

**Universidade Federal de São Carlos**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

**Mônica Sodré Pires**

**O Congresso Nacional e sua participação no combate às atividades ilícitas  
no Brasil (1988 – 2010)**

**São Carlos**  
**2012**

**Mônica Sodré Pires**

**O Congresso Nacional e sua participação no combate às atividades ilícitas  
no Brasil (1988 – 2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Simone Diniz

**São Carlos**

**2012**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

P667cn

Pires, Mônica Sodré.

O Congresso Nacional e sua participação no combate às atividades ilícitas no Brasil (1988 – 2010) / Mônica Sodré Pires. -- São Carlos : UFSCar, 2012.

149 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2012.

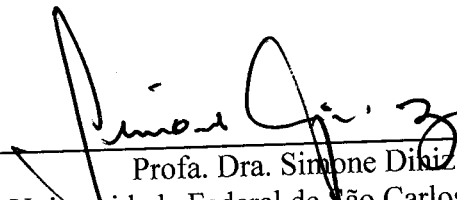
1. Ciência política. 2. Brasil - congresso. 3. Poder legislativo. 4. Atos internacionais. 5. Leis. 6. Ilícito - Brasil. I. Título.

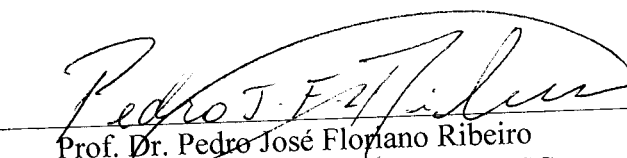
CDD: 320 (20<sup>a</sup>)

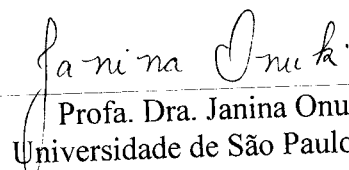


PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE  
Mônica Sodré Pires.

24/02/2012

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Simone Diniz  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Janina Onuki  
Universidade de São Paulo/USP

Submetida à defesa em sessão pública  
Realizada às 14h30 no dia 24/02/2012.

Banca Examinadora:  
Prof. Dra. Simone Diniz.  
Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro.  
Prof. Dra. Janina Onuki.

Homologado na CPG-PPGPOL na  
22<sup>a</sup> Reunião no dia 28/03/2012

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade.  
Coordenador do PPGPOL

## AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, por me ensinar os sentidos de ética e responsabilidade. À minha mãe, por me ensinar que há milagres em todas as partes. Aos dois, pelo apoio, compreensão, incentivos e por permitirem, desde muito cedo, que eu fizesse minhas próprias escolhas.

Ao meu noivo, pelo companheirismo, amor e paciência de quem há anos se dedica ao processo diário de estar ao lado de alguém instável e perfeccionista.

Ao meu irmão e sua família pela paciência com que lidaram com minhas ausências.

Aos outros membros da minha família cuja convivência aos finais de semana foi sempre fundamental para que eu não me esquecesse o real valor daquilo que importa.

À minha orientadora, Simone Diniz, por ter me auxiliado no processo de encontrar um caminho que não me levasse a qualquer lugar. À sua paciência, orientação e generosidade que jamais serei capaz de mensurar.

Ao Professor Cláudio Ribeiro pela disposição em auxiliar, pela leitura cuidadosa e inúmeras contribuições.

Aos Professores Janina Onuki e Pedro Floriano Ribeiro pelos valiosos comentários e sugestões.

Aos meus amigos do Núcleo do Estudos Legislativos e Política Externa (NELPE), Alessandra, Anelise, Diego, Edmir, Josué, Juliana, Márcio e Matheus por terem me ensinado o espírito de equipe que levarei comigo para sempre.

Agradecimentos especiais ao Márcio Vinícius Pedro pela amizade, pelo apoio nos momentos de alegria e tristeza e pelo companheirismo de copo e de cruz.

Agradecimentos especiais ao Diego de Freitas Rodrigues pelos auxílios diversos, pela paciência e pela crença admirável e inspiradora de que a vida devia ser bem melhor. E será!

Agradecimentos especiais também à Alessandra Guimarães Soares pela gentileza em me hospedar, pelas trocas durante todo esse tempo e por ser a personificação de quando se quer tudo é possível.

À Renata Branco por ter compartilhado diariamente cinco dos meus seis anos dedicados à Ciência Política. Pela compreensão, amizade, ótima companhia e por ser a irmã que eu escolhi.

Aos meus amigos não necessariamente acadêmicos, mas não menos importantes que, além de compreenderem minhas ausências, me auxiliaram com palavras de incentivo e carinho em momentos que a estafa batia à porta: Alexandra Avellar, Ana Elisa Silva, Beatriz Poli, Carolina Endres, Cristiano Carvalho, Glauco Pilon, Juliane Acquaro, Marcelo Seneda, Millena Tolentino, Paula Luciano, Priscila Kobayashi, Ricardo Kobayashi, Rafaela Satin, Roberta Seneda, Tiago Almeida, Thais Araújo e Família Yamazaki.

Aos funcionários do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, em especial Cláudia, Raphael e Ronaldo, por serem sempre tão solícitos e permitirem o bom andamento deste trabalho.

Aos responsáveis pelo funcionamento dos domínios eletrônicos da Presidência da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem os quais essa pesquisa não teria sido possível.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) que me concedeu o privilégio de desenvolver um projeto com apoio de seus recursos.

A todas as pessoas que de alguma maneira contribuíram para que esse trabalho pudesse ser realizado.

O meu mais sincero agradecimento.

“Disse a flor para o pequeno príncipe: é preciso que eu suporte duas ou três larvas se eu quiser conhecer as borboletas”  
(Antoine de Saint-Exupéry)

## RESUMO

Esse trabalho se propõe a mapear e analisar as ações governamentais brasileiras e o comportamento do Congresso Nacional no combate a práticas ilícitas a partir de Atos internacionais e de dispositivos legais internos sobre o tema. Para isso, considerando a área temática aqui classificada como “ilícitos” e o período compreendido entre 06/10/1988 e 31/12/2010, tomamos como material empírico, de um lado, os Atos internacionais negociados pelo Executivo e aprovados pelo Congresso Nacional brasileiro, com ênfase para as Convenções das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas; de Combate à Corrupção e de Combate ao Crime Organizado Transnacional, conhecidas respectivamente como Convenções de Viena, Mérida e Palermo. De outro lado, tomamos as Leis Ordinárias existentes no país, com ênfase para a Lei nº 9.034 de 1995; Lei nº 9.613 de 1998 e Lei nº 10.763 de 2003, conhecidas respectivamente como Lei do Crime Organizado; Lei Anti-Lavagem e Lei da Corrupção.

Partimos do pressuposto que as atividades internacionais e, mais especificamente, os Regimes Internacionais foram os principais fatores que impulsionaram a ação governamental no combate às tais práticas. Concluímos que, na maioria das vezes, a relação entre os Poderes se dá sob a forma de cooperação e que, ao contrário do lugar comum que atribui ao Legislativo desinteresse e morosidade em determinados assuntos, Deputados e Senadores são mais ativos do que inicialmente se poderia supor.

**Palavras-chave:** Legislativo; Atos Internacionais, Leis Ordinárias; Ilícitos

## **ABSTRACT**

This study aims to map and analyze the actions and behavior of the Brazilian government and National Congress fighting illegal practices from International acts and domestic legal provisions on the subject. To do so, considering the subject area here classified as "illicit" and the period between 06/10/1988 and 31/12/2010, we take as empirical material, on the one hand, the International acts negotiated by the Executive and approved by the Brazilian National Congress with emphasis on the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances; United Nations Convention Against Corruption and United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, known respectively as the Vienna, Merida and Palermo Conventions. On the other hand, we take the ordinary laws in the country, with emphasis on the Law nº 9.613 of 1998, Law nº 9.034 of 1995 and Law nº 10.763 of 2003, known respectively as the Law on Money Laundering, Law on Organized Crime and Law on Corruption.

We start from the assumption that systemic international activities, and more specifically the International Regimes, were the main factors behind this government action in combating such practices. We conclude that, in most cases, the relationship between the Powers happens in the form of cooperation and that, contrary to common knowledge that attributes the Legislature with lack of interest and delay in certain subjects, the Representatives and Senators are more active than one might initially assume.

**Keywords:** Legislative, International acts, Ordinary Laws, Illicit



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1.</b> Figura 1. Prevalência de uso de drogas entre os entrevistados das 108 cidades com mais de 200 mil habitantes no Brasil.....	9
<b>Figura 2.</b> Arrecadações do Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD) entre 2003 e 2007.....	10
<b>Figura 3.</b> Proporção de mulheres condenadas por tráfico humano e por todos os crimes combinados na Europa entre 2003 e 2006.....	15
<b>Figura 4.</b> Principais rotas de tráfico humano no Brasil.....	16
<b>Figura 5.</b> Número de Atos Internacionais Assinados pelo Brasil no século XIX.....	35
<b>Figura 6.</b> Número de Atos Internacionais Assinados pelo Brasil no século XX.....	36
<b>Figura 7.</b> Número de Atos Internacionais Assinados pelo Brasil por Ano de 01/01/2000 a 30/04/2008.....	36
<b>Gráfico 1.</b> Atos Internacionais na área de ilícitos aprovados pelo Congresso Nacional entre 1988 e 2010 por tema.....	64
<b>Gráfico 2.</b> Atos Internacionais na área de ilícitos entre 1988 e 2010 por tema e gestão governamental.....	64
<b>Gráfico 3.</b> Atos internacionais na área de ilícitos apresentados e promulgados entre 1988 e 2010 por gestão governamental.....	66
<b>Gráfico 4.</b> Atos internacionais na área de ilícitos aprovados pelo Congresso Nacional entre 1988 e 2010 por país de negociação.....	68
<b>Gráfico 5.</b> Atos internacionais na área de ilícitos com movimentação parlamentar na Câmara dos Deputados entre 1988 e 2010 por tema.....	71
<b>Gráfico 6.</b> Atos internacionais na área de ilícitos com movimentação no Senado Federal entre 1988 e 2010 por tema.....	71
<b>Gráfico 7.</b> Legislação Ordinária na área de ilícitos sancionada no Brasil entre 1988 e 2010 por tema.....	101
<b>Gráfico 8.</b> Legislação Ordinária na área de ilícitos sancionada no Brasil entre 1988 e 2010 por tema e gestão governamental.....	102
<b>Gráfico 9.</b> Legislação Ordinária na área de ilícitos entre 1988 e 2010 com movimentação na Câmara dos Deputados por tema.....	104
<b>Gráfico 10.</b> Legislação Ordinária na área de ilícitos entre 1988 e 2010 com movimentação parlamentar no Senado Federal por tema.....	105

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Iniciativa de proposição de Projetos de Lei na área de ilícitos entre 1988 e 2010.....	107
---	-----

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b> Índice de Percepção da Corrupção – Brasil – 1998 à 2010.....	18
<b>Tabela 2.</b> Indicadores de movimentação parlamentar na Câmara dos Deputados e Senado Federal entre 1988 e 2010 na área de ilícitos – Atos Internacionais.....	69
<b>Tabela 3.</b> Indicadores de movimentação parlamentar na Câmara dos Deputados e Senado Federal entre 1988 e 2010 na área de ilícitos – Leis Ordinárias.....	106

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFEPA	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
APE	Análise de Política Externa
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos – Câmara dos Deputados
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – Câmara dos Deputados
CEBRI	Centro Brasileiro de Relações Internacionais
CJ	Consultoria Jurídica – Ministério das Relações Exteriores
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COCIT	Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais
CRE	Comissão de Relações Exteriores – Câmara dos Deputados e Senado Federal
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
DAI	Divisão de Atos Internacionais
EIG	Economia Ilícita Global
ELG	Economia Lícita Global
FAFT	Financial Action Task Force
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAFI	Grupo de Ação Financeira Internacional
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OBDI	Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organizações Internacionais
OICS	Órgão Internacional de Controle de Estupefacientes
ONU	Organização das Nações Unidas
PDC	Projeto de Decreto Legislativo - Câmara dos Deputados
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PDS	Projeto de Decreto Legislativo – Senado Federal
PNUCID	Programa das Nações Unidas para Controle Internacional das Drogas
SENAD	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	1
<b>Capítulo 1 – Atividades ilícitas transnacionais</b>	
1. Definição.....	6
1.2 Atividades ilícitas transnacionais: cenário.....	7
<b>Capítulo 2 – Relações Internacionais e Política Externa</b>	
2. Relações Internacionais – surgimento do objeto de estudo, disciplina e principais debates teóricos.....	21
2.1 Incorporação de fatores domésticos nas análises de política externa.....	26
2.2 Estudos sobre a participação do Legislativo em política externa.....	29
<b>Capítulo 3 – Poder Executivo, Poder Legislativo e política externa</b>	
3. Desenho institucional brasileiro e a conseqüente relação entre os Poderes: uma revisão da literatura recente.....	42
3.1 O papel dos Parlamentos na Condução dos Assuntos em política externa.....	46
3.2 Constituição de 1988, o papel dos Poderes em política externa e os mecanismos de participação do Legislativo em política externa.....	49
3.3 Processo legislativo de apreciação dos Atos internacionais.....	55
<b>Capítulo 4 – Material Empírico</b>	
4 Tipologia das Atividades Ilícitas.....	60
4.1 Atos Internacionais na área de ilícitos.....	61
4.2 Regimes Internacionais de Combate aos Ilícitos Transnacionais e o papel do Congresso Nacional.....	72
4.2.1 Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.....	73
4.2.2 Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.....	82
4.2.3 Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.....	89
4.3 Legislação Ordinária.....	99
4.3.1 Lei nº 9.034 de 1995.....	107

4.3.2 Lei nº 9.613 de 1998.....	112
4.3.3 Lei nº 10.763 de 2003.....	121
<b>Conclusão.....</b>	<b>127</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>135</b>
<b>Apêndice.....</b>	<b>145</b>

## INTRODUÇÃO

As atividades ilícitas transnacionais ocorrem de maneira disseminada ao redor do mundo, atingem países com variados graus de desenvolvimento e demandam atenção crescente por parte dos decisores políticos. Embora não sejam prática recente, a globalização seguramente modificou a maneira de agir dos grupos ligados a essas atividades, aumentando seu poder de comunicação, deslocamento e sua capacidade de movimentação de recursos materiais, humanos e financeiros.

De acordo com Naím (2006), os anos 90 do século passado são um marco no que se refere ao comércio ilícito, e as inovações tecnológicas como o incremento dos meios de transporte, desenvolvimento das redes de comunicação e o advento da *internet* propiciaram uma escala global de atuação para esse tipo de comércio, transformando o sistema internacional ao modificar as regras, introduzir novos atores e reconfigurar o poder na política e economia mundiais. Com efeito, diversas discussões têm sido levantadas acerca do papel do Estado frente a essas mudanças e, por consequência, sobre sua capacidade de atuar como principal agente coibidor de tais práticas.

A partir dessas constatações, um dos problemas de pesquisa atual e que aqui nos concerne é a necessidade de se prestar atenção ao papel das atividades ilícitas como elemento motivador para a formulação de políticas, sejam elas de prevenção, combate, tratamento e/ou manutenção da lei. É preciso destacar que as referidas atividades tratam de temas distintos, mas muitas vezes imbricados como tráfico de drogas, corrupção, tráfico humano, terrorismo, lavagem de dinheiro e outros. Apesar dos inúmeros obstáculos e dificuldades que se apresentam quando se trata de coibi-las, importantes esforços domésticos e globais têm sido empreendidos nesse sentido.

Na agenda internacional a preocupação com essas atividades ganhou um sentido de urgência a partir da década de 1980 devido à rápida expansão do tráfico de drogas (NAÍM, 2006, p.143). No rol das atividades ilícitas mencionadas o crime de lavagem de dinheiro é um dos que mais tem recebido atenção por parte dos compromissos internacionais e também por parte da legislação doméstica brasileira. A Convenção de Viena, em junho de 1988, foi um marco no combate a essa atividade em âmbito internacional, influenciando ordenamentos jurídicos de vários Estados, entre eles o Brasil.

