

PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 95, de 2015, de iniciativa da Presidente da República, que *disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas - CSNU*.

RELATOR: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 95, de 2015, que *disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas - CSNU*.

No capítulo I (“Disposições Gerais”), define-se o objeto da proposição e fixam-se algumas regras sobre a indisponibilidade de bens, como a possibilidade de parte deles serem liberados para pagamento de despesas pessoais necessárias à sobrevivência do interessado e de sua família.

No capítulo II (“Do procedimento e da administração do bloqueio”), detalha-se o modo como se concretizarão, no Brasil, as resoluções de indisponibilidade do CSNU, estabelecendo que a Advocacia-Geral da União, após ser comunicada pelo Ministério da Justiça acerca da



SF/15755.07737-84

incorporação da resolução internacional, proporá uma ação judicial pertinente, no bojo da qual o juiz deverá decidir a tutela provisória no prazo de vinte e quatro horas.

No capítulo III (“Das designações nacionais”), aponta-se o caminho a ser adotado para que o CSNU seja comunicado acerca das providências adotadas no Brasil.

No capítulo IV (“Disposições Finais”), encerra-se a proposição, convidando a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil e estabelecendo a cláusula de vigência.

Inicialmente, a Presidente da República, por meio da Mensagem nº 210, de 2015, encaminhou para a Câmara dos Deputados projeto de lei que disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores por força de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU.

A justificativa dessa medida foi exposta pelo Ministro da Justiça, José Eduardo Martins Cardozo, em conjunto com o Ministro da Fazenda, Joaquim Vieira Ferreira Levy. Suas Excelências apontam para a importância de o Brasil, assim como já fizeram outros países, ter uma disciplina legal específica para viabilizar as resoluções de indisponibilidade de bens, valores e direitos de pessoas físicas ou jurídicas sujeitas às sanções impostas pelo CSNU.

Lembram, ainda, que o Brasil, além de ser um membro fundador da Organização das Nações Unidas (ONU), é um dos países que mais vezes foi escolhido para integrar o CSNU, o que reforça a necessidade de a



legislação doméstica estar em concerto com a dinâmica jurídica internacional.

Ponderam que a exigência de os países possuírem ferramentas jurídicas que viabilizem a tramitação adequada de medidas de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento de terrorismo está em consonância com as Recomendações n^{os} 6 e 7 do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI).

Advertem que, atualmente, o Brasil incorre em grande atraso na efetivação de resoluções internacionais que determinam indisponibilidade de bens de investigados em crimes internacionais de natureza grave, porque essas decisões judiciais têm de ser submetidas ao moroso rito do procedimento ordinário do Código de Processo Civil. Destacam que, com a presente proposta legislativa, cria-se um rito mais célere e compatível com os direitos e garantias da Constituição Federal brasileira.

A Câmara dos Deputados aprovou o inteiro teor do texto encaminhado pela Presidência da República, com estas modificações:

(1) alterou o art. 4^o, *caput*, do texto, a fim de atribuir à Advocacia-Geral da União – AGU –, e não ao Ministério Público Federal, a competência para o ajuizamento da ação de indisponibilidade de bens;

(2) ajustou os arts. 9^o e 10, para substituir a expressão “Ministério da Justiça” por “União”, visto que esta é o ente dotado de personalidade jurídica que figura como parte em



processos judiciais envolvendo interesse de seus órgãos, como Ministério da Justiça;

(3) adaptou o § 3º do art. 5º da proposição, para cometer à AGU a incumbência de receber comunicações processuais envolvendo o Ministério da Justiça e outros órgãos federais;

(4) acrescentou parágrafo único ao art. 8º da iniciativa, para se referir à necessidade de homologação, pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ –, da decisão estrangeira e transitada em julgado que decretar o perdimento definitivo de bens.

A matéria foi remetida ao Senado Federal, no âmbito do qual foi distribuída para apreciação simultânea perante a Comissão de Relações Exteriores (CRE) e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Em ambas as Comissões, foi-nos outorgada a relatoria da matéria.

Nenhuma emenda foi apresentada.

Por fim, alerte-se que a presente proposição está sujeita ao regime de urgência constitucional de que cuida o § 1º do art. 64 da Constituição Federal.

II – ANÁLISE

A matéria não apresenta vício de **regimentalidade**. Com efeito, nos termos do art. 101, I e II, alínea “d”, do Regimento Interno do Senado



Federal, compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar acerca da **constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência, bem como emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, especialmente sobre direito processual.

No que concerne à **juridicidade**, é preciso verificar se a proposição atende aos seguintes requisitos: (1) adequação do meio eleito (normatização da matéria via Lei Ordinária) para o alcance dos objetivos pretendidos; (2) inovação no ordenamento jurídico; (3) generalidade dos comandos normativos; (4) potencial coercitividade da norma; e (5) compatibilidade com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

No mérito o projeto se apresenta como medida adequada para os fins pretendidos.

