

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 163, DE 2022

Aprova o texto do Acordo-Quadro para a Disposição de Bens Apreendidos do Crime Organizado Transnacional no MERCOSUL, assinado em Montevideu, em 17 de dezembro de 2018.

Autora: REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA
NO PARLAMENTO DO
MERCOSUL.

Relator: Deputado ALBUQUERQUE

I - RELATÓRIO

De autoria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, o Projeto de Decreto Legislativo nº 163, de 2022, “Aprova o texto do Acordo-Quadro para a Disposição de Bens Apreendidos do Crime Organizado Transnacional no MERCOSUL, assinado em Montevideu, em 17 de dezembro de 2018”.

Composto por dois artigos, a proposição aprova o texto do Acordo-Quadro e condiciona à aprovação do Poder Legislativo “quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Nos termos do art. 2º do Projeto, o Decreto Legislativo resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

O compromisso internacional objeto de aprovação do PDL nº 163, de 2022, foi encaminhado ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 131, de 2020, firmada pelo Excelentíssimo Presidente da República, em cumprimento ao disposto no art. 49, inciso I, da Constituição Federal.



Verifica-se que esse importante ato internacional aportou neste Parlamento dois anos após ter sido firmado e ainda tramita, três anos depois. Apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados em 26/05/2022, a 1º do mês seguinte o PDL foi distribuído pela Mesa Diretora às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO); de Finanças e Tributação (CFT), e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), as duas últimas para efeito do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), sujeita à apreciação do Plenário, em regime de urgência de tramitação.

Acompanha a Mensagem nº 131, de 30 de março de 2020, a Exposição de Motivos conjunta dos Ministros das Relações Exteriores e da Justiça e Segurança Pública nº 149, datada de 24 de outubro de 2019, que assim esclarece, em sua parte substancial:

2. Por meio deste Acordo, os Estados Partes do MERCOSUL estabelecem importante mecanismo de cooperação e negociação para possibilitar a disposição sobre a divisão de bens apreendidos, quando se tratar de delitos vinculados ao Crime Organizado Transnacional.

3. Trata-se do primeiro instrumento jurídico que especifica a matéria, de modo a fomentar a cooperação para o êxito na recuperação dos ativos. Os bens apreendidos ou os produtos de sua venda se distribuirão, de acordo com a negociação efetuada pelos Estados Parte, em conformidade com parâmetros estabelecidos no Acordo-Quadro e considerando a participação nos processos de investigação, ajuizamento e recuperação dos ativos.

4. O texto do Acordo favorece que parte do valor recebido em função da aplicação do Acordo seja destinada aos organismos relacionados ao



combate a delinquência organizada transnacional, incluindo o sistema de justiça.

5. Assim como previsto no artigo 57.5 da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Convenção de Mérida), promulgada pelo Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006, em caso de delitos de corrupção, os Estados Parte poderão dar consideração especial a possibilidade de celebrar acordos ou tratados mutuamente aceitáveis, baseados em cada caso particular, buscando a disposição definitiva dos bens apreendidos, a ser determinada pelos organismos nacionais que atuaram nas fases de persecução, de ação ou de investigação que ensejaram a recuperação do ativo.

6. A luz do exposto, e com vistas ao encaminhamento do assunto a apreensão do Congresso Nacional, em conformidade com o Artigo 84, Inciso VIII, combinado com o Artigo 49, Inciso I, da Constituição Federal, submetemos a sua apreciação o anexo projeto de Mensagem, acompanhado de cópias autenticadas do Acordo-Quadro para a Disposição de Bens Apreendidos do Crime Organizado Transnacional no MERCOSUL.

Por motivos de economia processual, nesta oportunidade, adotamos parte do Relatório apresentado pelo ilustre Senador Fabiano Contarato, no âmbito da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, *litteris*:

O instrumento internacional em exame, composto de quinze artigos, tem por objeto, com base em seu Artigo 1º, “estabelecer mecanismos de cooperação e negociação entre os Estados Partes que possibilitem a disposição dos bens



apreendidos produto de delitos vinculados ao crime organizado transnacional”.