Além da Convenção supracitada, outros importantes compromissos internacionais vêm sendo firmados no intuito de coibir as práticas relatadas. De modo inegável, os contornos

adquiridos pelas relações internacionais em anos recentes, o dinamismo característico de suas atividades e o aumento no número de compromissos assumidos entre países que afetam sobremaneira o ordenamento jurídico interno dos Estados têm fomentado o debate sobre a validade e principalmente, necessidade de democratizar o acesso e as discussões em torno dessas questões. Não por acaso, mais recentemente aumentaram também os estudos sobre a participação do Legislativo em assuntos de foro internacional.

A partir dessas constatações, o estudo em questão tem como principal objetivo mapear e analisar as ações governamentais e o comportamento do Congresso Nacional no combate às práticas ilícitas, tomados a partir dos Atos internacionais e de dispositivos legais internos sobre o tema. Partimos do pressuposto que as atividades internacionais, mediadas pela política externa brasileira, foram os principais fatores que impulsionaram a ação governamental no combate às tais práticas. Para isso, fazemos uso das contribuições da teoria dos Regimes Internacionais, dos estudos que reconhecem a existência de outros atores importantes que não somente o Estado na condução de assuntos relativos à política externa e, mais especificamente, de estudos que se dedicam à compreensão do papel do Legislativo nessas matérias.

De maneira geral, enveredar pelo assunto esbarra, no mais das vezes, no discurso de que o Legislativo brasileiro constitui-se um ator indiferente ou apático frente às questões de política externa, motivado entre outros, pelo nosso desenho institucional que cerceia a atuação parlamentar (por permitir a atuação somente *ex post* e não contemplar a proposição de emendas), pela alta especialização das matérias e pelos diminutos ganhos eleitorais advindos do envolvimento nessas questões. (DINIZ, 2009).

Este trabalho sustenta que o interesse parlamentar nas questões de política externa, tomado aqui a partir dos compromissos contraídos, existe e, a despeito das limitações impostas pelo desenho constitucional, é muito maior do que alguns estudos pressupõem. No âmbito doméstico, as supostas limitações institucionais que cerceariam a atuação parlamentar nos assuntos relativos à política externa não se encontram presentes, permitindo que analisemos a atuação legislativa onde o desenho institucional se mostra mais permeável, a saber: nas Leis Ordinárias.

A partir dessas constatações, o trabalho aqui apresentado encontra-se embasado em dois veios da literatura: (1) os estudos que fornecem o referencial teórico sobre participação do Legislativo em política externa e (2) abordagens que analisam a atuação do Poder Legislativo via processo decisório nas Casas Congressuais.



Em resumo, tomamos como variável independente os Regimes Internacionais (através de Convenções e Protocolos específicos) e seu encaminhamento pelo Executivo brasileiro para deliberação do Congresso Nacional, que entendemos ser o fator catalisador para a ação governamental no combate a tais práticas.

Como variável dependente tomamos o comportamento do Congresso Nacional no combate às atividades ilícitas, nas duas atuações que o desenho institucional brasileiro lhe permite: (1) na sua atuação em matérias de política externa, através da deliberação dos Atos internacionais enviados pelo Executivo e aprovados pelo Congresso Nacional na área temática de ilícitos, no período compreendido entre 06/10/1988 e 31/12/2010 e (2) através de dispositivos internos relacionados ao tema, através de Legislação Ordinária referente ao assunto no mesmo período considerado.

Com isso, visamos responder às seguintes perguntas:

**1) Qual o posicionamento do Brasil frente a essas atividades? O que tem sido feito em cenário internacional e no plano legislativo para coibi-las?**

Para responder essas questões específicas mapeamos todos os Atos internacionais contraídos pelo Brasil na área de ilícitos no período entre 06/10/1988 e 31/12/2010, enviados para deliberação do Congresso Nacional e por este aprovados. De maneira análoga, mapeamos toda a Legislação Ordinária produzida no país nessa área temática e sancionada pelo Executivo brasileiro no mesmo período temporal.

**2) Qual a atuação dos parlamentares, tomados através dos posicionamentos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, na deliberação dos Atos internacionais e nos dispositivos internos em relação aos ilícitos?**

Para isso, fornecemos um panorama geral sobre como essas proposições foram apreciadas nas duas casas Congressuais e sobre evidências de movimentação parlamentar em torno dos temas.

Tanto no caso dos Atos quanto no que diz respeito às Leis, tais evidências são computadas a partir de sete indicadores principais: solicitações de urgência; pedidos de vista; votação divergente (abstenção, voto contrário, votação nominal e pronunciamento em separado); emendas; ressalvas, requerimentos (de informação e de audiência) e votos de regozijo, louvor ou censura.

No caso dos Atos, o foco recai sobre os três principais compromissos internacionais firmados no âmbito da Organização das Nações Unidas no combate às atividades ilícitas transnacionais: a Convenção de Viena, a Convenção de Mérida e a Convenção de Palermo.

No caso das Leis Ordinárias, o foco recai sobre a Lei nº 9.034 de 1995; Lei nº 9.613 de 1998 e Lei nº 10.763 de 2003, conhecidas respectivamente como Lei do Crime Organizado, Lei Anti-Lavagem e Lei da Corrupção.

**3) Qual a relação que se estabelece entre Executivo e Legislativo no Brasil no que toca essas questões?**

Para isso, o foco incide nos três principais compromissos internacionais firmados no âmbito da Organização das Nações Unidas no combate às atividades ilícitas transnacionais e nas três Leis Ordinárias produzidas no país cujos temas são similares aos dos instrumentos internacionais. Em todos os casos, tomamos aqui evidências dessa relação articuladas através da exposição de motivos encaminhada ao Congresso Nacional juntamente com o texto da proposição; do lapso temporal empregado entre a assinatura do compromisso e seu envio para deliberação do Legislativo; dos lapsos temporais de apreciação das duas Casas Congressuais e de promulgação do compromisso pelo Executivo após concordância legislativa, e através de eventuais colaborações entre os Poderes para negociação, apreciação e/ou implementação dos instrumentos, encontradas no processo de tramitação.

Em relação ao material empírico, no que tange os Atos internacionais, as principais fontes de consulta são os Diários da Câmara dos Deputado, do Senado Federal e do Congresso Nacional, assim como as bases de dados das duas Casas legislativas referentes aos compromissos encaminhados pelo Executivo para aprovação do Congresso Nacional e transformados em norma jurídica no período temporal considerado. Em relação ao cenário doméstico, as principais fontes de consulta são as Leis Ordinárias do período, disponíveis para consulta no domínio eletrônico da Presidência da República, assim como as bases de dados das duas Casas Legislativas referentes à tramitação das mesmas.

A proposta que apresentamos se justifica na medida em que se notam lacunas no estudo sobre os compromissos internacionais na área de ilícitos e sobre a relevância da atuação dos diferentes Poderes e atores na sua produção. Ademais, cria classificações sobre as atividades ilícitas inexistente em outros estudos nacionais e internacionais sobre o tema. Ao relacionar fatores internacionais e domésticos, contribui também para o entendimento de como as relações e demandas internacionais se articulam com a produção da legislação

interna, permitindo um acompanhamento histórico e analítico de como o problema tem sido tratado no País. Por último, mas não menos importante, considera-se o tema como de altíssima relevância uma vez que é capaz de produzir pertinentes reflexões sobre o que tem sido feito no combate às atividades ilícitas pelo nosso país.

A presente dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos. No Capítulo 1 serão apresentados alguns contornos das atividades ilícitas e um panorama do cenário dessas atividades ao redor do globo. O capítulo 2 será destinado à compreensão do surgimento das Relações Internacionais, seus debates teóricos, sua distinção conceitual em relação a Política Externa e apresentação da teoria dos Regimes Internacionais, que dão embasamento às conclusões aqui apontadas. Ainda nesse capítulo, serão apresentados estudos que incorporam os condicionantes domésticos às análises de política externa e realizaremos uma revisão da literatura sobre a participação do Legislativo nos assuntos de foro internacional.

No capítulo 3, iniciaremos com uma revisão do debate sobre as características institucionais brasileiras e a conseqüente relação entre os poderes daí advinda e forneceremos uma visão sobre o papel dos parlamentos na condução dos assuntos em política externa. Em seguida, analisaremos o papel do poder Legislativo, seus mecanismos de participação, os limites para sua atuação em política externa no Brasil pós-1988, e o processo legislativo de apreciação dos Atos internacionais.

No Capítulo 4, apresentaremos o material empírico coletado, a classificação das atividades ilícitas e a análise do papel do Congresso Nacional e sua relação com o Executivo, com ênfase nos três instrumentos internacionais e nos três dispositivos normativos internos, à luz dos capítulos teóricos já apresentados.

# CAPÍTULO 1

## ATIVIDADES ILÍCITAS TRANSNACIONAIS

### 1. Definição

De acordo com Friman e Andreas (1999), fluxos ilícitos transfronteiriços, a exemplo do tráfico de drogas, tráfico de pessoas e lavagem de dinheiro, têm sido importante fonte tanto de cooperação quanto de conflito entre Estados e atores não estatais nos últimos anos. Apesar do crescente volume dessas transações, de sua inegável presença e de seus malefícios, a Economia Ilícita Global (EIG)<sup>1</sup> permanece pouco noticiada e subexplorada na literatura político-econômica internacional. De maneira geral, segundo os autores, a mídia e a academia têm falhado em tentar compreender e elucidar os processos envolvidos no lado clandestino da globalização e têm sido ainda menos sucedida no processo de compreensão de como essas atividades se ramificam e afetam as relações internacionais.

Assim como na Economia Lícita Global (ELG), entidades estatais e não estatais participam da produção, troca e venda de produtos e serviços, bem como de operações financeiras nelas envolvidas. Entretanto, dentre a variedade de bens, serviços e práticas que distinguem a EIG estão as substâncias psicoativas (como cocaína, heroína e *cannabis*), tráfico de animais, contrabando de migrantes, tráfico de armas, terrorismo, lavagem de dinheiro etc. Vale destacar que os atores que operam nesse tipo específico de economia também operam na Economia Lícita Global e a coexistência de ambas data de longo tempo. Ainda segundo os autores, embora não seja algo novo, a EIG passou por algumas mudanças significativas ao longo das décadas e as principais são da ordem: das particularidades das atividades; do método e da velocidade de transporte; do tamanho, estrutura e localização das organizações criminosas; do conteúdo das leis formuladas pelos Estados e sua intensidade/forma de aplicação; e do nível e natureza da demanda do consumidor.

Tratar do tema dos ilícitos não se traduz numa tarefa simples, principalmente devido à dificuldade em mensurar o escopo desse tipo de prática. Todavia, acreditamos que o primeiro passo para visualização empírica do problema reside na própria definição conceitual do termo “ilícito”. Um amplo leque de estudos nacionais e internacionais sobre o tema foi consultado, mas nenhum dos trabalhos mostrou-se bem sucedido na proposição de uma definição coesa e

---

<sup>1</sup> Definida como “um sistema de atividades econômicas transnacionais criminalizado pelos Estados nos países considerados importadores e exportadores” (FRIMAN; ANDREAS, 1999, p.1, tradução nossa).

dotada de sentido para esta pesquisa. Na maioria dos casos não é preocupação dos autores definir tais atividades e assim, incorrem costumeiramente no erro de dar tratamento semelhante a elas<sup>2</sup>.

De acordo com Schendel; Abrahan (2006, p.18), em virtude das inconsistentes definições de criminalidade em diferentes jurisdições e dada a ausência de uma autoridade soberana em nível global, nem sempre é possível distinguir atividades e fluxos transfronteiriços com base em categorias como “legal” e “ilegal”.

Assim, por opção metodológica, todas as atividades aqui tratadas recebem a designação de “ilícitas” e não “ilegais” por também entendermos que, a lei e o termo “legal”, costumeiramente se referem ao nível nacional, à esfera doméstica. Essa consideração não equivale a dizer que não existam leis internacionais; elas existem, mas seu escopo mostra-se limitado a uma área específica e evidencia-se especialmente fraco em relação ao comportamento entre Estados.

## **1.2 Atividades ilícitas transnacionais: cenário**

Embora impossível de se mensurar as atividades ilícitas com precisão, estimativas oficiais dão conta de que o tráfico de drogas e entorpecentes movimentava algo em torno de 500 bilhões de dólares anuais, o que representa um salto significativo em relação à década anterior, cuja estimativa girava em torno de 100 a 300 bilhões anuais. Ao mesmo tempo, o contrabando de migrantes para países desenvolvidos permitiu o florescimento de um negócio altamente lucrativo e multimilionário que chega a cobrar dos interessados 50.000 dólares por pessoa. O contrabando de espécies ameaçadas de extinção é estimado em 10 bilhões de dólares anuais, e dados fornecidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), apontam que aproximadamente 500 bilhões de dólares são lavados no sistema financeiro internacional anualmente. (FRIMAN; ANDREAS, 1999, p.2).

Conforme se expande a magnitude da EIG, também aumentam os esforços de controle tanto em âmbito doméstico quanto internacional, o que muitas vezes significa elaboração de leis mais punitivas, melhoria no aparelhamento da justiça criminal, expansão na

---

<sup>2</sup>Do mesmo modo, na maioria das vezes, não é preocupação dos autores classificar tais atividades. Por esse motivo, e para não correr o risco de darmos tratamento semelhantes a todas elas, a partir das definições apontadas nesse capítulo criamos categorias de atividades ilícitas e definimos seus escopos. Tal classificação será apresentada no capítulo 4.

colaboração de polícias transfronteiriças e trabalho conjunto entre policiais e missões de segurança.

Assim posto, entendemos que as práticas ilícitas transnacionais envolvem atividades distintas entre si, com *modus operandi* também distintos e que, na maioria das vezes, atuam de maneira indissociável. Assim, entendemos também que todas essas práticas fazem parte da criminalidade organizada transnacional, cuja operação se dá dentro da Economia Ilícita Global. Esta, por sua vez, opera em coexistência com a Economia Lícita Global.

Ainda que um fenômeno global, as diferentes atividades ilícitas incidem de maneira também distinta nos países ao redor do globo. O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), divisão da Organização encarregada, entre outros, de combater as drogas e o crime organizado, elabora anualmente um relatório sobre a situação das drogas, sua produção, consumo e tráfico no mundo. O objetivo é mapear o mercado global das substâncias, explicar suas mudanças e fornecer dados para uma abordagem mais precisa do problema. O último relatório, datado de 2011, afirma que mais de 210 milhões de pessoas fazem uso de drogas ilícitas no mundo todos os anos e aproximadamente 200.000 morrem em decorrência de seu uso. (WORLD DRUG REPORT, 2011, p.8)

As drogas apresentam ainda efeitos perversos que vão para além dos usuários individuais. Crianças cujos pais são usuários de drogas apresentam maior chance de virem a se tornar usuários ou de desenvolver outros comportamentos de risco. Em algumas regiões, o uso de drogas ilícitas contribui para a rápida propagação de doenças infecciosas como HIV e hepatite.

O mesmo relatório fornece um panorama da situação atual em comparação com anos anteriores: os dois mercados mais lucrativos para as drogas ilícitas, Estados Unidos e Europa, apresentaram respectivamente diminuição no consumo de cocaína, e estabilização no consumo de heroína. Ao mesmo tempo, aumentaram na última década o uso de cocaína na Europa e América do Sul, de heroína na África, e o uso de drogas sintéticas em várias regiões do globo. Nesse meio tempo surgiu também um novo perfil de uso: a combinação de mais de um tipo de droga ilícita, o que aumenta o risco de morte e de outras consequências graves para a saúde.

No que toca a produção, o cultivo da folha de coca e da papoula (matéria prima para o ópio e posterior fabricação da heroína) está agora limitado a alguns países, mas a produção de heroína e cocaína permanece alta. No caso específico da produção de ópio, o ano de 2010 apresentou uma redução significativa, mas mais do que ligada à políticas de repressão, os

dados tem a ver com uma doença da papoula que afetou largas regiões produtoras no Afeganistão.

