



Opinião: O PL 10.431/2018 e as resoluções da ONU contra o terrorismo

1. Introdução

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal aprovaram, nos dias 12 e 20 de fevereiro, respectivamente, o Projeto de Lei 10.431/2018.

De autoria do Poder Executivo (ex-presidente Michel Temer), o PL tramitava em regime de urgência e veio alterar a legislação brasileira ao prever um mecanismo de execução direta de sanções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) ligadas a investigados ou acusados de terrorismo, seu financiamento ou atos correlacionados.

O projeto de lei tem suscitado debates entre parlamentares, em especial pela urgência imprimida em sua tramitação e pelo seu teor, que supostamente permitiria a criminalização de movimentos sociais e políticos.

Mas o que esta lei traz de novo e por que o governo federal, mais especificamente o ministro da Justiça, vem pressionando pela sua aprovação? É o que pretendemos explicar.

2. Antecedentes da lei

O projeto tem como razão atender a advertência do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo (Gafi) de junho de 2018, segundo o qual o não cumprimento das sanções decorrentes do CSNU, em matéria de terrorismo, poderia resultar na suspensão ou expulsão do Brasil do grupo.

O Gafi, com sede na França, é uma entidade intergovernamental que visa o estabelecimento de padrões internacionais para o combate aos crimes de lavagem de dinheiro, terrorismo e demais ameaças à integridade do sistema financeiro internacional. Os mecanismos desenvolvidos no âmbito do Gafi são referência para o CSNU, existindo um forte movimento para que sejam adotados pelas estruturas regulatórias dos países ligados ao grupo.

Com efeito, em 2015, período de governo da ex-presidente da República Dilma Rousseff (PT), foi aprovada a Lei 13.170/2015, que disciplina a indisponibilidade de bens, direitos ou valores de posse ou propriedade de pessoas físicas ou jurídicas que tenham sofrido sanções consequentes de resoluções do CSNU.

Com a aprovação desta lei, houve parcial atendimento às exigências internacionais de adoção de regras para desarticulação do fluxo transnacional de capital oriundo do terrorismo, narcotráfico e do crime organizado.



Parcial, pois, apesar de expressar o esforço brasileiro quanto à cooperação internacional, não se abriu a possibilidade de cumprimento imediato — sem a realização de procedimentos de internalização e homologação — das resoluções do CSNU sobre terrorismo e seu financiamento, bem como sobre a proliferação de armas de destruição em massa.

O Projeto de Lei 10.431/2018 pretende sanar essa lacuna com a revogação parcial da Lei 13.170/2015 no ponto em que esta demandava o aforamento de ação judicial para execução de resoluções do CSNU sobre este tema no Brasil.

A consequência de eventual não adoção das medidas do CSNU por parte do Brasil seria o corte da nota de crédito do país, ficando mais distante do selo de país que paga as dívidas. A nota serve como referência para investidores estrangeiros e, para concedê-la, atividade realizada por agências internacionais de crédito, são consideradas a situação fiscal e a estabilidade do país, inclusive do ponto de vista financeiro.

Logo, ao ter um sistema financeiro mais suscetível à lavagem de capitais ligados ao terrorismo e, portanto, menos hígido, o país estaria “marcado” negativamente no mercado econômico global, do que decorre a alegada necessidade de aprovação do projeto.

3. Entendendo o PL e suas dificuldades

A aprovação do PL é considerado um passo importante em termos de reputação internacional do Brasil, pois, como membro da ONU, e tendo assinado e promulgado o Decreto 19.841/45 (Carta das Nações Unidas), o Brasil concordou em aceitar e executar as decisões do CSNU.

O conselho é responsável pela paz e segurança internacionais, sendo formado por 15 membros. Dos 15, cinco são permanentes (que possuem direito de veto): Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China. O restante, dez membros, são eleitos pela Assembleia Geral por dois anos.

O CSNU é órgão que possui poder decisório, isto é, todos os membros das Nações Unidas — o que inclui o Brasil — devem aceitar e cumprir as decisões do conselho.

O Projeto de Lei 10.431/2018, dentre outras previsões, determina que todos os órgãos do governo, empresas ou entidades brasileiras executem imediatamente as sanções previstas em resoluções do CSNU em face de pessoas naturais, jurídicas e entidades envolvidas com terrorismo ou atos correlacionados, como financiamento ou proliferação de armas de destruição em massa. Esses terão seus ativos e contas bloqueadas, restrições quanto à entrada e saída do país e importação e exportação de bens.

Tais sanções ocorreriam mediante o “cumprimento imediato”, instrumento previsto no PL 10.430/2018, que dispensa atos de internalização ou homologação da decisão do CSNU no país.



De um lado, o temor é que a não aprovação do projeto poderia promover a saída de capitais e limitação à entrada de novos investimentos estrangeiros no país. Isso porque, se o Brasil for suspenso ou expulso do Gafi, ou for taxado internacionalmente como país de alto risco ou não cooperativo, haverá consequências para as operações bancárias estrangeiras, redução de recursos e impacto em negócios internacionais.

