

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 2.020, DE 2015

Disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas - CSNU

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Carlos Zarattini

I – RELATÓRIO

Por meio da Mensagem Presidencial nº 210, de 2015, a Excelentíssima Senhora Presidente da República envia ao Congresso Nacional, projeto de lei que disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Encaminhado nos termos da urgência constitucional a que se refere o § 1º do art. 64 da Carta Magna, o referido projeto de lei encontra-se acompanhado de Exposição de Motivos conjunta do Ministro de Estado da Justiça José Eduardo Martins Cardoso e do Ministro de Estado da Fazenda Joaquim Vieira Ferreira Levy.

Nessa Exposição de Motivos, os ilustres signatários afirmam que atualmente as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas são cumpridas em nosso país por meio de ação ordinária, seguindo rito prescrito no Código de Processo Civil, sem nenhuma especificidade, gerando, em razão disso, atrasos no cumprimento das resoluções internacionais e prejudicando as investigações de crimes de natureza grave e colocando o Brasil em constante pressão no âmbito internacional.

Acrescentam que, dada a natureza desses bloqueios, normalmente utilizados para impedir o uso de bens para a prática de delitos contra a humanidade, o entendimento é no sentido de que essas medidas devem ser realizadas, ainda que judicialmente, da forma a mais célere possível, sob pena de ineficácia.

Desse modo, prosseguem, a iniciativa em comento intenta criar no processo civil brasileiro “.....a ação de indisponibilidade de bens, valores e direitos em decorrência de resolução do Conselho das Nações Unidas, cuja função é criar um mecanismo célere e eficaz de cumprimento de tais resoluções, respeitando, contudo, os direitos e garantias consagrados na Constituição Federal brasileira”.

Informam ainda que a obrigação de um país possuir procedimentos dessa espécie decorre das Recomendações nºs 6 e 7 do Grupo de Ação Financeira – GAFI – entidade intergovernamental que tem a função de definir padrões e implementar as medidas legais, regulatórias e operacionais para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento ao terrorismo e outras ameaças ao sistema financeiro internacional -, sendo tais recomendações de cumprimento obrigatório em razão da adesão do Brasil a avenças internacionais como a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional - Convenção de Palermo, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção - Convenção de Mérida e a Convenção Interamericana contra o Financiamento do Terrorismo.

Suas Excelências observam que o escopo dessas recomendações é a necessidade de criação de instrumentos para que os países “*bloqueiem sem demora os recursos ou outros bens*” de propriedade ou em benefício de qualquer pessoa ou entidade designada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e chamam a atenção para o fato de que diversos países na Europa e América do Norte já adotam em seus ordenamentos jurídicos instrumentos legais com o mesmo escopo, bem como, no âmbito da América Latina, Argentina, Bolívia, Colômbia, México e Uruguai.

O Projeto de Lei em apreço conta com doze artigos, distribuídos ao longo de quatro capítulos. Do Capítulo I – Disposições Gerais, destacamos o art. 1º, que estabelece o objeto da intentada norma, qual seja, dispor sobre a ação de indisponibilidade de bens, valores e direitos de posse ou propriedade e de todos os demais direitos, reais ou pessoais, de titularidade, direta ou indireta, das pessoas físicas ou jurídicas submetidas a esse tipo de sanção por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU.

Nos termos do art. 2º, os órgãos e as entidades fiscalizadores ou reguladores adotarão imediatamente as providências necessárias ao cumprimento das ordens judiciais relativas à indisponibilidade de bens, valores e direitos de que trata a intentada norma junto às instituições e pessoas físicas sujeitas à sua regulação e à sua supervisão.

Segundo o art. 3º do projeto de lei em comento, o Ministério da Justiça comunicará ao Ministério das Relações Exteriores as providências adotadas no território nacional para cumprimento das sanções impostas por resoluções do CSNU, que, por sua vez, comunicará ao CSNU essas providências adotadas para o cumprimento das sanções.

Do Capítulo II – Do Procedimento e da Administração do Bloqueio, relatamos que o art. 4º dispõe no sentido de que, uma vez incorporada a resolução do CSNU, o Ministério da Justiça comunicará o Ministério Público Federal, que proporá, no prazo de vinte e quatro horas, ação de indisponibilidade de bens, ao passo que o art. 5º prevê que, recebida a petição inicial, o juiz decidirá a tutela provisória para bloqueio dos bens, valores e direitos no prazo de vinte e quatro horas.