Em relação ao tráfico, a situação também é bastante crítica e há locais onde o volume do comércio das drogas ilícitas excede e muito o volume da economia lícita. Dadas as altas somas que essas atividades geram, as práticas corruptoras adentram as estruturas estatais, corrompem funcionários e o Poder Público em geral, e fomentam o surgimento e reprodução de atos ligados ao crime organizado, terrorismo, lavagem de dinheiro, corrupção e outras atividades ilícitas. (WORLD DRUG REPORT, 2011, p.8)

No contexto especificamente brasileiro, os dados oficiais sobre drogas ficam a cargo do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID), órgão ligado à Secretaria Nacional de Política sobre Drogas (SENAD), da Presidência da República. Em 2010, o OBID lançou o primeiro relatório com informações unificadas sobre a situação da demanda e da oferta de substâncias psicotrópicas no país. A partir de estudo realizado com entrevistados de 108 cidades brasileiras com mais de 200 mil habitantes, constatou-se que, no ano de 2001, as drogas com maior “uso na vida” eram álcool e tabaco, seguidas pela maconha e solventes. No ano de 2005, as mesmas substâncias permaneceram no topo da lista, com aumento tanto em suas estimativas quanto nas estimativas de uso de benzodiazepínicos, cocaína, estimulantes, barbitúricos, esteróides, alucinógenos e crack. No caso dos estimulantes, a diferença significativa se justifica em virtude do consumo indevido de medicamentos para emagrecer, mais frequente entre as mulheres. Ao mesmo tempo, constatou-se diminuição nas estimativas de orexígenos, xaropes, opiáceos e anticolinérgicos. (RELATÓRIO BRASILEIRO SOBRE DROGAS, 2010, p.22).

Figura 1. Prevalência de uso de drogas entre os entrevistados das 108 cidades com mais de 200 mil habitantes no Brasil.

Droga	Prevalência de uso (%)			
	2001 <sup>1</sup>	2005		
	Na vida	Na vida	No ano	No mês
Álcool	68,7	74,6	49,8	38,3
Tabaco	41,1	44,0	19,2	18,4
Maconha	6,9	8,8	2,6	1,9
Solventes	5,8	6,1	1,2	0,4
Benzodiazepínicos	3,3	5,6	2,1	1,3
Orexígenos	4,3	4,1	3,8	0,1
Cocaína	2,3	2,9	0,7	0,4
Xaropes (codeína)	2,0	1,9	0,4	0,2
Estimulantes	1,5	3,2	0,7	0,3
Barbitúricos	0,5	0,7	0,2	0,1
Esteroides	0,3	0,9	0,2	0,1
Opiáceos	1,4	1,3	0,5	0,3
Anticolinérgicos	1,1	0,5	0,0	0,0
Alucinógenos	0,6	1,1	0,3	0,2
Crack	0,4	0,7	0,1	0,1
Merla	0,2	0,2	0,0	0,0
Heroína	0,1	0,1	0,0	0,0
Qualquer droga exceto álcool e tabaco	19,4	22,8	10,3	4,5

Fonte: Relatório Brasileiro sobre Drogas, 2010, p.22.

Embora muito longe dos volumes reais que as drogas psicotrópicas movimentam no país, o mesmo relatório fornece dados sobre os valores arrecadados pelo Fundo Nacional Antidrogas, provenientes de bens apreendidos de traficantes. O objetivo do Fundo é atuar como uma fonte complementar de recursos financeiros e materiais para apoiar a implementação, desenvolvimento e execução, pelo Estado, de ações, programas e atividades relacionadas às drogas no país. Tais dados revelam que a principal fonte de recursos do FUNAD provém da taxa de controle de insumos químicos precursores de substâncias psicotrópicas, seguido pelos numerários apreendidos pelas polícias estaduais e pela Polícia Federal, e, logo em seguida, pelos valores arrecadados em leilões.

Figura 2. Arrecadações do Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD) entre 2003 e 2007<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Valores em Reais (R\$).



Ano	Numerário	Tutela cautelar	Lelões	Medida Socio-educativa	Insumos químicos	Total
2003	867.478,10	98.006,13	883.387,73	0,00	19.547.994,35	21.396.866,31
2004	674.669,19	1.140.976,79	1.625.887,69	0,00	17.431.158,86	20.872.692,53
2005	2.537.974,42	22.065,97	1.214.717,83	0,00	17.654.680,28	21.429.438,50
2006	3.351.677,40	1.058.719,24	3.298.995,34	0,00	17.310.550,08	25.019.942,06
2007	3.226.396,10	2.002.199,87	2.843.924,24	10.212,64	15.238.729,93	23.321.462,78
Total	10.658.195,21	4.321.968,00	9.866.912,83	10.212,64	87.183.113,50	112.040.402,18

Fonte: FUNAD. Relatório Brasileiro sobre Drogas, 2010, p.309.

Outra atividade ilícita bastante conhecida é a lavagem de dinheiro, fim último de todas as outras práticas e uma das que tem recebido maior atenção no cenário internacional. Em 1989, os países do G7<sup>4</sup> compuseram uma força-tarefa (denominada *Financial Action Task Force on Money Laundering*) com intuito de reunir informações sobre esse tipo de atividade. Dentre suas atribuições está o desenvolvimento de políticas, tanto em nível nacional quanto internacional, para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.

Assim, o FAFT/GAFI é um organismo político intergovernamental que trabalha em prol de fomentar a vontade política nos Estados para realização de reformas legislativas e regulamentares nesses domínios. Periodicamente são estabelecidas e revisadas uma série de recomendações (40+9)<sup>5</sup> para os países membros, além de haver monitoramento da implementação das medidas necessárias.

Especificamente em relação ao contexto nacional, de acordo com Teixeira (2005), no ano de 1999 o Brasil ocupava a 20<sup>a</sup> posição dentre as 20 principais origens de dinheiro lavado no mundo, o que à época correspondia algo em torno de 17 milhões de dólares anuais. Embora não existam dados a esse respeito, pode-se imaginar que doze anos depois esses valores apresentem variações significativas, com grande possibilidade de crescimento.

Como membro pleno do GAFI, o Brasil foi avaliado nos anos 2000, 2004 e 2010. Nesta última avaliação foi constatado que os maiores problemas nacionais advém da

<sup>4</sup> Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá.

<sup>5</sup> Quarenta dessas recomendações foram lançadas em 1990 e são referentes à lavagem de dinheiro. Nove foram lançadas após os episódios de 11 de setembro de 2001 e são relativas a financiamento do terrorismo. Tais recomendações podem ser de natureza legal ou preventiva e em caso de não cumprimento de pelo menos dez delas, constatadas através de avaliações periódicas, o país é classificado como “High-risk jurisdictions and non-cooperative jurisdictions”. Como resultado, qualquer transferência monetária internacional do país em questão estará sujeita a escrutínio dos demais; e, persistindo a avaliação negativa, o GAFI pode determinar contramedidas a serem aplicadas ao país em questão.

economia informal e das regiões de fronteira. Além disso, constatou-se também que nove das dez recomendações mais importantes daquele organismo são cumpridas parcialmente ou não são cumpridas pelo nosso país. Entre elas destacam-se a não tipificação do crime de terrorismo; problemas relacionados ao Poder Judiciário, como o baixo número de sentenças condenatórias expedidas; e o não retorno do dinheiro apreendido ao seu local de origem. Em virtude dessas conclusões o país será novamente avaliado em 2012.

Em 2011, no esforço de diagnosticar os montantes susceptíveis de serem lavados em todo o mundo, bem como a atratividades de determinados locais para aqueles que lavam dinheiro, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) elaborou um importante relatório denominado *“Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes”*. Até aquele momento o índice mais amplamente citado quando se tratava de estimar o dinheiro lavado no mundo era a “faixa de consenso” do Fundo Monetário Internacional (FMI), de 1998, e que sugeria algo em torno de 2% a 5% do PIB global. Uma meta-análise, feita em 2009 pela ONU, a partir dos resultados de vários estudos sugere que todos os produtos do crime podem atingir de 2,2% a 5,5% do PIB global, algo em torno de 2.1 trilhões de dólares. (ESTIMATING ILLICIT FINANCIAL FLOWS RESULTING FROM DRUG TRAFFIKING AND OTHER TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIMES, 2011, p.19)

Ainda segundo o relatório, os maiores ganhos do crime organizado transnacional provêm das drogas ilícitas, que respondem por cerca de 20% de todos os rendimentos do crime. Ao mesmo tempo, a lavagem de dinheiro no sistema financeiro internacional relacionado às drogas responde por algo entre 0.4% e 0.6% do PIB global.

Mais do que os valores estimados, o supracitado relatório traz a constatação da difícil realidade quando se trata de encarar os resultados e as consequências dessas práticas: menos de 1% de todo o fluxo financeiro ilícito global está apreendido ou congelado. Além das consequências individuais que essas atividades geram, o relatório, calcado no pilar proibicionista da Organização, reforça que o financiamento criminal perpetua e promove atividades criminosas, criando um ciclo de atividade do crime organizado que parasita as sociedades.

De acordo com Lilley (2006), até pouco tempo, as análises mais difundidas reduziam o complexo processo global de lavagem de dinheiro a um procedimento caracterizado, de maneira simples, por três fases: colocação, ocultação e integração. Somente em anos mais recentes compreendeu-se que o “embranquecimento” de capitais é uma atividade dinâmica,

robusta e com consequências e efeitos de longo alcance. Definida grosseiramente como “a transformação de dinheiro sujo em dinheiro limpo”, é o cerne de muitos dos males sociais e econômicos que diferentes sociedades enfrentam ao redor do mundo e engana-se quem acredita que os ilícitos transnacionais e seus volumes sejam supervalorizados pela mídia.

Ao contrário, afirma o autor que as mais bem sucedidas organizações criminosas internacionais e transnacionais operam de forma tão eficaz e comum quanto escritórios legítimos ao redor do mundo. Dentre os grupos mais famosos e mais bem sucedidos no processo de condução de seus negócios estão os cartéis de drogas colombianos e mexicanos, grupos criminosos russos, a Yakuza japonesa, a máfia italiana, as tríades chinesas, grupos turcos e curdos, fraudadores do oeste africano e nigerianos, e quadrilhas dos balcãs.

Alerta também o autor que, embora financiamento do terrorismo e lavagem de dinheiro não sejam semelhantes, os tópicos passaram a ser ligados de maneira mais contundente após os episódios de 11 de setembro de 2001. De maneira geral, o financiamento do terrorismo usualmente não envolve grandes quantias de dinheiro e a sua geração se dá através de doações, falsas instituições de caridade, empresas de fachada e atividades criminosas, que precisam ser escondidos no sistema financeiro mundial. Evidências recentes apontam que, assim como a lavagem de dinheiro tradicional, essas realizações se dão cada vez mais fora do sistema bancário ocidental, através dos sistemas de câmbio informal (como o hawala/hundi), comércio de diamantes e negociações *on-line*. Ademais, uma característica chave que dificulta o enfrentamento do problema reside no seu próprio *modus operandi*. Como os valores envolvidos na montagem de uma operação terrorista costumam ser relativamente muito baixos, torna-se difícil e muitas vezes inviável para as instituições financeiras reguladoras detectar possíveis clientes envolvidos com terrorismo. (LILLEY, 2006, p. 146).

Certamente as práticas acima descritas são as mais comentadas e conhecidas do público em geral. Todavia, é preciso ressaltar também a existência e o crescimento de outra atividade cujas somas anuais movimentam bilhões de dólares. O tráfico humano<sup>6</sup>, conhecido como a forma moderna de escravidão, é definido pela Organização das Nações Unidas como

---

<sup>6</sup> É preciso destacar que tráfico humano e contrabando de migrantes, apesar de serem muitas vezes tratadas de maneira semelhante, configuram-se práticas distintas. De acordo com a Organização das Nações Unidas, contrabando de migrantes é definido como: “a entrada ilegal de pessoas em países nos quais ela não possui residência nacional ou permanente, para aquisição de bens financeiros e outros ganhos materiais” (PROTOCOLO ADICIONAL À CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CRIMINALIDADE TRANSNACIONAL, RELATIVO À PREVENÇÃO, REPRESSÃO E PUNIÇÃO DO TRÁFICO DE PESSOAS, EM ESPECIAL MULHERES E CRIANÇAS, 2000).

Recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recebimento de pessoas, por meio de ameaça ou uso da força ou outras formas de coerção, de rapto, de fraude, de engano, do abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade ou de dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra pessoa, para o propósito de exploração. (PROTOCOLO ADICIONAL À CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CRIMINALIDADE TRANSNACIONAL, RELATIVO À PREVENÇÃO, REPRESSÃO E PUNIÇÃO DO TRÁFICO DE PESSOAS, EM ESPECIAL MULHERES E CRIANÇAS, 2000).

Atualmente, estima-se que existam em torno de 12 milhões de vítimas de tráfico humano no mundo e mais da metade delas seja composta de mulheres e crianças. (FIRST AID KIT. FOR USE BY LAW ENFORCEMENT FIRST RESPONDERS IN ADRESSING HUMAN TRAFFIKING, sem data de referência disponível).

Independente do seu fim último, o tráfico humano possui três estágios comuns: no primeiro, as vítimas são recrutadas; no segundo, transportadas e, no terceiro, exploradas. No estágio da exploração, podem ser obrigadas a desempenhar qualquer tipo das seguintes atividades e, em muitos casos, mais de uma delas: ter relações sexuais/ser vítimas de violência sexual; trabalhar em locais como fábricas, restaurantes, fazendas, plantações, minas ou casas sem direito a repouso e opção de ir embora; ter um órgão removido; fabricar/vender drogas ilegais; casar, e/ou lutar como crianças soldado. Em geral, as vítimas são controladas através da retenção de seus documentos pelos seus exploradores, do uso da violência e limitação de seus movimentos, através de ameaças à vítima e seus familiares, e através da servidão por dívidas.

Ao contrário do que o senso comum pode supor, dados coletados pela Organização em 46 países evidenciam que as mulheres desempenham um papel importante como autoras do tráfico de seres humanos. No caso específico da Europa, as mulheres são uma parcela maior dos condenados por tráfico humano do que para a maioria das outras formas de crime. (A GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS, 2009, p. 10).

O gráfico abaixo permite uma melhor visualização dessas informações:

Figura 3. Proporção de mulheres condenadas por tráfico humano e por todos os crimes combinados na Europa entre 2003 e 2006.



Fonte: A Global Report on Trafficking in Persons. Organização das Nações Unidas, 2009, p10.

De maneira análoga, contrariando o senso comum, os dados também apontam que os fluxos transfronteiriços desse tipo de atividade não costumam ser de longas distâncias, e a maior parte das práticas referentes a tráfico humano acontecem entre países de uma mesma região, particularmente entre países vizinhos. No que tange aos fluxos intercontinentais, merece destaque o caso do leste asiático, local de origem de vítimas encontradas em mais de 20 países espalhados pelo mundo, entre eles Europa, Américas, Oriente Médio, Ásia Central e África. Disso deriva que o tráfico humano no Leste Asiático é um caso *sui generis* e que carece de estudos mais detalhados.

No contexto brasileiro, de acordo com informações do ano de 2010 fornecidas pela Secretaria Nacional de Justiça, existem ao menos 241 rotas identificadas de tráfico de pessoas que passam pelo nosso país. Sua incidência/distribuição se dá da seguinte maneira:

Figura 4. Principais rotas de tráfico humano no Brasil.