Caso ainda seja suspenso do grupo, o Brasil teria sua imagem deteriorada em nível global, tendo em vista que ficaria posicionado lado a lado com países como Líbia, Sudão, Cuba, Irã e Coreia do Norte. A título de exemplo, as agências bancárias situadas nos Estados Unidos sofrem sanções patrimoniais quando atuam com nações da lista dos países que não combatem o terrorismo. Isso significa que não há como negar que as instituições financeiras podem passar a agir com resguardo em relação ao Brasil, de forma a dificultar transações em âmbito internacional, o que impactaria diretamente a economia da nação.

Em contrapartida, o conceito de “terrorismo” ainda não é consenso no Brasil, mesmo com o advento da Lei 13.260/2016. Os críticos apontam que o tipo aberto e a falta de controle judicial do “cumprimento imediato”, executado pelo próprio Ministério da Justiça, permitiria a criminalização de movimentos sociais e políticos que, em tese, poderiam ser classificados como terroristas pelo CSNU, sem que isso tenha passado pelo crivo da jurisdição brasileira.

Somado a isso, em dissonância ao previsto no artigo 5º, LV da Constituição Federal de 1988, o texto do projeto de lei não garante direito de defesa amplo àquele que for acusado por prática de atos terroristas, tendo em vista que se é lícito alegar apenas: homonímia, erro na identificação do requerido ou dos ativos, exclusão do requerido da lista de sanções do CSNU, expiração do prazo de vigência das sanções (artigo 15, parágrafo 1º).

Assim, bastaria o ato unilateral de uma nação ou governo federal de indicar à ONU um indivíduo suspeito de terrorismo que, ao ser acolhido pelo CSNU, ele automaticamente teria seu nome submetido a uma lista internacional de agentes ligados a crimes de terrorismo, o que acarretaria, por certo, na sua insolvência e aprisionamento financeiro.

Vale citar, nesse sentido, o caso Yassin Abdullah Kadi, no qual o Tribunal de Justiça Europeu determinou a retirada do nome de um cidadão saudita da listagem de sanções europeias, lista de supostos terroristas, bem como a não execução por parte da União Europeia de sanções patrimoniais, sob o fundamento de que não havia justificativa legal para a inclusão de seu nome na lista e a sanção aplicada ignorava o princípio do devido processo legal.

Importante destacar que o PL prevê outras formas de execução de pedidos e decisões estrangeiras ou de organismos internacionais que passam pela apreciação do Poder Judiciário. Nesse sentido, as medidas que não se enquadrarem na possibilidade de “cumprimento imediato”, descrita nos artigos 6 a 11, deverão necessariamente ser precedidas de pedido perante a Justiça Federal, como é o caso do “Auxílio Direto Judicial” e “Auxílio Direto Judicial a requerimento de autoridade estrangeira”.



Em tais situações, prevê a lei que a Advocacia-Geral da União ficará responsável por fazer a solicitação perante a Justiça, devendo demonstrar a existência de “bases razoáveis” para acolhimento do pedido, a partir da solicitação de outros países ou órgãos internacionais.

O termo “bases razoáveis”, a nosso ver, traz uma vagueza que não se coaduna com o princípio da taxatividade em matéria penal. Assim, seria importante que o cumprimento de pedidos de tal natureza passasse também pela análise se a conduta apurada se enquadra, em tese, no tipo penal de terrorismo previsto na legislação brasileira (artigo 2º e parágrafos da Lei 13.260/2016), de modo a que o cumprimento do auxílio não se transforme em violação indireta à Constituição Federal e aos princípios penais adotados no Brasil.

Vale mencionar que a Lei 13.260/2016 tomou cuidado expresso em deixar fora da abrangência do crime a “conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais” (parágrafo 2º, do artigo 2º), motivo pelo qual o cumprimento da medida deve ser realizado *cum grano salis*.

4. Conclusão

A discussão em torno do PL 10.431/2018 se insere no bojo da tendência, vista nos últimos séculos, de gradual esmorecimento do poder de cada Estado no plano internacional *vis à vis* a maior integração financeira e tecnológica dos Estados. Tal situação cria condições para o surgimento de mecanismos cooperativos e multilaterais para tratar de temas de interesse transnacional, como se nota no combate à lavagem de capitais.

Dessa forma, a aprovação do Projeto de Lei 10.431/2018 demanda prudência para se avaliar: (i) o renome brasileiro em âmbito internacional e o adequado cumprimento das obrigações que assumiu de combate à lavagem de capitais e terrorismo; (ii) os riscos da importação cega de decisões tomadas por entes externos em prejuízo de pessoas naturais, jurídicas ou entidades, em especial quando se mitigam de forma drástica os direitos de defesa contra tais medidas e se coloca em risco atividades que, em situações normais, podem não ser criminalizadas em solo nacional, como as atividades de movimentos políticos e sociais.

**O PL foi sancionado no dia 9 de março de 2019 e virou a Lei 13.810/2019*

Date Created

06/03/2019