O Artigo 2º é o rol das disposições gerais do Acordo. Nesta lista, enfatiza-se a cooperação interestatal para o êxito na recuperação de ativos relacionados a delitos vinculados ao crime organizado transnacional; a negociação sobre a disposição dos bens apreendidos, quando intervenham no processo de recuperação dois ou mais Estados; a consideração da natureza e da importância dos bens para os fins de seu destino; a distribuição dos bens considerando a participação de cada parte nos processos de recuperação; e o compromisso de destinar-se parte do que for recebido ao combate ao crime organizado transnacional, incluído o sistema de justiça.

O Artigo 3º sedimenta a definição dos termos técnicos utilizados para efeitos de entendimento do Acordo: bens; disposição; produto do delito; instrumento do delito; cooperação jurídica; crime organizado transnacional; autoridade central; apreensão; autoridade de negociação e partilha; e solicitação de disposição.

O Artigo 4º manifesta a necessária ressalva sobre a soberania das Partes, expressando que “nada do disposto no presente Acordo permitirá a uma Parte exercer, no território de outra, jurisdição ou funções que o direito interno desta reserve exclusivamente a suas autoridades”. Determina que “as Partes cumprirão suas obrigações (...) em consonância com os princípios de igualdade soberana e integridade territorial dos Estados, assim como de não intervenção nos assuntos internos de outros Estados”.

O Artigo 5º delimita à Parte que tenha cooperado no processo de apreensão a possibilidade de solicitação de disposição dos bens recuperados.



O Artigo 6º trata das regras gerais para o processamento da solicitação de disposição. Os pedidos deverão ser circunstanciados e transmitir-se-ão por meio das respectivas Autoridades Centrais de cada Parte. Os pedidos serão enviados imediatamente à Autoridade de Negociação e Partilha de cada Parte. Essas Autoridades de Negociação e Partilha serão responsáveis pela determinação do grau de cooperação prestado, requisito para a necessária decisão final.

O Artigo 7º obriga a negociação sobre a “disposição do produto e instrumentos do delito entre a Parte que decidiu a apreensão e as demais Partes que tiverem cooperado nas atividades de investigação, ajuizamento e recuperação dos bens as quais possibilitaram a apreensão”.

O Artigo 8º cuida dos parâmetros para a negociação, que são aqueles já mencionados anteriormente: a natureza e a importância dos bens; a complexidade e a importância da cooperação; e a incidência da cooperação prestada no resultado da causa.

Garante, também, que serão assegurados a proteção dos direitos de terceiros de boa-fé e o ressarcimento de danos às vítimas; a dedução dos custos de manutenção e conservação dos bens; a não disposição dos bens quando seu valor seja de pouca ou ínfima quantia; a possibilidade de protocolos especiais em caso de delitos de corrupção; e a possibilidade de usufruto do bem por parte da que tenha sua custódia.

Nos termos do Artigo 9º, uma vez acordada a negociação da partilha, a Parte em cujo território os bens apreendidos se encontram procederá, segundo sua legislação interna, à liquidação destes, com o objetivo de contar com o valor monetário que será objeto da transferência constitutiva do pagamento.



O Artigo 10 define que o montante a ser transferido será pago na moeda da Parte onde se encontram os bens apreendidos.

Segundo o Artigo 11, ao realizar a transferência, as Partes reconhecem que todo direito ou titularidade e juros relativos ao produto ou instrumentos do delito não serão passíveis de procedimento judicial para finalizar a apreensão. A Parte que transfere o produto ou o instrumento do delito ou os bens apreendidos não assume nenhuma responsabilidade por estes, uma vez transferidos, e renuncia a todo direito ou titularidade sobre tais produtos ou instrumentos.

O Artigo 12 estabelece que as controvérsias sobre interpretação, aplicação ou descumprimento do Acordo serão resolvidas pelo sistema de solução de controvérsias vigente no MERCOSUL.