<b>PAÍSES DE DESTINO</b> <b>Rotas internacionais</b>	<b>PAÍSES DE ORIGEM</b> <b>Rotas internacionais</b>
Itália	Bolívia
Bulgária	Brasil
Espanha	
França	
Chile	
Equador	

<b>ESTADO/MUNICÍPIO DE DESTINO</b> <b>Rotas nacionais</b>	<b>ESTADO/MUNICÍPIO DE ORIGEM</b> <b>Rotas nacionais</b>
Maranhão	Sergipe
Judaiá - SP	Recife
São Bernardo do Campo - SP	São Luís do Maranhão
São Paulo - SP	São Paulo - SP
Suzano - SP	

Fonte: Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Relatório Plano Nacional, 2010, p. 147.

Especificamente sobre o tráfico humano para remoção de órgãos, o mesmo relatório destaca um dos casos mais significativos em relação ao assunto e que engendrou, no ano de 2003 em Recife, a investigação da Polícia Federal denominada “Operação Bisturi”. Em resumo, a investigação desmantelou uma quadrilha internacional envolvida na remoção e venda de rins humanos oriundos de indivíduos da periferia da capital pernambucana com destino a Durban, na África do Sul. Cada rim era comprado por 10 mil dólares e estima-se que pelo menos 30 recifenses tenham vendido seus rins à quadrilha.

Em 2011, a Secretaria de Inspeção do Trabalho, órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), realizou um balanço dos resgates de trabalhadores brasileiros em situação análoga a de escravo. Constatou-se que entre 1995<sup>7</sup> e 2002 houve 5.893 resgates; e entre 2003 e 2010 esse número subiu para 32.986. Essa discrepância, encontrada a partir do ano de 2003, se justifica devido ao lançamento do I Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, que aumentou as políticas voltadas para o tema, criando estratégias de

<sup>7</sup> Ano de criação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel.

intervenção e possibilitando maior coordenação entre órgãos governamentais e organizações da sociedade civil no enfrentamento ao problema. (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2011).

De maneira geral, todas as práticas acima arroladas acabam, muitas vezes, sendo classificadas genericamente como crime organizado. Nesse sentido, vale destacar as definições dessa atividade particular. De acordo com Oliveira (2007), as organizações criminosas organizadas são instituições específicas, criadas intencionalmente por um ou mais indivíduos para aumentar e distribuir benefícios entre os envolvidos. As regras são criadas endogenamente para facilitar as relações entre os envolvidos, indivíduos que não pertencem à organização e agentes estatais. Com efeito, o poder de um grupo criminoso pode ser medido com base no apoio que ele consegue obter no Estado, ou seja, quanto mais agentes “estatais” ele consegue mobilizar com vistas a cooperar com suas atividades ilícitas, maior poder detém aquele grupo.

De acordo com dados apresentados pelo Escritório da ONU sobre Drogas e Crime (UNODC), após realização de estudos empíricos em dezesseis países com quarenta organizações criminosas, crime organizado caracteriza-se pela presença estrutura/hierarquia, composição por no mínimo dois membros (embora existam organizações que contam com mais de cem em sua composição), atuação local e na maioria das vezes, internacional, uso da corrupção perante o poder estatal por seus integrantes e penetração das ações ilícitas na economia legal. (*apud* Oliveira, 2007).

Assim como todas as atividades ilícitas necessitam empregar a lavagem de dinheiro como meio de ocultar as origens dos ativos, a corrupção também é prática recorrente e associada a grande parte delas.

A Transparência Internacional é uma organização da sociedade civil global, criada em 1993, e encarregada de lutar contra a corrupção ao redor do globo. Dentre as suas iniciativas está a criação do Índice de Percepção da Corrupção através do qual os países são classificados de acordo com os níveis de percepção da corrupção no setor público, numa escala que varia de 0 a 10. A classificação se dá a partir da criação de um indicador agregado que combina fontes diversas de informação sobre corrupção e que permite a comparação entre países/territórios. Quanto mais perto de 0, mais corrupto é percebido um país. Por outro lado, quanto mais perto de 10, menos corrupto é percebido um país.

Seu último relatório, datado de 2011<sup>8</sup>, revela que nenhum país encontra-se imune às mazelas da corrupção e dos 183 países/territórios analisados, 134 apresentam valores abaixo de 5. Nova Zelândia, Dinamarca e Finlândia estão no topo da lista ao passo que Somália e Coreia do Norte estão na base. (INTERNATIONAL TRANSPARENCY. CORRUPTION PERCEPTION INDEX, 2011).

No caso específico da América do Sul, as proximidades geográficas entre os países e suas semelhanças históricas do ponto de vista dos sistemas de governo e dos seus processos de redemocratização escondem variações um tanto quanto significativas no que tange à percepção da corrupção. Equador, Venezuela, Guiana, Argentina, Paraguai, Bolívia e Suriname apresentam valores abaixo de 3, enquanto Brasil, Peru e Colômbia, valores pouco maiores que 3. Destacam-se, dentre nossos vizinhos, os casos de Uruguai e Chile que apresentam, respectivamente, 7 e 7,2.

Especificamente em relação ao Brasil, notamos variações pouco significativas ao longo do tempo no que se refere à percepção da corrupção. Entre 1988 e 2010, os índices variaram no máximo 0,5 e mantiveram-se numa média de 3,7. Tais valores nos colocam no rol de países em que a percepção da corrupção atinge níveis um tanto quanto preocupantes.

Tabela 1. Índice de Percepção da Corrupção – Brasil – 1998 à 2010

<b>Ano</b>	<b>Índice</b>
1998	4,0
1999	4,1
2000	3,9
2001	4,0
2002	4,0
2003	3,9
2004	3,9
2005	3,7
2006	3,3
2007	3,5
2008	3,5
2009	3,7
2010	3,7

Fonte: Transparency International, 1998 – 2010.

<sup>8</sup> No relatório de 2011 foram utilizadas avaliações e pesquisas de opinião realizadas por instituições independentes e de boa reputação, que incluem questões sobre corrupção de funcionários públicos, propinas em contratos públicos, desvios de fundos públicos e a eficácia dos esforços públicos no combate à corrupção.



Tais índices corroboram outras pesquisas, que tiveram lugar no cenário brasileiro, cujas conclusões apontam a importância da temática dos ilícitos e do seu combate em nosso país.

Nesse sentido, com objetivo de mapear a percepção da “comunidade brasileira de política externa” referentes aos assuntos mais significativos sobre o tema, foram produzidas pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), sob coordenação de Amaury de Souza, pesquisas nos anos de 2001 e 2008. A primeira delas apontou, entre outros aspectos, aspirações de que o Brasil fosse uma liderança nas relações internacionais e a necessidade de fortalecimento das relações no âmbito do Mercosul. Passados sete anos, os cenários nacionais e internacionais sofreram significativas modificações, e dentre elas, tiveram destaques os episódios de 11 de setembro, cujos desdobramentos conferiram um novo tom para as percepções sobre o assunto deslocando-as do âmbito da economia internacional para temas como meio ambiente e segurança. Com efeito, terrorismo e contrabando de armas passaram a ocupar as mais altas posições na percepção dos entrevistados.

Evidenciando que as barreiras fronteiriças não são mais suficientes para conter crimes, bem como a atuação de diferentes grupos criminalmente organizados, esse novo panorama contribuiu para a construção da ideia de que a paz e a segurança somente podem ser obtidas através de esforços coletivos. O empenho brasileiro percebido pela comunidade nesse sentido diz respeito principalmente à tentativa de obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e na cooperação em missões de paz como a do Haiti. O autor destaca, entretanto, a urgente necessidade de revisão das agendas de segurança e defesa brasileira, uma vez que o poder bélico do país é restrito, as possibilidades de conflitos fronteiriços na América do Sul não são remotas e há a disposição por integrar novas missões.

Especificamente sobre a agenda regional de segurança, partindo do pressuposto de que é impossível o aumento de sua influência no cenário mundial sem que se consiga enfrentar com seriedade questões regionais de segurança e defesa, o Brasil tem realizado esforços para estabelecer mecanismos pertinentes a esse respeito com os países da América do Sul. Entre os sete anos que se passaram entre uma pesquisa e outra, surgiram novas percepções e temas como o comércio ilícito, lavagem de dinheiro, novas formas de criminalidade, instabilidade de governos sul americanos (caso da Venezuela) e ameaça à Amazônia e à soberania nacional. Nesse sentido, cresceu também a importância apontada pelos entrevistados em relação à necessidade de fortalecimento das Forças Armadas.

Holz hacker, em trabalho apresentado em 2006, analisou de forma comparativa as percepções e orientações, sobre política externa brasileira, das elites e da opinião pública de

massa, a partir de um *survey* realizado entre 1998 e 2001 pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. A autora concluiu que, no caso dos ilícitos, a percepção das elites é de que há pouca participação brasileira em temas como lavagem de dinheiro. Por outro lado, a opinião das massas atribui uma participação de mediana para alta nesses temas.

Mais recentemente, no ano de 2011, o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo mapeou, através da pesquisa “O Brasil, as Américas e o Mundo: opinião pública e política externa”, a percepção da opinião pública brasileira em diversos assuntos ligados ao cenário internacional e a inserção brasileira. Constatou-se que crime organizado/narcotráfico; tráfico de armas e terrorismo internacional são temas que, na visão dos entrevistados, podem afetar sobremaneira os interesses nacionais nos próximos anos. No que toca o combate ao narcotráfico e ao crime organizado especificamente, chama atenção o fato de serem, na visão majoritária dos entrevistados, os principais objetivos da política externa brasileira.

A partir da constatação desse vasto cenário sobre as práticas ilícitas transnacionais, nos atentamos para a necessidade de se prestar atenção nessas atividades como fomentadoras da produção de políticas. No caso específico de política externa, entendemos haver uma especificidade dos ilícitos, num cenário em que predominam os acordos comerciais. Essa especificidade salta aos olhos não somente devido ao número de compromissos firmados pelo nosso país, em áreas temáticas distintas e com parceiros também distintos num cenário internacional caracterizado pelo multilateralismo, mas também pela percepção que a comunidade brasileira tem de tal assunto. Isso posto, visando responder às perguntas colocadas anteriormente, desenhamos este trabalho. Para isso, passaremos aos próximos capítulos que darão o aporte teórico necessário às nossas análises.

## CAPÍTULO 2

### RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA

#### **2. Relações Internacionais – surgimento do objeto de estudo, disciplina e principais debates teóricos**

O tema das relações internacionais<sup>9</sup> surgiu na Europa no início da Era Moderna, mas foi a Primeira Guerra Mundial o impulso decisivo para o estabelecimento de uma disciplina acadêmica nesse sentido, com objetivo de compreender o conflito com vistas a evitar sua repetição. Segundo Gonçalves (sem data de referência disponível), vários grandes debates teóricos emergiram no campo desde o seu nascimento e três em especial merecem destaque: (1) liberalismo utópico *versus* realismo, (2) abordagens tradicionais *versus* behaviorismo e (3) realismo *versus* pluralismo.

O pensamento acadêmico esteve, nos anos do pós-guerra, muito influenciado pelo liberalismo e, para esse primeiro conjunto de teóricos, o progresso humano era possível, havia possibilidade de paz entre os Estados e a cooperação entre eles era perfeitamente alcançável através do aperfeiçoamento das instituições internacionais. A razão pela qual os pensamentos inicialmente originados dessa matriz ficaram conhecidos como “liberalismo utópico” repousa nos próprios acontecimentos históricos das décadas de 1920 e 1930 que testemunharam o florescimento das ditaduras nazista e fascista e se encarregaram de colocar em xeque os valores liberais, entre eles a difusão da civilização democrática.

Ganhou força a partir de então outra corrente teórica, conhecida como Realismo, e inicialmente pautada em teóricos clássicos como Maquiavel (1961) e Hobbes (1946). Seu argumento principal, não por acaso, residia na importância conferida ao poder e à natureza conflitiva das relações humanas. Morgenthau (1948), um de seus principais expoentes, resume seus apontamentos de modo a fazer entender que conflitos são naturais uma vez que as relações internacionais não são mais do que o reflexo das relações humanas e, portanto, calcadas nos interesses particularistas e dadas ao conflito e não à cooperação. Desse modo, a

---

<sup>9</sup> Uma das dificuldades da área e que, regularmente gera confusão, encontra-se no fato de disciplina e seu objeto de estudo possuírem a mesma terminologia. Assim, com intuito de desfazer imprecisões, reserva-se a designação “relações internacionais” para o objetivo de conhecimento, enquanto sua variação grafada em maiúscula refere-se ao nome da disciplina, originada através da contribuição de outras disciplinas como a Economia Internacional, Direito Internacional, História e Ciência Política.

polarização entre liberais e realistas configurou-se como o primeiro grande debate desse campo teórico.

Os teóricos realistas, de forma geral, tomam o Estado como principal unidade de análise e seu interesse e busca autocentradas pelo poder são os principais condicionantes para compreensão de seu comportamento. O fenômeno político internacional, por consequência, é compreendido e explicado a partir de noções como poder e interesse nacional, num cenário anárquico composto por partes que lutam com afinco pela sobrevivência. O Direito Internacional configura-se, por sua vez, num instrumento de dominação a serviço dos atores estatais dotados de maiores recursos; aqueles que se encontram em melhores condições políticas e econômicas se engajam na manutenção *do status quo*, ao passo que os menos favorecidos se empenham em dividir o equilíbrio internacional através do uso da violência (HUNDSON, 2000, p.4).

O segundo grande debate, que opôs *Behavioristas* e Tradicionalistas, ocorreu na década de 1950 e esteve pautado principalmente por questões metodológicas. A corrente conhecida como *behaviorismo*, e que influenciou diversas áreas das Ciências Sociais, procurou dotar as investigações de maior cientificidade ao introduzir elementos de metodologia científica e ao propor modelos explicativos limitados, que abarcavam locais e períodos temporais específicos, em oposição às abordagens universalistas e universalizantes. No caso específico das Relações Internacionais, as novas abordagens se expressaram pela busca de padrões de comportamento, variáveis identificáveis e, a partir daí, por investigações comparativas entre diversos Estados.

A partir desse momento ganharam impulso estudos com abordagens alternativas para explicar o projeto do Estado. Nesses, embora a racionalidade embutida em termos como Estado, poder e constrangimentos sistêmicos se mostrassem úteis, um elemento chave passava para o primeiro plano: o papel das ideias e a sua capacidade de alterar as percepções de poder e a estrutura do sistema.

Richard Snyder, em trabalho realizado inicialmente em 1954, foi um dos primeiros autores a questionar àquela visão dominante da Ciência Política e deu uma das maiores contribuições ao campo, mais especificamente ao subcampo conhecido como Análise de Política Exterior (no inglês FPA), ao afirmar que tais conceitos se mostravam pouco úteis na explicação dos “porquês” do comportamento governamental. Sua sugestão era de que as ações do Estado deveriam ser explicadas a partir do comportamento de seus decisores políticos oficiais.

De acordo com Snyder, Bruck e Sapien (2002), essa mudança de visão, ao adicionar os decisores como chave da intersecção teórica, confere algumas vantagens ao campo de estudos, entre elas, explica porque alguns Estados com posições semelhantes no sistema internacionais agem de maneira distinta e, ainda, a que mais nos interessa aqui, sugere a possibilidade de integração de esferas antes tidas como incomunicáveis como “política doméstica” e “sistema internacional” e o fato de que ambas estão presentes e relacionadas nas ações dos decisores políticos.

Desse modo, corrente teórica dominante até meados dos anos 1960, o realismo começou a perder força explicativa num contexto internacional permeado por trocas comerciais, investimentos, comunicações e cooperação entre os Estados. A partir de então, Kenneth Waltz, autor de *A Teoria Política Internacional* (1979), deixou de lado questões relativas à natureza humana ao mesmo tempo em propôs um modelo analítico fundamentado na estrutura do sistema internacional, com base na ideia de que, ao invés de fatores subjetivos relacionados aos líderes, é a estrutura do sistema internacional e os constrangimentos dela advindos que orientam as ações e explicam a política externa dos Estados. Apesar de algumas flexibilizações, o autor desconsidera a existência de qualquer condicionante doméstico à política internacional, entendida estritamente em virtude da estrutura (de poder) do sistema.