Do Capítulo III – Das Designações, relatamos que o art. 10 dispõe que o juiz providenciará a imediata comunicação ao Ministério da Justiça das informações relativas ao cumprimento do disposto nos art. 5º, art. 7º, art. 8º e art. 9º e de sentenças condenatórias relacionadas à prática de atos terroristas.

Do Capítulo IV, relatamos que o art. 11 estabelece que se aplicam aos disposto nessa intentada lei, subsidiariamente, as normas do Código de Processo Civil.

Cumprindo ressaltar que, findo o prazo regimental, foram apresentadas duas emendas de Plenário ao presente Projeto de Lei nº 2.020, de 2015.

A Emenda de Plenário Nº 01, de autoria do Deputado Décio Lima e do Deputado Marcos Rotta, visa a alterar as redações dos arts. 4º, 5º, 9º e 10.

Os Autores, entendendo que cabe à Advocacia-Geral da União – AGU, e não ao Ministério Público Federal, o ajuizamento da ação de indisponibilidade de bens, valores e direitos tratada na proposição em apreço, propõem, para tanto, que seja alterada a redação do art. 4º, *caput* e parágrafo único, substituindo-se a expressão “o Ministério Público Federal” pela expressão “a Advocacia-Geral da União”.

As alterações propostas aos arts. 9º e 10 pretendem substituir no texto a expressão “Ministério da Justiça” por “União”, uma vez que, segundo os Autores, é a União, e não seus órgãos sem personalidade jurídica, que peticiona em juízo e se relaciona diretamente com o Poder Judiciário enquanto parte processual.

Alegam ainda que o Ministério da Justiça e outros órgãos da União serão comunicados das decisões judiciais por meio de seu órgão de representação judicial, a Advocacia-Geral da União e que tais argumentos justificam igualmente a alteração proposta ao § 3º do art. 5º da proposição em tela.

A Emenda de Plenário Nº 02, de autoria do Deputado Raul Jungmann e Outros, visa a acrescentar ao art. 8º do Projeto de Lei nº 2.020, de 2015, parágrafo único nos seguintes termos:

“Art. 8º.....

Parágrafo único. A decisão transitada em julgado em processo estrangeiro que decretar o perdimento definitivo de bens ficará sujeita à homologação pelo Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 105, inciso II, alínea i, da Constituição Federal.”

Os Autores alegam que se deve garantir a observância da soberania brasileira na condenação e execução de sentenças judiciais estrangeiras, razão pela qual propõem que o perdimento definitivo de bens decretado por sentença estrangeira seja homologado pelo Superior Tribunal de Justiça antes de sua execução, como dispõe a Constituição Federal.

Por derradeiro, cumpre ressaltar que a presente proposição encontra-se sujeita à apreciação do Plenário desta Casa, tramita em regime de urgência constitucional, nos termos do § 1º do art. 64 da Lei Maior, e foi distribuída à apreciação desta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, bem como da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

No contexto atual das relações internacionais, com a intensificação do processo de globalização, tem se revelado cada vez mais ameaçador o avanço das atividades criminosas pelas fronteiras nacionais, envolvendo operações financeiras ilícitas, muitas vezes conjugadas com o narcotráfico e com ações terroristas.

Nesse cenário, a resposta da comunidade internacional tem sido a de promover o avanço do direito internacional penal, contando sobretudo com a cooperação entre os Estados, que constitui instrumento relevante no combate ao crime organizado de viés transnacional.

Particularmente, o Brasil tem participado ativamente das ações conjugadas, bilaterais e multilaterais, de alcance regional e global, tendentes a combater o avanço das organizações criminosas transnacionais, como bem exemplifica a dinâmica atuação internacional do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF.

Da mesma forma, tem sido frequente a apreciação por parte desta Comissão de instrumentos internacionais da espécie firmados pelo Governo brasileiro, que tem procurado expandir a sua rede de acordos bilaterais e multilaterais de cooperação internacional na área.

Cumprе assinalar que o Brasil é signatário das mais relevantes avenças multilaterais relativas ao combate da criminalidade internacional como, por exemplo, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Convenção das Nações Unidas sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e a Convenção das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo.

Por outro lado, o Brasil é membro do Grupo de Ação Financeira – GAFI, organismo intergovernamental que atua sobretudo no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, e é membro fundador das Nações Unidas, com frequentes mandatos em seu Conselho de Segurança.

Um dos requisitos mais relevantes para o êxito das ações internacionais de combate aos crimes transnacionais encontra-se na existência de legislações nacionais compatíveis, munidas de instrumentos jurídicos eficazes para a implantação das medidas acordadas nos foros globais.