Finalmente, os Artigos 13, 14 e 15 cuidam da entrada em vigor, do regime para a denúncia e do depósito do presente Acordo.”

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria vem a esta Comissão em razão da sua competência temática inserta no art. 32, inciso XVI do RICD, em especial as referentes às seguintes alíneas:

- a) assuntos atinentes à prevenção, fiscalização e combate ao uso de drogas e ao tráfico ilícito de entorpecentes ou atividades conexas;
- b) combate ao contrabando, crime organizado, sequestro, lavagem de dinheiro, violência rural e urbana;
- c) controle e comercialização de armas, proteção a testemunhas e vítimas de crime, e suas famílias;



f) sistema penitenciário, legislação penal e processual penal, do ponto de vista da segurança pública;

g) políticas de segurança pública e seus órgãos institucionais; (...).

Percebe-se que todas perpassam o conteúdo abrangido pelo Acordo-Quadro para a Disposição de Bens Apreendidos do Crime Organizado Transnacional no Mercosul, ora em apreciação, que tem por objetivo estabelecer mecanismos de cooperação e negociação entre os Estados Partes, de modo a possibilitar a distribuição de bens e ativos relacionados ao crime organizado transnacional quando houver a intervenção de dois ou mais Estados no processo de recuperação ou apreensão.

O Acordo-Quadro segue, em linhas gerais, o desenho dos instrumentos de cooperação jurídica internacional em matéria penal firmados por nosso País, que estão inseridos no bojo dos chamados Tratados de Cooperação Jurídica Internacional.

Esses instrumentos de cooperação integram o conjunto dos atos internacionais conhecidos pela sigla MLAT, advindas de sua denominação em língua inglesa (*Mutual Legal Assistance Treaties*), que abrangem tanto aqueles instrumentos bilaterais de cooperação de natureza cível, quanto o conjunto daqueles pertinentes ao Direito Penal (*Mutual Legal Assistance Treaties in Criminal Matters*), entre os quais estão aqueles atos internacionais bilaterais destinados à produção de provas no campo penal, grupo em que se insere o ato internacional em debate.

Segundo o Manual referente à Assistência Jurídica Mútua e Extradução, da Organização das Nações Unidas, “a assistência jurídica mútua em matéria penal é um processo por meio do qual os Estados buscam prover assistência, uns aos outros, no sentido de colher provas e evidências para serem usadas em processos penais”.¹

Trata-se de interação saudável entre Estados soberanos no sentido de promover a segurança pública e jurídica, coibindo a prática criminosa que perpassa e ultrapassa as fronteiras nacionais.

1 UNITED NATIONS ORGANIZATION (UN). UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Manual on Mutual Legal Assistance and Extradition**, p.19. Viena: United Nations Office, 2012.



Em tese, leciona Maia Neto²,

(...) o auxílio jurisdicional abrange diversas formas de cooperação internacional de natureza bilateral em matéria de Direito Penal, Processual Penal e de Direito Penitenciário para prevenir a delinquência, viabilizar o *ius persecuendi* estatal e efetivar mecanismos contra a impunidade, pela necessidade de combater a prática de graves crimes.

Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotada em Nova York, em 15 de novembro de 2000, mais conhecida como Convenção de Palermo, grupos criminosos organizados são definidos, como grupos estruturados de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas naquela Convenção (Artigo 2, alínea “a”), com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material.³

Entendem-se, de outro lado, como grupos estruturados, também nos termos da Convenção de Palermo (Artigo 2, alínea “c”), aqueles formados de maneira não fortuita para a prática imediata de uma infração, ainda que os seus membros não tenham funções formalmente definidas, ou que não haja continuidade na sua composição e ainda que não disponham de uma estrutura elaborada.

Sob o prisma do Direito Internacional Público, o instrumento é consentâneo com as tendências que vêm sendo adotadas na celebração de atos internacionais entre os países nessa matéria e vai ao encontro dos atos internacionais multilaterais pertinentes, tais como a mencionada Convenção de Palermo, assim como das normas pertinentes da nossa legislação doméstica.