Por sua vez, o corpo teórico neoliberal manteve como essência a premissa de que progresso e mudanças são possíveis no cenário internacional, mas abandonou o idealismo em torno da problemática. Conhecidos a partir daí como “neorrealistas”, consubstanciaram-se a quatro vertentes principais<sup>10</sup>. Para este trabalho, o maior interesse é naquela que ficou conhecida como liberalismo da interdependência.

O argumento dos teóricos da interdependência é de que a alta divisão do trabalho na economia internacional intensifica a dependência mútua entre os Estados, desestimulando e reduzindo a possibilidade de conflitos entre eles.

Nesse contexto de transição e reordenamento, Robert Keohane e Joseph Nye, em trabalho publicado em 1972, sugerem que a recorrente subestimação da importância de atores não estatais por parte dos teóricos realistas produzia análises pouco precisas acerca do cenário político internacional. Em trabalho posterior, datado de 1977, formularam aquela que ficou conhecida como “teoria da interdependência complexa”. O livro *Power and Independence: world politics in transition* propôs a compreensão do cenário internacional a partir de dois

---

<sup>10</sup> liberalismo sociológico; liberalismo republicano; liberalismo institucional e liberalismo da interdependência (JACKSON; SORENSEN, 2003).

eixos analíticos teóricos principais: (1) o realismo (estrutural), no qual as relações internacionais são entendidas como disputas de poder entre Estados através de relações assimétricas de poder e força e através da existência de uma hierarquia na política mundial pautada em assuntos como segurança e estratégia militar. (2) a interdependência complexa, na qual entende-se que o cenário político internacional abarca agentes não estatais, a distinção e hierarquia de assuntos não existem e as relações assimétricas de poder nem sempre implicam em uso efetivo e instrumental de força.

Em 1984, com a publicação de *After Hegemony*, Keohane trouxe à luz conceitos como cooperação e instituições internacionais, articulando-os de modo a compreender o papel das últimas na promoção da primeira. Deste modo, a existência de uma “política de coordenação” seria fundamental, uma vez que seria capaz de produzir ajustes políticos e adaptação de interesses através de negociação política entre atores internacionais. Esses ajustes e negociações políticas receberam genericamente a denominação de Regimes Internacionais.

Assim posto, a existência de interesses comuns aliada à racionalidade dos atores produziria, em certas circunstâncias, regimes internacionais de cooperação mútua, tendo as instituições internacionais papel importante no que diz respeito à capacidade de indução à cooperação. A demanda por regimes internacionais por parte dos Estados seria então explicada pela própria capacidade de atuação dos mesmos, uma vez que em algumas situações específicas decisões tomadas de forma unilateral poderiam produzir resultados sub-ótimos e, desse modo, decisões e negociações coletivas seriam mais eficientes. Em síntese, “os regimes facilitam a cooperação, propiciando regras, normas, princípios e procedimentos que auxiliam os agentes a superar barreiras à cooperação identificadas pelas teorias econômicas como falha de mercado” (KEOHANE, 1984 *apud* CARVALHO, 2005, p. 284).

Nesse sentido, de acordo com Krasner (1983), regimes internacionais podem ser definidos como:

Princípios, normas, regras e procedimentos para a tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em função dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área ou tema das relações internacionais. (KRASNER, 1983, p.3)

Isso posto, adotamos neste trabalho a ideia de que Regimes Internacionais são mecanismos de concertação política com objetivo de reduzir custos de negociação e facilitar acordos, principalmente através da regularização de comportamento dos atores e controle de seus efeitos; e, em geral, suas articulações se dão no âmbito de Organizações Internacionais

(OI), *locus* fomentador de discussão e deliberação de políticas. De acordo com Herz e Hoffmann (2004), as OI são a forma mais institucionalizada de realizar a cooperação internacional e são atores centrais do sistema internacional, fóruns onde as ideias circulam, se legitimam e adquirem raízes.

Mais especificamente, entendemos que essas negociações e articulações, oriundas da atividade sistêmica internacional, produzem regimes específicos, e que variam entre outras razões, devido às diferenças de áreas temáticas. No tocante a este trabalho, nos ateremos mais adiante a três Regimes Internacionais específicos de combate aos ilícitos transnacionais.

Mais tarde, Keohane deu nova contribuição ao campo no que toca o papel das ideias como agentes importantes a serem considerados na produção e mudança de políticas, através do trabalho em parceria com Goldstein, *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change* (1993). Nele, afirmam os autores que as ideias podem fomentar mudanças no rumo das políticas quando as interpretações com base nos interesses não são suficientes. A partir disso, são elencados três mecanismos através dos quais as ideias podem influenciar a ação política e seus resultados: ao servir como *road maps*, que auxiliam os atores no processo de definir suas preferências num cenário cada vez mais complexo e permeado por incertezas; ao fornecer soluções em situações como na teoria dos jogos onde os resultados são imprevisíveis, e através da sua incorporação em instituições.

O debate que aqui apresentamos e que se transfigurou ao longo do tempo ainda permanece. Mais recentemente, questões como neomarxismo, pós-modernismo, feminismo, teoria crítica e construtivismo também pautaram a argumentação e deram o tom da oposição aos realistas. Os teóricos críticos, em especial, argumentam que o discurso hegemônico das Relações Internacionais constitui-se como uma falsa ciência baseada numa narrativa que se impõe, uma vez que não há sequer a existência de uma realidade internacional objetiva a partir da qual os estudos produzidos possam ser considerados científicos. Para os construtivistas, o principal enfoque está na construção social da realidade internacional e no argumento de que as estruturas são definidas por ideias compartilhadas entre os atores e não somente por forças materiais. Assim, os atores encontram-se envoltos numa estrutura social dinâmica que os constitui e que é, ao mesmo tempo, por eles constituída.

De maneira geral, os esforços das linhas anteriores correspondem à tentativa de resumir as principais disputas ideológicas nesse campo de conhecimento.<sup>11</sup> A razão de tal preocupação justifica-se em virtude do próprio objeto de estudo deste trabalho, uma vez que os debates em torno da importância dos condicionantes domésticos às Relações Internacionais iniciaram-se através de uma contra-argumentação ao paradigma realista.

Ademais, já tendo delimitado o que são as relações internacionais, torna-se necessária sua distinção em relação à política externa. Para isso, utilizamos a definição proposta por Letícia Pinheiro (2004) segundo a qual política externa é:

O conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente, mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais –, formuladas a partir de oportunidade e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. (PINHEIRO, 2004, p.7)

## **2.1 Incorporação de fatores domésticos nas análises de política externa**

Assim como elucidado na sessão anterior, o paradigma realista dominou o debate acadêmico das Relações Internacionais até meados da década de 1960. A partir de então alguns estudos encetaram seu rompimento ao atribuir relevância a outros fatores políticos como grupos de interesse, fragmentações burocráticas dentro do Estado, mídia e legislaturas. Tais estudos, fortemente influenciados pelas premissas comportamentalistas, foram inicialmente agrupados sobre a rubrica de *Foreign Policy Analysis* e tem no trabalho de Snyder (1954) uma das primeiras tentativas. Em comum e a despeito da inexistência de uma teoria geral, esses estudos incorporam a experiência de relacionar ambiente doméstico e cenário internacional, de modo a fazer entender que o primeiro pode e engendra consequências sobre as questões relativas à política externa. Ademais, o campo recebeu contribuições de realistas, construtivistas e liberais.

James Rosenau (1969) foi um dos primeiros teóricos acadêmicos a chamar a atenção para a relação entre assuntos domésticos e externos. Graham Allison (1971) ao questionar a artificialidade da separação entre interno/externo, foi um dos primeiros autores a aplicar modelos da Ciência Política às análises de Relações Internacionais, com objetivo de

---

<sup>11</sup> O próprio debate em torno das principais correntes teóricas das Relações Internacionais não é consensual na literatura. As teorias aqui abordadas não são as únicas, mas entendemos serem as principais.



compreender o processo de tomada de decisão e os resultados daí advindos durante a crise dos mísseis em Cuba. Em razão da hegemonia do paradigma realista, estudos desse tipo não lograram aderência nas agendas de pesquisa até meados da década de 1980.

Robert Putnam, em trabalho publicado em 1988, busca apresentar uma teoria que articule fatores domésticos e internacionais baseado no entendimento de que política doméstica e a externa estão entrelaçadas, e uma questão central a ser enfrentada pelo pesquisador é demonstrar quando e como uma influencia a outra.

A cúpula de Bonn, objeto de análise do autor, fornece um exemplo empírico de como as movimentações internas condicionaram e foram condicionadas pela demanda internacional, de como o impacto doméstico é fundamental para honrar compromissos desse tipo e de como questões domésticas e externas estão muitas vezes imbricadas de modo a não serem passíveis de dissociação num momento de análise.

Em síntese, Putnam decompõem o processo decisório em dois níveis (1988, p. 434). No nível I, a negociação se dá na esfera internacional e os governos nacionais procuram maximizar sua capacidade de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas do desenvolvimento externo. O nível II se refere à etapa de *aprovação*<sup>12</sup> e mais especificamente às discussões entre os diferentes grupos políticos internos a respeito da possibilidade de se aprovar ou não o acordo posto. De modo geral, a necessidade de aprovação em nível II do acordo gerado em nível I (ou o inverso) impõe e pressupõe uma indissolúvel ligação entre os dois níveis e é característica dos sistemas democráticos. Nesse sentido, o “*win-set*” (conjunto de vitórias), termo cunhado pelo autor, diz respeito a todos os acordos possíveis em nível I que alcançariam maioria quando colocados em votação no nível II e, desse modo, quanto maior o *win set* nesse último, maiores as possibilidades de acordo no cenário internacional.

O tamanho do conjunto de vitórias varia em função de alguns conjuntos de fatores, sendo os principais:

(1) as preferências e coalizões possíveis entre os grupos domésticos no nível II: na maioria dos regimes democráticos não é permitido ao Legislativo modificar aquilo que foi acordado em âmbito internacional, ficando sua possibilidade de atuação limitada a aceitar ou não aquilo que foi proposto e negociado pelo Executivo. Em diferentes países, o custo de não

---

<sup>12</sup> No original “*ratification*”. Aqui, optamos por utilizar o termo “aprovação” com objetivo de evitar confusões normativas. Uma vez que no Brasil o termo “ratificação” condiz com uma atribuição de uso exclusivo do Executivo, preferimos utilizar “aprovação” para designar a concordância do Legislativo e/ou de outros grupos em cenário doméstico.

aceitação da proposta e, portanto, manutenção do *status quo*, mostra-se distinto e útil para justificar a atuação dos grupos domésticos. A movimentação também poder ser justificada em razão do assunto que se encontra em pauta, mobilizando grupos para os quais os custos do não acordo se mostram baixos e diminuindo assim o conjunto de vitórias disponíveis. Há de se levar em consideração também as diferenças temáticas, que evidenciam preferências distintas de acordo com o tema a ser discutido.<sup>13</sup>

(2) as instituições presentes no nível II: o tamanho do conjunto de vitórias depende do desenho institucional de cada país e das regras que nele figuram. Assim, se num determinado país a ratificação prescinde da aprovação de um alto número de parlamentares, certamente essa característica restringe o tamanho do conjunto de vitórias. Merece destaque aqui um olhar para além das instituições formais, como se mostra a prática japonesa de angariar apoio doméstico antes de agir no cenário internacional, e a coesão partidária, que aumenta o conjunto de vitórias tornando mais crível a realização de um acordo internacional.

De acordo com Pinheiro e Solomon (2011), o campo de Análise de Política Externa (APE), cujos principais contornos delimitamos acima, encontra-se atualmente bastante consolidado dentro da grande disciplina de Relações Internacionais e se distingue dessa última devido ao foco na unidade, uma vez que seu objeto é “a política externa de um governo específico: seus determinantes, objetivos, tomadas de decisões e as ações efetivamente realizadas”. (PINHEIRO; SOLOMON, 2011, p. 2). Em princípio, esse governo específico era tomado como o equivalente a um governo nacional, responsável direto pela política externa de um Estado. Mais recentemente, os processos de regionalização e descentralização provocados pela globalização deram lugar à possibilidade de que outros atores, como entidades subnacionais ou supranacionais, desenvolvam política externa e possam se tornar objeto de análise do campo.

Ainda de acordo com as autoras, a constituição desse campo de estudos no Brasil data da década de 1970, momento em que começaram a surgir as primeiras análises de política externa brasileira no campo das Relações Internacionais. Num primeiro momento, as características do cenário internacional e a baixa importância de países da América Latina e especificamente do Brasil fez com que a maioria dos teóricos analistas compreendesse a região como área de influência norte-americana e, assim, desempenhando apenas um papel reativo na política internacional (HIRST, 1992 *apud* PINHEIRO; SOLOMON, 2011, p.18).

---

<sup>13</sup> Martin (2000) apresenta argumentos sobre os motivos pelos quais os grupos domésticos se manifestam em torno de determinadas políticas e seus argumentos serão analisados mais adiante.

Entretanto, a partir do multilateralismo inaugurado nos anos 1970, abriram-se novas possibilidades para os países periféricos e conseqüentemente suas políticas externas, o que conferiu certo dinamismo e motivação tanto política quanto acadêmica para a área.

Ademais, afirmam que o desenvolvimento e institucionalização do campo ocorreu inicialmente com participação prioritária da produção intelectual de diplomatas, e mais tarde, com o processo de institucionalização das Ciências Sociais, com a incorporação da produção acadêmica. Atualmente, não só existem mais estudos nesse campo, como esses se mostram bastante plurais do ponto de vista das ferramentas teóricas empregadas e conseguem dialogar com as produções teóricas e analíticas produzidas no campo de APE no mundo.

Isso posto, a próxima sessão será dedicada à apresentação de diferentes estudos que se destinam à compreensão do papel do Legislativo em política externa.

## **2.2 Estudos sobre a participação do Legislativo em política externa**

Como já balizado anteriormente, a participação do Legislativo em matérias de política exterior passou a receber maior atenção por parte dos teóricos acadêmicos após meados da década de 1980 e, de acordo com Lima (2000), a escassez de estudos sistematizados sobre o tema se relaciona à suposta dificuldade em se compatibilizar democracia e política externa em virtude de dois argumentos principais. O primeiro, de caráter analítico, incide na decorrência da natureza específica desse tipo de política que, sendo distinto dos outros tipos de políticas públicas, não pode ou não deveria estar sujeito aos mesmos condicionantes daquelas. O segundo, de caráter normativo, se concentra nas supostas deficiências institucionais da democracia e, por conseqüência, avalia serem negativos os fatores de participação democráticas nessas matérias.

De maneira geral, os teóricos acadêmicos internacionais, de matriz norte americana, se dividem, quanto ao seu posicionamento em relação à essa participação, em dois grupos principais: de um lado, autores que acreditam que o Executivo domina a agenda por razões históricas e constitucionais e que o Congresso constitui-se um ator secundário em tal processo. De outro lado, posicionam-se autores que acreditam que não só a prática democrática importa nessas questões, como rotular a atuação do Congresso e a relegar a segundo plano é, no mínimo, perigoso.

Nesse sentido, James Lindsay (1993) chama a atenção para o fato de que, apesar de o papel do Legislativo em política externa ter crescido consideravelmente nas últimas décadas,

ainda se traduz uma tarefa difícil encontrar trabalhos que se proponham a explicar, de maneira empírica e sistemática, o processo decisório congressional em tais assuntos.

Assim, partindo de questionamentos do tipo “o congresso importa?” e “Se sim, como?”, o autor pondera que os estudos que afirmam apatia ou indiferença do corpo parlamentar nas questões relativas à política externa costumam embasar suas conclusões tomando como indicador principal a “taxa de sucesso legislativo”, ou seja, a habilidade do Congresso em propor e aprovar suas próprias políticas. Com efeito, tais análises incorrem no erro grosseiro de não considerar os meios indiretos de influência legislativa nos resultados de assuntos de foro exterior, tais como mecanismo de antecipação de reações, implementação de mudanças no processo decisório dentro do poder Executivo e enquadramento de opinião.

