecipada os bens que a União, por intermédio do Ministério da Justiça, ou o Estado, por órgão que designar, indicar para serem colocados sob uso e custódia de órgão público, preferencialmente envolvidos nas operações de prevenção e repressão ao crime organizado e ao crime de lavagem de dinheiro, ou de instituição privada.

§ 3º Excluídos os bens colocados sob uso e custódia das entidades a que se refere o § 2º deste artigo, o requerimento de alienação deverá conter a relação de todos os demais bens, com a descrição e a especificação de cada um deles e informações sobre quem os detém e local onde se encontram.

§ 4º O juiz determinará a avaliação dos bens, inclusive os previstos no § 2º deste artigo, nos autos apartados e intimará:

I – o Ministério Público;

II – a União ou o Estado, que terá o prazo de dez dias para fazer a indicação a que se refere o § 2º deste artigo.

§ 5º Feita a avaliação e dirimidas eventuais divergências sobre o respectivo laudo, o juiz, por sentença, homologará o valor atribuído aos bens e determinará sejam alienados em leilão ou pregão, preferencialmente eletrônico, por valor não inferior a setenta e cinco por cento da avaliação.

§ 6º Realizado o leilão, a quantia apurada será depositada em conta judicial remunerada, adotando-se a seguinte disciplina:

I – nos processos de competência da Justiça Federal e da Justiça do Distrito Federal:



a) os depósitos serão efetuados na Caixa Econômica Federal ou em instituição financeira pública, mediante Documento de Arrecadação de Receitas Federais – DARF, específico para essa finalidade;

b) os depósitos serão repassados pela Caixa Econômica Federal ou por outra instituição financeira pública para a Conta Única do Tesouro Nacional, independentemente de qualquer formalidade, no prazo de vinte e quatro horas;

c) os valores devolvidos pela Caixa Econômica Federal ou por instituição financeira pública serão debitados à Conta Única do Tesouro Nacional, em subconta de restituição;

II – nos processos de competência da Justiça dos Estados:

a) os depósitos serão efetuados em instituição financeira designada em lei, preferencialmente pública, de cada Estado ou, na sua ausência, em instituição financeira pública da União;

b) os depósitos serão repassados para a conta única de cada Estado, na forma da respectiva legislação.

§ 7º Mediante ordem da autoridade judicial, o valor do depósito, após o trânsito em julgado da sentença proferida na ação penal, será:

I – em caso de sentença condenatória, nos processos de competência da Justiça Federal e da Justiça do Distrito Federal, incorporado definitivamente ao patrimônio da União, e nos processos de competência da Justiça Estadual incorporado ao patrimônio do Estado respectivo;

II – colocado à disposição do réu pela instituição financeira, no caso de sentença absolutória extintiva de punibilidade, acrescido de juros de seis por cento ao ano.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Romeu Tuma

§ 8º A instituição financeira depositária do disposto neste artigo manterá controle dos valores depositados ou devolvidos.

§ 9º Serão deduzidos da quantia apurada no leilão todos os tributos e multas incidentes sobre o bem alienado, sem prejuízo de iniciativas que, no âmbito da competência de cada ente da Federação, venham a desonerar bens sob constrição judicial daqueles ônus.

§ 10 Feito o depósito a que se refere o § 6º, os autos da alienação serão apensados aos do processo principal.

§ 11. Terão apenas efeito devolutivo os recursos interpostos contra as decisões proferidas no curso do procedimento previsto neste artigo.

§ 12. Sobrevindo o trânsito em julgado de sentença penal condenatória, o juiz decretará, em favor, conforme o caso, da União ou do Estado:

I – a perda dos valores depositados na conta remunerada e da fiança

II – a perda dos bens não alienados antecipadamente e daqueles aos quais não foi dada destinação prévia;

III – a perda dos bens não reclamados no prazo de noventa dias após o trânsito em julgado da sentença condenatória;

§ 13. Os bens a que se referem os incisos II e III do § 12 deste artigo serão adjudicados ou levados a leilão, depositando-se o saldo na conta única do respectivo ente.

§ 14. O Juiz determinará ao registro público competente que emita documento de habilitação à circulação e utilização dos bens colocados sob o uso e custódia das entidades a que se refere o §2º deste artigo.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Romeu Tuma

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Reuniões, em

, Presidente

, Relator