Importa destacar que o Acordo-Quadro não é autoaplicável, sendo necessária, em cada caso e de forma individual, “a negociação sobre a

2 MAIA NETO, Cândido F., "Justiça e Cooperação Internacional em matéria penal à luz dos Direitos Humanos", in: ANNONI, Danielle (org.) **Os novos conceitos do novo Direito Internacional: cidadania, democracia e direitos humanos**, p.42. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

3 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**: Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 25 abr. 2023.



disposição do produto e instrumentos do delito entre a Parte que decidiu a apreensão e as demais Partes que tiverem cooperado nas atividades de investigação, ajuizamento e recuperação dos bens as quais possibilitaram a apreensão” (Artigo 7º).

Nesse contexto, o texto pactuado determina que a negociação, iniciada por meio de um “pedido de disposição” (Artigos 5º e 6º), será obrigatória (Artigo 7º) e obedecerá a certos parâmetros, como: a) a natureza e a importância dos bens; b) a complexidade e a importância da cooperação; e c) a incidência da cooperação prestada no resultado da causa (Artigo 8º).

O Acordo-Quadro é o primeiro do gênero firmado pelo Brasil e deve ser compreendido como parte das ações de cooperação dos Estados do Mercosul, relativas ao combate aos crimes transnacionais. Nesse sentido, observa-se que o instrumento em análise está em harmonia com outros tratados celebrados entre os países do Bloco e Estados associados, tais como: o Acordo-Quadro sobre Cooperação entre os Estados do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes de Investigação Conjunta, assinado em San Juan, em 2 de agosto de 2010⁴, e o Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia, a República do Chile, a República do Equador, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela, de 20 de julho de 2006⁵.

Além dos citados Acordos celebrados no âmbito do Mercosul, o Acordo-Quadro em apreciação também se amolda aos ditames da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, de 2000 (Convenção de Palermo), da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, aprovado pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004⁶, e ao princípio da cooperação dos povos para o progresso da humanidade, disposto no artigo 4º, inciso IX, da Constituição Federal.

4 Instrumento de ratificação depositado pelo Brasil em 11/01/2019. Fonte: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=fXOf1Unc4UqzT8KXO6tG6g%3d%3d.

5 Este Acordo foi aprovado na Câmara dos Deputados (PDL 934/2021), aguardando apreciação pelo Senado Federal (remessa ao Senado Federal por meio do Of. nº 587/2022/SGM-P, em 10/11/2022).

6 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 25 abr. 2023.



O instrumento está, ainda, em consonância com o que prescreve o Manual de Cooperação Jurídica Internacional (matéria penal e recuperação de ativos), 4ª edição, Brasília, 2019, editado pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério de Justiça e Segurança Pública.⁷

Atende, também, ao disposto no Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais – Mercosul, assinado em San Luís, República Argentina, em 25 de junho de 1996, entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, aprovado pelo Decreto nº 3.468, de 17 de maio de 2000⁸; e no Acordo sobre Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais entre os Estados-Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile, aprovado pelo Conselho de Ministros do Mercosul, em Buenos Aires, em 18 de fevereiro de 2002, promulgado pelo Decreto nº 8.331, de 12 de novembro de 2014⁹; especialmente no Artigo 2 de ambos, que tratam do alcance da assistência em relação aos bens.

Eram essas as considerações a fazer, tanto no que concerne ao conteúdo técnico do ato internacional em análise.

Em face do exposto, VOTO pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 163, de 2022, que aprova o texto do Acordo-Quadro para a Disposição de Bens Apreendidos do Crime Organizado Transnacional no MERCOSUL, assinado em Montevidéu, em 17 de dezembro de 2018.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado ALBUQUERQUE
Relator

7 Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/publicacoes/manuais/cooperacao-juridica-internacional-em-materia-penal/manual-penal-online-final-2.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

8 Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3468.htm>. Acesso em: 25 abr. 2023.

9 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8331.htm>. Acesso em: 25 abr. 2023.