Ademais, afirma o autor que é preciso ter em mente possíveis razões pelas quais raramente o Congresso contraria as proposições do Executivo. Entre elas, o fato de que o debate congressional é público e a rejeição de uma proposição presidencial poderia gerar efeitos perversos e comprometer a sua imagem frente a outros países. A isso, soma-se a morosidade legislativa, a rigidez de seu desenho institucional (distinto da flexibilidade diplomática), e o custo de não aprovação perante a opinião pública, com os quais os parlamentares seriam obrigados a arcar sozinhos. Assim, o legislador com frequência se vê engessado frente às suas possibilidades de atuação “direta”.

Aos teóricos pessimistas, unânimes em afirmar que a Casa Branca tem papel mais importante que o Congresso na política externa norte-americana devido ao fato de que o presidente goza de inúmeras vantagens<sup>14</sup>, ao mesmo tempo em que a natureza e a estrutura do Congresso<sup>15</sup> frustram a tentativa legislativa de conduzir tais assuntos, Lindsay (1993) argumenta que o reconhecimento de que o Congresso apresenta um papel menor que o Executivo não se coloca necessariamente como um problema. O problema advém da derivação que muitos fazem a partir daí de que, justamente por apresentar um papel subsidiário, sua atuação pode ser reduzida à irrelevância ou indiferença.

A segunda razão pela qual os estudos sobre o papel congressional tendem a subestimar sua participação em política externa se dá pelo fato de assumirem que os legisladores tentam alterar a política somente de maneira direta. Esses, sabendo que modificar uma política impõe obstáculos consideráveis, optam muitas vezes por alterar estruturas e procedimentos de

---

<sup>14</sup> Vantagens como poder de decisão, sigilo e agilidade de despacho. (HAMILTON, 1961 *apud* LINDSAY, 1993).

<sup>15</sup> Em virtude do desenho institucional e partidário, na falta de consenso o Congresso norte-americano não age. (LINDSAY, 1993, p. 612)

tomada de decisão de modo a tornar o processo decisório um pouco mais “neutro” e permeável à sua influência. Assim, podem-se criar órgãos e agências dentro da estrutura instrucional com objetivo de redesenhar os resultados possíveis na política exterior. Além disso, incentivar grupos externos a participar do processo decisório, provendo assessoramento técnico e político, fazer uso dos pedidos de informação com vistas a solicitar esclarecimentos em relação às decisões do Executivo, e instituir procedimentos que limitam a atuação desse último, configuram-se como meios indiretos, e muitas vezes negligenciados, de atuação legislativa.

Por último, a exposição política configura-se como mais uma ferramenta nas mãos dos legisladores. Num mundo em que as notícias são difundidas a velocidades surpreendentes e a opinião pública apresenta-se como uma importante forma de pressão, explorar midiaticamente e moldar opiniões em determinada temática pode ser capaz de mudar os rumos do debate e dissuadir o Executivo ante suas decisões.

Assim posto, Lindsay (1993) conclui que, independente dos motivos que levam o Congresso a se comportar de determinada maneira, duas assertivas devem ser destacadas: (1) a decisão do Legislativo de delegar autoridade ao Poder Executivo não é o mesmo que abdicar de suas prerrogativas e essa se mostra, muitas vezes, a melhor alternativa diante da situação que se apresenta (2) quedas nos indicadores de “patrulha policial” como audiências e relatórios não significam que o Congresso tenha abandonado seu papel de agente fiscalizador, e podem, ao contrário, indicar sua atuação no redesenho de procedimentos que diminuem a necessidade desse tipo de atuação.

Lisa Martin, em *Democratic Commitments* (2000), relaciona a influência do Congresso com o impacto na credibilidade dos acordos firmados pelo Estado e com aumento na cooperação internacional. Segundo a autora, dado o ambiente internacional anárquico no qual inexistente uma autoridade única ou global, a credibilidade dos compromissos firmados é um dos principais problemas da política internacional. Com efeito, a participação institucionalizada do Legislativo, tanto em sistemas presidencialistas quanto parlamentaristas, influencia a cooperação internacional aumentando assim a credibilidade dos acordos firmados pelos Estados e produzindo padrões de cooperação mais estáveis e profundos. (MARTIN, 2000, p.3).

Ao adaptar modelos da Ciência Política aos assuntos relacionados à política externa, Martin (2000) chama a atenção para a necessária distinção que se faz entre *ação* e *influência* congressual e para o imperativo de não se inferir uma a partir de outra. Levando em conta que

o presidente negocia, assina acordos, envia tropas e utiliza dinheiro, se confundirmos atividade com influência, podemos concluir errônea e precipitadamente que o papel do Congresso é reduzido ou mesmo irrelevante.

Os principais argumentos da autora podem ser resumidos em dois pontos: (1) a influência legislativa em política externa é maior do que pressupõe a maioria dos estudos que prevêem a dominância do Executivo, (2) o Legislativo muitas vezes tem interesse em tais matérias, mas não dispõem de meios para conduzi-los unilateralmente. Assim, três hipóteses<sup>16</sup> são apresentadas e testadas pela autora para compreender a relação que se estabelece entre Executivo e Legislativo em matéria de política externa.

A hipótese da delegação afirma que o Legislativo delega poderes ao Executivo com vistas a resolver problemas coletivos, lidar com problemas que envolvem informações complexas e estabelecer compromissos com outros Estados. Tal arranjo se sustenta até que haja conflito de interesses entre os dois poderes, momento a partir do qual o Legislativo busca aumentar sua participação. Caso os interesses e as expectativas se mostrem convergentes, o Legislativo manterá a sua delegação de poderes ao Executivo. (MARTIN, 2000, p. 48).

À primeira hipótese opõe-se a segunda, a da abdicação. De acordo com essa hipótese, o Legislativo abdica de seus poderes em favor do Executivo, ficando sem nenhum mecanismo para influenciar e/ou controlar os resultados de política externa, inclusive em situações em que os interesses são divergentes. Tal hipótese é base dos estudos que afirmam haver predominância do Executivo em política externa e é refutada pela autora a partir dos resultados de suas investigações que afirmam que mesmo quando há delegação, o Legislativo continua interessado na cooperação internacional.

De acordo com McCubbins & Schwartz (1993 *apud* ALEXANDRE, 2006), é compreensível que certas questões sejam deixadas a cargo do Executivo, em virtude do alto grau de especialização e complexidade que as matérias demandam. No entanto, existe uma linha muito tênue que separa delegação de abdicação e, para que a primeira não se transforme na última, é necessário que o mandante (principal) disponha de mecanismos de controle em relação às ações do mandatário (agente). Tais mecanismos podem ser mais centralizados, ativos e diretos – do tipo “patrulha policial” - ou menos - do tipo “alarme de incêndio” - sendo o primeiro mais custoso aos legisladores. No segundo caso, a ideia por trás do argumento é de que os legisladores somente irão se envolver em determinados assuntos

---

<sup>16</sup> Em resumo: H1: Delegation Hypothesis e H0: Abdication Hypothesis, H2: Influence Hypothesis e H0: Evasion Hypothesis, H3: Credibility Hypothesis e H4: Cooperation Hypothesis.

quando sua atenção for despertada por esse mecanismo de alarme, ou seja, por assuntos que apresentem aderência na opinião pública e grupos de interesse.

Vinculada à hipótese da delegação, é apresentada a hipótese da influência, segundo a qual o Executivo não é capaz de manipular estruturas de participação legislativa a fim de evitar a influência do Congresso na cooperação internacional. Nesse momento, é necessário ter em mente a fundamental e já mencionada distinção que a autora estabelece entre ação e influência. Uma vez que não é possível medir todas as possibilidades de influência dos atores num processo tão complexo, somado ao fato de que não necessariamente aquele que não agiu configura-se como menos influente<sup>17</sup>, a influência é inferida a partir do momento que o resultado de uma política assemelha-se ao desejo de determinado ator. Disso deriva que é então necessário avaliar a influência dos atores comparando seus desejos e expectativas aos resultados advindos de determinada política.

Em oposição à hipótese da influência é postulada a da evasão, segundo a qual o Executivo pode se valer de meios informais para tentar driblar a participação do Legislativo em tais assuntos<sup>18</sup>. Para a autora, a evasão compromete a credibilidade internacional dos acordos firmados uma vez que obstrui sinalizações importantes para os outros negociadores em relação ao posicionamento interno do país, gerando uma situação, no mínimo, de insegurança. Ademais, a não participação legislativa acaba por alijar a população do debate político, produzindo assim um acordo menos representativo. Disso deriva que, na maioria das vezes, o chefe do Executivo prefere evitar tais ações.

Cumprido destacar que a participação institucionalizada do Legislativo permite ainda que se antevêja o terreno para a implementação de acordos internacionais, dado que muitas vezes a condição para implementação é justamente a de que haja ajustes no ordenamento jurídico interno dos países. Além disso, como muitos acordos prevêm a necessidade de participação do Congresso para que se façam modificações, acordos desse tipo acabam se mostrando mais estáveis e menos sujeitos a pressões políticas que aqueles que necessitam apenas da anuência de um número reduzido de atores.

Do exposto, conclui Martin (2000) que a participação institucionalizada do Legislativo produz níveis maiores de cooperação internacional por tornar os acordos entre os Estados mais críveis.

---

<sup>17</sup> Nesse caso há também a possibilidade de o próprio processo de decisão já ter antecipado os resultados e as preferências de determinado ator, justificando sua não ação.

<sup>18</sup> Esses acordos, firmados sem o consentimento Legislativo, são comumente denominados de “acordos executivos” e serão melhor abordados no capítulo 3.

Em linha argumentativa semelhante, Henehan (2000) utiliza a perspectiva das Relações Internacionais para estudar o comportamento congressional norte-americano. Para a autora, a única maneira de compreender o motivo pelo qual há variação de seu comportamento ao longo do tempo é observar o surgimento e a resolução de questões críticas em política externa, as quais têm sua origem vinculada ao sistema internacional e cujos efeitos podem ser notados tanto no conteúdo das matérias quanto na movimentação parlamentar em torno delas. Assim, através da criação de indicadores para medir o comportamento legislativo, a autora argumenta que quando uma questão crítica em política externa surge, há um aumento tanto da atividade congressional quanto da sua tentativa de influenciar tais assuntos. Do mesmo modo, quando o debate está resolvido e um dos lados sai vitorioso, um consenso emerge e o Congresso adquire um papel mais passivo até que uma nova questão irrompa.

Para o trabalho que aqui apresentamos, a proposta de Henehan (2000) se mostra útil tanto pela proposição do modelo quanto pelas evidências sobre como a autora operacionaliza sua variável dependente através de dois aspectos principais: atividade em questões de política externa e divergências em torno delas. Em relação à primeira, afirma que há várias maneiras pelas quais o Congresso pode se tornar ativo, entre elas: consultorias e pedidos de vista ao Poder Executivo; reuniões com membros do Congresso e lobistas, e diálogo com seus constituintes, com a imprensa e audiências externas; ocasionais participações em negociações internacionais; proposição de projetos de lei e resoluções; realização de audiências nas comissões, apresentação de relatórios ao Senado, discursos em plenário e, por fim, votação nos assuntos propostos.

Para a condução de seus estudos, Henehan (2000) utiliza as votações nominais como principal indicador de atividade parlamentar baseado no fato de que a apreciação, seguida de aprovação ou rejeição das propostas legislativas, é a principal função que o Congresso executa enquanto instituição. Assim, o número de votos fornece uma ideia de quanta atenção o Congresso fornece à política exterior nos diferentes períodos.

Como se pode observar, os estudos elencados e explorados acima são de origem norte-americana e, entre outros, se dedicam, de diferentes maneiras, à compreensão das relações que envolvem o Legislativo-Executivo em assuntos exteriores naquele país. Em comum, possuem a tentativa de fornecer exemplos empíricos capazes de refutar o argumento predominante no cenário internacional de que o Executivo apresenta primazia nos assuntos relativos à política externa em virtude do parco interesse legislativo. Muito embora suas

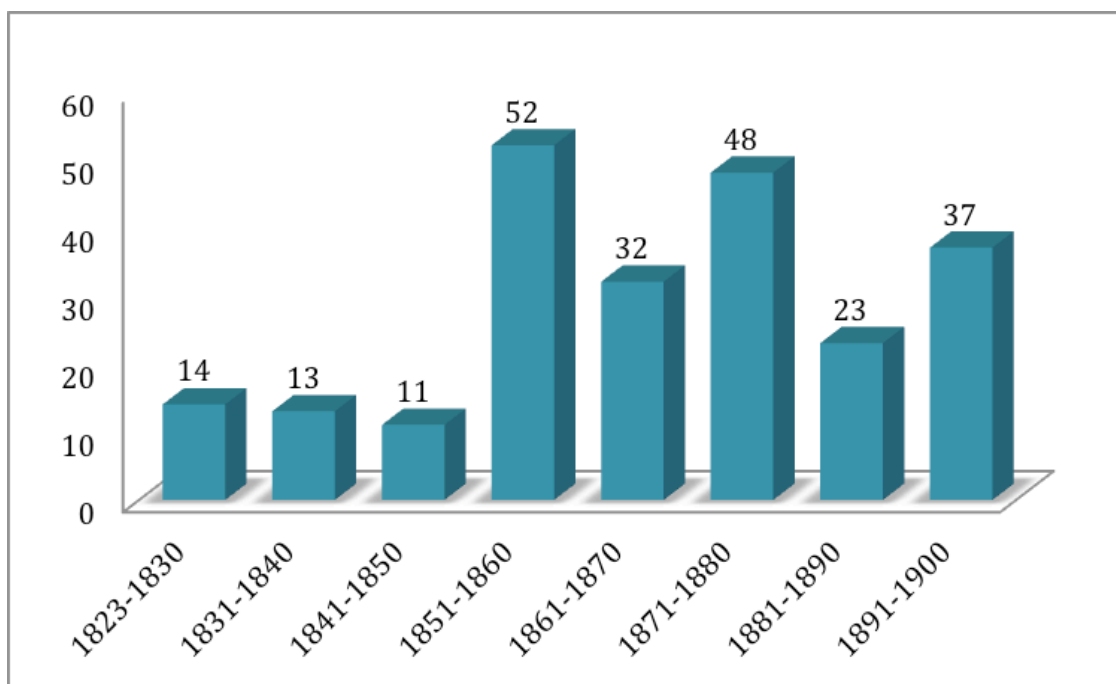


análises digam respeito somente à política estadunidense, seus apontamentos são úteis na medida em que nos fornecem balizas teóricas e de operacionalização de dados empíricos que nos permitem aplicações a modelos constitucionais e desenhos institucionais de outros países.

Especificamente em relação ao cenário doméstico brasileiro, dados fornecidos pelo Ministério das Relações Exteriores evidenciam o crescimento no volume de compromissos internacionais contraídos pelo nosso país ao longo do tempo. Do ponto de vista quantitativo, enquanto todo o século XIX respondeu por 230 deles, no século seguinte o volume de Atos concluídos cresceu em torno da ordem de vinte vezes, computando 4.331 celebrações. Considerando-se somente os oito primeiros anos da década de 2000, 1.482 compromissos foram firmados no período temporal apreciado pelo relatório. Ainda nesse sentido, os apontamentos dão conta de que a quantidade mostra-se maior em períodos de expansão comercial e abertura diplomática do país, entre eles: na gestão Rio Branco (1850 e 1870), no período do nacional desenvolvimentismo, no milagre econômico e na abertura de mercados da década de 1990. O governo Lula alçou as relações exteriores do país a um novo patamar, ultrapassando a marca de 200 Atos por ano.