Trata-se de um processo constante de aprimoramento, como bem exemplifica a lacuna legislativa preenchida pela aprovação, há quase duas décadas atrás, da Lei Antilavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613, de 1998), que inclusive criou o citado COAF.

Nesse sentido, o Governo brasileiro ora encaminha ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Nº 2.020, de 2015, com o intuito de regradar a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que estamos a apreciar.

A propósito, cabe registrar que, com finalidade similar, o Governo brasileiro encaminhou também ao Congresso Nacional o relevante Projeto de Lei nº 2.016, de 2015, que altera a legislação penal vigente para dispor sobre as organizações terroristas.

Atendo-nos ao projeto de lei em apreço, temos que, conforme relatamos, ao longo de seus doze artigos a proposição visa a prover um mecanismo jurídico específico, célere e eficaz na implementação de resolução do Conselho de Segurança da ONU, internalizada por meio de Decreto Presidencial, contemplando a aplicação subsidiária das normas do Código de Processo Civil.

Em síntese, a norma intentada dispõe que, uma vez internalizada a resolução do CSNU, o Ministério Público Federal proporá, no prazo de vinte e quatro horas, perante a Justiça Federal, ação de indisponibilidade de bens, valores e direitos afetos, sendo que o juiz decidirá a tutela provisória para bloqueio desses bens, valores e direitos igualmente no prazo de vinte e quatro horas, abrindo-se posteriormente prazo para a apresentação da defesa do réu.

Prevê-se ainda a alienação antecipada dos bens declarados indisponíveis quando esses estiverem sujeitos a deterioração, depreciação ou quando houver dificuldade em sua manutenção, o levantamento desses bens, valores ou direitos em caso de expiração ou revogação da sanção do CSNU, bem como o perdimento definitivo desses bens, que será decretado em virtude de decisão condenatória transitada em julgado, em processo nacional ou estrangeiro.

A hipótese de ocorrência do trânsito em julgado de sentença condenatória em processo estrangeiro, conforme relatamos, é objeto da Emenda de Plenário Nº 02, de autoria do Deputado Raul Jungmann e Outros, que intenta explicitar a necessidade de sua prévia homologação pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme preconiza a Constituição Federal.

Embora a proposição em apreço não apresente elementos que permitam inferências quanto a eventuais ofensas a tal preceito constitucional, parece-nos pertinente a iniciativa dos Autores em explicitar tal exigência.

Fazemos, no entanto, apenas uma observação quanto à redação dada à citada Emenda, que demanda uma pequena correção: o dispositivo constitucional concernente é o **art. 105, inciso I, alínea i**, e não o **art. 105, inciso II, alínea i**, como está redigido.

Da mesma forma, acolhemos a Emenda de Plenário Nº 01, de autoria dos Nobres Deputados Décio Lima e Marcos Rotta, que, conforme relatamos, visa a transferir para a Advocacia-Geral da União a competência para propor a ação de indisponibilidade de bens em comento e a substituir o Ministério da Justiça pela União nas atribuições dadas àquele órgão pelos arts. 9º e 10 da presente proposição.

Assiste razão aos Autores quando alegam ser a Advocacia-Geral da União a instituição responsável pelo ajuizamento da referida ação, por lhe caber, nos termos do art. 131 da Lei Maior, a representação judicial da União, bem como quando defendem que é a União, e não os seus órgãos sem personalidade jurídica, que peticiona em juízo e se relaciona com o Poder Judiciário enquanto parte processual.

Em suma, o Projeto de Lei Nº 2.020, de 2015, propõe um mecanismo jurídico eficaz no cumprimento de resoluções do CSNU ou ainda, nos termos do § 4º de seu art. 1, no atendimento de outras demandas de cooperação jurídica internacional, compatibilizando a legislação nacional com os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro perante a comunidade internacional, particularmente na luta conjunta contra crimes transnacionais como a lavagem de dinheiro e o financiamento de atividades terroristas.

A proposição, destarte, no que concerne a esta Comissão, atende aos interesses nacionais e coaduna-se com os princípios constitucionais que regem as nossas relações internacionais, particularmente com o princípio de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, prescrito no inciso IX da Constituição Federal.

Feitas essas considerações, o VOTO é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei Nº 2.020, de 2015, com as Emendas de Plenário Nºs 1 e 2, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado CARLOS ZARATTINI
Relator