A legislação processual vigente, embora possua mecanismos de urgência, não é adaptada às particularidades que são exigidas para a efetivação das decisões de indisponibilidade prolatadas no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Esses bloqueios de bens precisam ser efetivados de modo extremamente célere e com observância das formalidades diplomáticas próprias das relações internacionais, a fim de evitar a ineficácia dessas medidas de combate a crimes graves de dimensão transnacionais, como os crimes de lavagem de dinheiro e os de terrorismo.

Nesse contexto, o Grupo de Ação Financeira (GAFI), um organismo internacional dedicado ao combate a crimes desse tipo e do qual



o Brasil é membro, reivindica que os países possuam ferramentas jurídicas que permitam o congelamento imediato de recursos e bens pertencentes a pessoas ou entes envolvidos em atos de terrorismo, no seu financiamento ou na sua proliferação, conforme se vê nas Recomendações nºs 6 e 7 do GAFI.

Vários outros países – tanto da Europa quanto da América – já possuem legislação específica que operacionaliza a concretização célere de resoluções do CSNU que determinam a indisponibilidade de bens, o que reforça a necessidade de o Brasil ajustar a sua legislação doméstica ao ambiente internacional de combate a crimes transnacionais.

Quanto aos aspectos relativos à **juridicidade**, vale destacar o respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, ao assegurar ao interessado o direito de expor as razões que entenda oportunas contra a medida de bloqueio, bem como a solução de invocado como fonte normativa subsidiária o Código De Processo Civil, de modo a preencher as lacunas eventualmente existentes na disciplina legal.

Por outro lado, no que concerne a **constitucionalidade**, a proposta ora em análise incorre em insanável vício de iniciativa em razão de um dos ajustes feitos pela Câmara dos Deputados, cabendo à Comissão de Constituição e Justiça desta Casa analisar esse aspecto e, quando possível, sanar o vício.

Conforme jurisprudência assente do Supremo Tribunal Federal, padece de vício de iniciativa a lei que cria nova atribuição à órgão integrante do Poder Executivo.



Esse dispositivo visa coibir intromissões indevidas do Poder Legislativo na própria existência do Poder Executivo. Parte-se do pressuposto que a Administração Pública é personificada nos atos funcionais de seus servidores públicos e, por isso, é imprescindível garantir a independência e autonomia do Poder Executivo para definir sua estrutura funcional e organizacional.

Nessa esteira, vale mencionar que a maior parte da doutrina, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, toma por inconstitucionais também as emendas parlamentares que, por via transversa, violam a exigência de iniciativa privativa. Vejam:

*“Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. **Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade.**”*

(ADI 546, rel. min. Moreira Alves, julgamento em 11-3-1999, Plenário, DJ de 14-4-2000.) No mesmo sentido: ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011.

No caso do PLC 95/2015, a proposição encaminhada pelo Poder Executivo atendia aos mandamentos constitucionais relativos à iniciativa privativa do Presidente da República para legislar sobre as normas gerais para a organização do Ministério Público, (61, § 1º, II, d, da Constituição Federal), vez que atribuía ao Ministério Público a competência para o ajuizamento da ação de indisponibilidade de bens.



Entretanto, ao alterar a proposta do Executivo, a Câmara dos Deputados achou por bem que as atribuições originalmente destinadas ao Ministério Público deveriam pertencer à Advocacia Geral da União, violando por via transversa a iniciativa privativa do Presidente da República.

Por essas razões, é imperioso o reconhecimento do vício de constitucionalidade formal do projeto na parte que estabelece atribuições à Advocacia Geral da União, sendo necessário emendá-lo no sentido de reestabelecer as diretrizes originais do projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, já que nem mesmo a sanção pode convalidar o vício de iniciativa e sanar a inconstitucionalidade formal de proposições que violem esse preceito.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 95, de 2015, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 4º e ao § 3º do art. 5º do Projeto de Lei da Câmara nº 95, de 2015:

“Art. 4º Incorporada a resolução do CSNU, o Ministério da Justiça comunicará ao Ministério Público Federal que proporá, no prazo de vinte e quatro horas, ação de indisponibilidade de bens, valores e direitos.

Parágrafo único. Proposta a ação, que tramitará sob segredo de justiça, o Ministério Público Federal comunicará ao Ministério da Justiça.” (NR)

“Art. 5º.....



.....

§ 3º Efetivado o bloqueio, as instituições e pessoas físicas responsáveis deverão comunicar o fato, de imediato, ao órgão ou entidade fiscalizador ou regulador da sua atividade, ao juiz que determinou a medida, ao Ministério Público Federal e ao Ministério da Justiça.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15755.07737-84