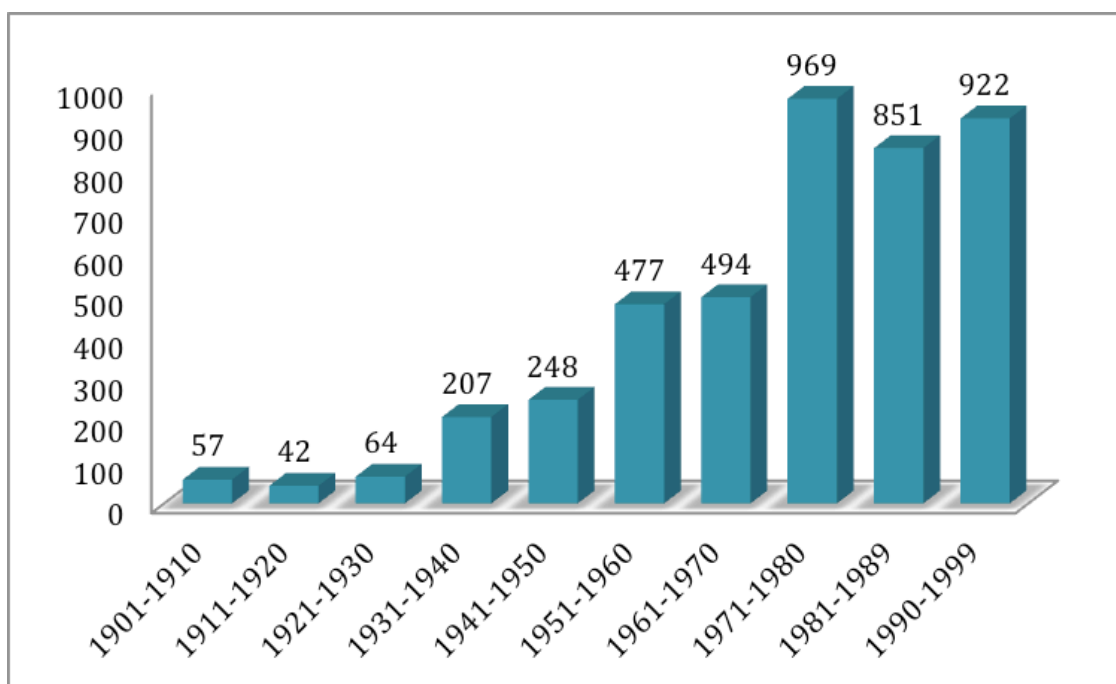
Seguem abaixo três gráficos que permitem melhor dimensão do incremento no volume de compromissos internacionais contraídos pelo Brasil ao longo dos últimos séculos.

Figura 5. Número de Atos Internacionais Assinados pelo Brasil no século XIX



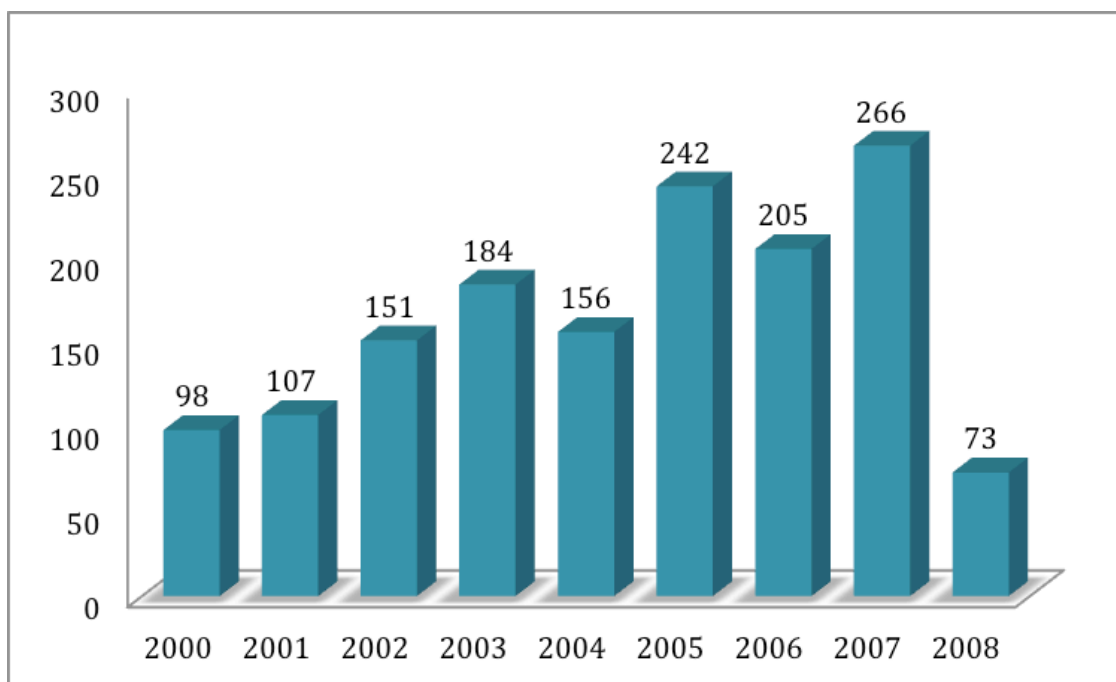
Fonte: DAI/MRE, Atos Internacionais – prática diplomática brasileira – manual de procedimentos, 2008, p.3.

Figura 6. Número de Atos Internacionais Assinados pelo Brasil no século XX



Fonte: DAI/MRE, Atos Internacionais – prática diplomática brasileira – manual de procedimentos, 2008, p.4.

Figura 7. Número de Atos Internacionais Assinados pelo Brasil por Ano de 01/01/2000 a 30/04/2008



Fonte: DAI/MRE, Atos Internacionais – prática diplomática brasileira – manual de procedimentos, 2008, p.4.

Os dados sobre o crescimento no volume de Atos internacionais contraídos pelo Brasil ao longo do tempo permitem que tenhamos uma dimensão da inserção do país no cenário internacional e do dinamismo que as relações internacionais adquiriram, principalmente, em anos mais recentes. Embora o espectro temporal utilizado vá somente até o ano de 2008, uma comparação primária daqueles últimos oito anos permite constatar a importância que os assuntos relacionados à política exterior adquiriram, havendo experimentado um aumento de mais de 270% em comparação com o primeiro ano da década. Ademais, entendemos que essas informações servem para validar as nossas interpretações sobre a importância de um olhar mais atento acerca do impacto dessas questões no plano doméstico e sobre como seus atores, no caso em questão o Legislativo, lidam com tais demandas.

Nesse sentido, na literatura nacional, o debate também é polarizado entre, de um lado, aqueles autores que afirmam haver uma primazia do Executivo em assuntos relativos à política externa. Entre eles destacam-se: Lima e Santos (2001), Alcântara (2001) e Oliveira (2004). De outro lado, posicionam-se autores que entendem que, no mínimo, conclusões sobre o papel do Congresso Nacional demandam estudos mais aprofundados. Entre eles estão: Neves (2003), Maia e Cesar (2004) Alexandre (2006), Diniz e Ribeiro (2008; 2010) e Diniz (2009; 2010). Segundo Lima (2000), o atual estabelecimento de economias de mercado e de democracias representativas liberais contribuiu para que o realismo perdesse o lugar privilegiado que dispunha até então na reflexão teórico acadêmica da América Latina.

De maneira geral, a maior parte dos estudos em questão aborda, de alguma forma, o conhecido dilema entre delegação e abdicação de um em favor do outro. Nesse sentido, dentre os trabalhos que entendem haver abdicação do Congresso Nacional, podemos destacar o modelo elaborado por Lima e Santos (2001). Para os autores, a política externa e, mais especificamente a política de comércio exterior, são objetos naturais de delegação dos parlamentos por se tratar de assunto de alta complexidade, propenso a pressões distributivas, e por garantir estabilidade das decisões. Disso deriva, no argumento dos autores, que a delegação gera estabilidade.

Ainda, sustentam que o Congresso Nacional brasileiro em momento e assunto específico passou da delegação para abdicação, uma vez que as decisões que promoveram a liberalização da economia foram elaboradas e levadas a cabo sem participação e consulta do Legislativo através de instrumentos como Decretos, Medidas Provisórias e Portarias.

Na mesma linha argumentativa, ao estudar especificamente o caso do Mercosul, Oliveira (2004) afirma que a atuação dos atores políticos e do Legislativo é nula, justificado

em virtude do baixo rendimento eleitoral advindo do envolvimento em questões de política externa.

Por outro lado, Neves (2003), ao se debruçar sobre a cooperação brasileira no período de 1985 a 1995, sustenta que os interesses do Poder Executivo e Legislativo encontravam-se alinhados quando da opção pela cooperação Sul-Sul, o que engendrou “pouca participação efetiva” desse último. Nesse caso, afirma o autor que, com base nos preceitos constitucionais, o Legislativo teria delegado poderes ao Executivo e não abdicado dos mesmos. Todavia, quando o assunto em questão tratava-se das negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), os interesses entre os Poderes foram divergentes desde o princípio, o que resultou em tentativa legislativa de garantir maior participação.

Maia e César (2004) apresentam uma perspectiva comparada entre Brasil e Estados Unidos no que toca as competências do Legislativo e do Executivo em matéria de política externa. Mais especificamente, as autoras abordam um tipo de diplomacia muitas vezes desconsiderado por outros estudos; a diplomacia congressional refere-se, genericamente, à atuação parlamentar nas atividades relativas à política exterior e pode acontecer de diversas maneiras, como veremos.

Com objetivo de compreender como se deu a relação entre os Poderes e o papel do Legislativo em matérias de política exterior, as autoras escrutinam o Tratado de Não Proliferação de Armas e o Acordo entre Brasil e Estados Unidos sobre salvaguardas tecnológicas – Centro de lançamento de Alcântara, e em especial, se atêm à tramitação de ambos nas Casas congressuais. Em suma, a conclusão é de que o Legislativo constitui-se um ator interessado nessas matérias, evidenciado em fatores diversos e muitas vezes negligenciados.

Nesse sentido, argumentam que vários são os modos pelos quais os parlamentares podem exercer alguma influência em matérias de política externa, distribuídos entre recursos constitucionais e regimentais. Entre os primeiros está a possibilidade de Câmara dos Deputados, Senado Federal ou suas Comissões, realizarem audiências públicas e convocarem Ministro de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado; passível de crime de responsabilidade caso a ausência não seja adequadamente justificada. Ainda, a Constituição prevê, através de artigo 50, o encaminhamento de pedidos escritos de informação a Ministros de Estados ou quaisquer outras pessoas referidas no *caput*

daquele artigo, implicando em possibilidade de crime de responsabilidade a recusa, prestação de informações falsas e o não atendimento no prazo de trinta dias.

A possibilidade de deliberar sobre o orçamento também se constitui, na visão das autoras, como um recurso através do qual os parlamentares podem se fazer influentes, uma vez que o artigo 48, inciso II, da Constituição Federal determina caber ao Congresso Nacional dispor sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, orçamento anual e operações de crédito. Disso extrai-se que os parlamentares podem supervisionar o orçamento do Executivo e influir na determinação de seus gastos com os programas na área internacional. (CESAR; MAIA, 2004, p. 371).

Dentre os procedimentos regimentais estão as possibilidade de solicitação de indicação (do qual as Casas podem lançar mão para pedir providências ou manifestação de outro Poder ou de Comissão sobre determinado assunto); requerimentos (de informação, de audiência e votos de regozijo, louvor ou censura); e formação de grupos parlamentares. Além disso, informam as autoras a existência de várias PECs em tramitação no sentido de garantir maior participação legislativa em matérias de política externa.

Especificamente sobre os compromissos tomados como objeto de estudo, o sucessivo adiamento das discussões no caso do TNP são tomados como um dos indicativos de movimentação de bastidores ocorrido na Câmara dos Deputados e realizado pela oposição. No caso do Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas, o acordo foi aprovado levando-se em conta as considerações feitas pelo Legislativo, a despeito de sua impossibilidade constitucional de emenda-lo.

Por último, e fundamental para os propostos desse trabalho, destacam as autoras a existência de mecanismos políticos de influência parlamentar em política externa. São eles: diplomacia parlamentar; consultas entre Executivo e Legislativo; e mudança de opinião pública através de recursos midiáticos.

A primeira ferramenta é genericamente compreendida como a capacidade de agentes do parlamento, não envolvidos diretamente com processos de negociação internacional, de incidirem persuasão sobre os agentes envolvidos. Em geral, pode acontecer sob a forma de diplomacia pessoal<sup>19</sup>, participação de parlamentares na condição de membros de delegação em fóruns/negociações internacionais e de contatos de rotina com governos estrangeiros.

---

<sup>19</sup> Definida pelas autoras como “aquela individualmente entabulada por parlamentares, a título e por iniciativa pessoal, particularmente motivados ou envolvidos em assuntos internacionais”. (CESAR;MAIA, 2004, p. 379).

A segunda, referentes a consultas entre os Poderes, não costuma ser frequente e depende, entre outras razões, da vontade do Presidente em exercício, dos entendimentos que se tem das vantagens dessa participação, da sensibilização provocada pelas matérias e do momento político.

A mudança de opinião pública através de recursos midiáticos é considerada a forma de influência por excelência em qualquer assunto político, uma vez que é lugar comum os parlamentares se manifestarem sobre causas por eles abraçadas.

Isso posto, concluem que embora existam dificuldades na capacidade do Legislativo supervisionar a política externa em virtude do sigilo de algumas informações e do acesso a elas, os mecanismos constitucionais, regimentais e políticos à disposição dos parlamentares acima arrolados, são ferramentas que auxiliam nessa tarefa e no, limite, no desenvolvimento de política externa.

Diniz e Ribeiro (2008), reconhecendo a limitação parlamentar que institui o texto constitucional atual, propõem indicadores que contribuem para aferição da participação do Legislativo no processo de deliberação dos Atos internacionais. Nesse caso, embora mais uma vez fiquem evidentes os “poderes legislativos” dos quais é dotado o Executivo no Brasil, e constituindo-se o Colégio de Líderes uma ferramenta para obstruir uma possível influência do Legislativo em assuntos que são de seu interesse, a conclusão dos autores é de que em se tratando especificamente de política externa, a tese de que a atuação dos parlamentares se resume a endosso das proposições do Executivo não se confirma.

Nesse mesmo sentido, argumenta Fares que, embora a condução de política externa brasileira não esteja nem de longe a cargo do Legislativo, é preciso ter em mente que a deliberação dos Atos internacionais não é a única possibilidade de atuação desse Poder frente a essas matérias, existindo outros instrumentais jurídicos à sua disposição. Entre elas: indicação, requerimento de informação, requerimentos de convocação e convite, moção e votos de regozijo ou louvor, proposta de fiscalização e controle, grupo parlamentar internacional, audiências públicas e seminários, comissões especiais e comissões externas, comissões parlamentares de inquérito, análise da dívida externa, sabatina pelo Senado Federal de embaixadores a serem nomeados pelo Presidente da República, Projetos de leis e de decretos, e propostas de emenda à Constituição. (FARES, 2005, p. 25)

Isso posto, uma análise sobre o papel da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil e sobre os limites e mecanismos de participação desse último em política externa será empreendida no próximo capítulo, após explanações sobre aspectos do desenho institucional

brasileiro e supostas características exclusivas que, para alguns autores, traduzem-se em problemas de governabilidade. Ademais, a próxima sessão se dedicará também à compreensão de diferentes experiências na incorporação do Legislativo em política externa, e da experiência brasileira à luz da Constituição de 1988.

### CAPÍTULO 3

#### PODER EXECUTIVO, PODER LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA

#### **3. Desenho institucional brasileiro e a consequente relação entre os Poderes: uma revisão da literatura recente**

O debate sobre o funcionamento das instituições políticas brasileiras após 1988 reúne, de um lado, analistas que acreditam que o desenho institucional é pouco favorável à mudança e implementação de políticas públicas e, portanto, propenso à ingovernabilidade e à paralisia decisória. Dentre estes, os principais: Lamounier (1994), Mainwaring (1991; 1997), Sartori (1994) Mainwaring e Shugart (1997) e Shugart e Carey (1992). De outro lado, posicionam-se os teóricos que acreditam que o cenário não se configura de forma tão pessimista, que a tese da ingovernabilidade não se sustenta e que, a despeito de problemas inerentes a qualquer Estado, o jogo democrático é jogado. Dentre eles: Figueiredo e Limongi (1995; 1997), Limongi e Figueiredo (1998), Santos (1999a; 1999b) e Diniz (1997).

De acordo com Palermo (2000) as principais características em disputa e que quando combinadas geram diferenças interpretativas são três: o sistema de governo, o sistema partidário e o federalismo. Dado nosso interesse particular, analisaremos as duas primeiras variáveis, em separado, e apresentaremos os dois lados da argumentação sob cada uma delas.

Sistema de governo: A dicotomia e as distinções que se estabelecem entre presidencialismo e parlamentarismo têm recebido certo destaque na Ciência Política tanto por parte da literatura nacional quanto internacional (Linz, 1991; Linz e Valenzuela, 1997; Figueiredo e Limongi, 1996).

Juan Linz, em trabalho publicado em 1991, “condena” o sistema presidencialista baseado em duas características estruturais principais: a primeira diz respeito à existência de conflito latente entre os Poderes Executivo e Legislativo. A segunda, à introdução de elementos de jogo de soma zero prejudiciais à política democrática, uma vez que o vencedor das eleições presidenciais leva tudo ao passo em que ao perdedor só resta esperar o próximo pleito.

Críticas às posições defensoras da má combinação desses fatores no sistema político brasileiro fizeram-se presentes. Sérgio Abranches (1988), reconhecendo a especificidade



institucional brasileira, discorda de Linz (1991) acerca da instabilidade e dificuldades de governabilidade advindas da opção pelo presidencialismo. Seu argumento reside em uma característica do sistema presidencialista brasileiro que parece ter escapado à Linz (1991): a organização do Executivo com base em grandes coalizões. Assim, embora o mandato do chefe do Executivo e dos membros do Legislativo sejam independentes tanto aqui como em sistemas parlamentaristas há, no nosso caso, articulação entre as duas esferas de Poder de modo a compor maiorias na Casa legislativa e a garantir o apoio e aprovação das matérias encaminhadas oriundas daquele Poder. À essa especificidade do caso brasileiro o autor denominou “presidencialismo de coalizão”.

Crítico ao trabalho de Linz (1991) e igualmente crítico em relação ao trabalho de Abranches (1988), Limongi (2006) afirma respectivamente que no caso brasileiro (1) inexistente o conflito estrutural entre Executivo e Legislativo e (2) nada nos autoriza a tratar o sistema político como singular e a continuar utilizando um termo distinto para caracterizá-lo como se as práticas políticas adotadas aqui fossem díspares em relação às encontradas em outros sistemas presidencialistas.

No que diz respeito ao trabalho de Linz (1991), o suposto conflito estrutural e latente entre Executivo e Legislativo em sistemas presidencialistas é o ponto onde a crítica de Limongi (2006) se faz altamente presente. Segundo este último, a análise do caso brasileiro pós-constituente revela a inexistência desse conflito, baseado no fato de que o Executivo é dotado de grande poder de agenda instituído pela Constituição de 1988. Durante todo o período temporal analisado, a empiria demonstra que o Executivo não só exerce primazia em determinadas proposições (garantidas pela Constituição) como conta também, baseado nas coalizões, com o apoio da maioria do Congresso para lograr êxito em suas proposições, configuração essa denominada de “poderes Legislativos do Executivo”.

Desse modo, ainda segundo o autor, a ideia de conflito entre os Poderes advém de interpretações equivocadas de que ambos almejam políticas distintas e de que, portanto, o embate se torna inevitável. Nesse sentido, os trabalhos de Limongi (2006) sugerem que no caso brasileiro não só esse conflito inexistente, como supo-lo através da normatividade da separação estrita dos Poderes prevista na teoria Federalista seria incorrer em erros grosseiros. A primazia do Executivo em matéria Legislativa não vem da usurpação de poderes, mas sim das prerrogativas de cada um deles dispostas na Constituição de 1988. Além disso, os arranjos institucionais da Câmara dos Deputados e Senado Federal, previstos nos respectivos regimentos internos, apresentam características agregadoras de modo que o Executivo não se

torna refém dos parlamentares. Negociações políticas garantem a aprovação da agenda legislativa definida pelo governo. (LIMONGI, 2006, p.26 ).

Ainda nesse sentido, afirma o autor que a enorme distância que se imagina existir entre presidencialismo e parlamentarismo é uma suposição errônea se o critério utilizado para distingui-los for a taxa de sucesso presidencial.<sup>20</sup> No caso brasileiro, a existência de coalizões permite que o Executivo logre êxito na quase totalidade das matérias propostas. A conclusão de Figueiredo (2006), também nesse sentido, é de que:

A concentração de poderes de agenda no Executivo e nas mãos dos líderes partidários no Congresso são capazes de neutralizar as tendências centrífugas ou os efeitos dispersivos das instituições de representação (sistema eleitoral e partidário) e de organização do estado (federalismo). (FIGUEIREDO, 2006, p.8).

Sistema de partidos: Outro eixo analítico dos teóricos que acreditam numa dispersão de poder decisório capaz de gerar problemas de governabilidade diz respeito à suposta incompatibilidade entre sistema presidencialista de governo e sistema multipartidário, argumento esse também defendido por Mainwaring (1991) e Abranches (1988). Segundo esses autores, diversos fatores institucionais se reforçam para dispersar o poder: o sistema partidário nacional é muito fragmentado, instável, frágil e dado a fisiologismos (Nicolau, 1996; Kinzo, 1997; Panizza, 1999 *apud* PALERMO, 2000). As mudanças constantes nas bancadas, a troca de siglas e coalizões, a regionalização excessiva a despeito da organização nacional dos partidos, seu baixo enraizamento no eleitorado somado às regras do nosso sistema eleitoral fazem com que os partidos sejam muito inclinados à indisciplina e fortemente pautado em práticas clientelistas, o que favorece uma propensão à paralisia decisória.

Em 2006, através de uma revisão da literatura recente, Rennó se propõe a investigar os termos em que se dá a negociação entre Executivo e Legislativo e de que modo a suposta paralisia é superada, uma vez que o Brasil é governável. São três as linhas argumentativas principais identificadas pelo autor: (1) o presidencialismo de coalizão tenderia naturalmente a gerar um quadro de paralisia decisória, revertido não pelos aspectos institucionais positivos apresentados por Figueiredo e Limongi (1995;1997), mas sim pela negociação entre Executivo e Legislativo através da troca individualizada de interesses que ocorre entre

---

<sup>20</sup> Para melhor compreensão do argumento sobre “taxa de sucesso presidencial” ver Tsebelis (1997).

deputados e Presidente. (Lamounier, 1994; Novaes, 1994; Ames, 1995, 2001; Mainwaring, 1999; Samuels, 2003 *apud* RENNÓ, 2006).

(2) o sistema favorece e funciona sim com base na troca de recursos, mas afirma que essa troca se dá principalmente através da estruturação e intermediação partidárias e não de forma personalista. Desse modo, o sistema político brasileiro se configura como um sistema híbrido, reunindo elementos que centralizam e que descentralizam o poder e o processo de tomada de decisão. Pereira e Mueller (2003 *apud* RENNÓ, 2006) argumentam, nesse sentido, que as lideranças partidárias e os membros responsáveis pela direção da Mesa têm importância fundamental uma vez que são capazes de determinar o ritmo dos trabalhos e influenciar os resultados das votações.

(3) o presidencialismo de coalizão não funciona de maneira uniforme ao longo do tempo, sendo pautado ora por delegação ora por relações unilaterais no que diz respeito à configuração de poder e atuação que se estabelece entre Executivo e Legislativo. A discussão que se coloca para esses autores é se o primeiro age a despeito das preferências do segundo ou se existe uma articulação estratégica entre os dois Poderes que se configura na delegação de poderes do Legislativo ao Executivo com vistas a repassar os custos de apresentar propostas que são do interesse de ambos.

De maneira mais otimista e acreditando que o sistema está mais para a ordem que para o fracasso, Figueiredo e Limongi (1999 *apud* RENNÓ) afirmam que a relação entre os Poderes se dá dessa última forma, de modo que fica sob a responsabilidade do Executivo arcar com os custos de negociação e aprovação das propostas.

As linhas anteriores apresentam como principal objetivo o esforço de resumir as diferentes interpretações em torno das nossas características institucionais e das supostas crises daí advindas na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil. Para o trabalho que aqui desenvolvemos, julgamos que tal embasamento teórico é fundamental por permitir que analisemos, no capítulo 4, o tom dessa relação nas matérias de política externa relacionada às atividades ilícitas transnacionais.

Para isso, a próxima sessão será dedicada à compreensão de como diferentes países assimilam a participação do Legislativo em política externa, a relação entre os Poderes que disso deriva, e de como a prática se constitui no Brasil pós 1988.

### 3.1 O papel dos Parlamentos na condução dos assuntos em política externa

De acordo com Alcântara (2001), os parlamentos, tradicionalmente, apresentam reduzida participação na formulação das políticas externas nacionais. Embora as monarquias absolutas tenham dado lugar ao constitucionalismo e a regimes democráticos, argumenta o autor que poucos foram os progressos feitos nos últimos anos no sentido de proporcionar mais participação legislativa nessas matérias, uma vez que os próprios teóricos do Direito Constitucional parecem não se incomodar com o estado de coisas e não encontrar utilidade para a participação popular na condução dos assuntos relativos à política externa.

Com argumentação semelhante, em trabalho publicado em 1983 e referência obrigatória na área, Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros afirma que a participação do parlamento na celebração de Atos internacionais tornou-se prática comum a partir do século XVIII devido às exigências constitucionais dos Estados que adotaram regimes representativos e de separação dos Poderes. Uma vez que os compromissos contraídos frente a outros países engendram consequências para o Estado e para os cidadãos, fez-se necessário que se consultasse a vontade popular, representada pelo corpo legislativo, depois da negociação e antes da ratificação dos Atos, de modo a expressar a vontade do Estado de cumprir qualquer compromisso internacional.

A independência dos Estados Unidos e sua Constituição de 1787, deram corpo e impulso à essas iniciativas, e passaram a determinar que a condução das políticas exteriores passasse a depender dos dispositivos constitucionais e da política doméstica de cada Estado e não mais da vontade absoluta de um soberano. A Constituição norte-americana foi a primeira a incluir o Poder Legislativo no processo de celebração de tratados através do artigo II, seção 2, inciso 2: “Ele (o presidente) tem poderes para, com o conselho e consentimento do Senado, concluir tratados, desde que autorizado pelo voto de dois terços dos senadores presentes.”. (*apud* MEDEIROS, 1983, p. 27).

A Revolução Francesa de 1789, por sua vez, introduziu novos entendimentos sobre os compromissos assumidos pelo Estado quando da celebração de um Ato Internacional e, a partir de então, entenderam os constituintes que qualquer compromisso assumido com outra parte no cenário internacional gerava compromissos e obrigações para os cidadãos, de modo que a condução dos assuntos de política externa configurava-se interesse tanto de governantes quanto de governados.

Assim, o surgimento do constitucionalismo e a democratização dos sistemas políticos cessaram os poderes discricionários dos chefes de Estado na conclusão de acordos

internacionais. No entanto, a despeito desses avanços, não foram incomuns episódios de questionamento de juristas e teóricos acerca da utilidade e vantagem de se democratizar e, portanto, incluir o Poder Legislativo nesse tipo de processo político. O argumento que permeia essas intervenções afirma que a condução de assuntos internacionais exige *expertise* e celeridade, incompatíveis com a morosidade e a ausência de especialização temática típicas do corpo parlamentar.

Com efeito e posicionando-se no debate, a Bélgica através da sua Constituição de 1831, entendeu que dada a urgência e dinâmica exigida pelos Atos Internacionais não era necessário que *todos* passassem pelo crivo legislativo e dispôs em sua Carta quais tipos específicos exigiam o trâmite. A partir de então, inauguraram-se duas tendências acerca da participação do Legislativo na celebração de Atos: para a primeira, com base no constitucionalismo e tendo as constituições norte-americana e francesa como parâmetro, os Atos internacionais apresentam força de lei e não podem depender exclusivamente do Poder Executivo. A segunda, baseada na novidade da Constituição Belga de 1831, entende que a condução dos assuntos externos necessita de uma tramitação rápida e, portanto, fica o chefe do Executivo autorizado constitucionalmente a concluir sozinho determinados tipos de ajustes internacionais.

No Brasil, assim como em outros países, embora a Constituição atual determine a necessidade do consentimento legislativo para a conclusão de qualquer Ato, existe, na prática política, a supressão do conhecimento do Legislativo de determinados acordos realizados em âmbito internacional. À essa prática, que coloca os convênios em vigor no momento da assinatura ou da troca de notas e que convencionou-se denominar de “acordos de forma simplificada” ou “acordos executivos”, se sobrepuseram inúmeras objeções, tanto aqui quanto em outros países cuja determinação constitucional também apresenta tais exigências.

De acordo com Alcântara (2001), a maioria dos países condiciona a ratificação de um Ato internacional à manifestação positiva do parlamento, embora o peso que cada Constituição confira a essa manifestação seja distinto. Na França, há determinados tipos de Atos que só podem ser ratificados pelo Executivo com autorização legislativa, ao passo que na Bélgica a Constituição determina que somente os tratados comerciais e aqueles que alteram direitos civis devem ser enviados para aprovação parlamentar. Na Irlanda, assim como no Brasil, todos os Atos que envolvem compromissos financeiros devem ser submetidos à apreciação do Congresso Nacional.

Importante destacar, nesse momento, o oportuno esclarecimento do autor sobre o termo “ratificação”, objeto não raro de confusão devido à variedade de usos e sentidos tanto na prática constitucional quanto política de diferentes países. De acordo com Lord Arnold McNair, três possibilidades comumente se apresentam na utilização do termo: (1) ato do órgão responsável pela conclusão de Atos para expressar sua vontade de elaboração; (2) procedimento internacional através do qual um Ato é colocado em vigor; (3) vulgar e popularmente usado no sentido de afirmar a concordância do Legislativo ou outro órgão de Estado cuja manifestação é necessária para a conclusão de atos. Este último configura-se um uso inapropriado e deve ser evitado. (1938 *apud* MEDEIROS, 1983, p.45).

Ainda nesse sentido, de acordo com João Hermes Pereira de Araújo (1958 *apud* MEDEIROS, 1983, p. 45), a ratificação é um ato administrativo cuja competência recai sobre o poder responsável pelas relações internacionais, ao passo que a aprovação é competência do Legislativo. Em suma, a ratificação é a declaração final que confirma a vontade do Estado de cumprir determinado ato internacional acordado anteriormente. Com efeito, vale destacar que a ausência de ratificação não é critério para que se distingam os “acordos executivos” dos “acordos em devida forma” uma vez que na prática internacional é possível que os primeiros sofram ratificação enquanto os do segundo tipo entrem em vigor no momento da assinatura. Daí advém a grande dificuldade de caracterizar os acordos do primeiro tipo, tentativa realizada por Luzius Wildhaber no seu apontamento de que

São acordos em forma simplificada aqueles: (1) não sujeitos à ratificação, (2) concluídos por um órgão ao qual a Constituição, *expressis verbis*, não concede o *treaty-making power*, (3) concluídos por um órgão investido do *treaty making-power*, mas por procedimento não previsto *expressis verbis* pela Constituição, (4) ou concluídos de maneira simplificada, prevista na Constituição (1973 *apud* MEDEIROS, 1983, p. 47).

No caso dos Estados Unidos, a Constituição determina que, para que um Ato se torne definitivo, é necessário que seja aprovado por quórum de dois terços dos presentes no Senado Federal. Além disso, é possível que o Senado emende ou apresente ressalvas aos Atos negociados internacionalmente e enviados para sua aprovação, de modo que o Executivo precisa voltar à mesa de negociação com as outras partes envolvidas para que o mesmo possa ser ratificado.

A despeito da exigência acima postulada, o Presidente norte-americano pode negociar acordos que não são submetidos à aprovação do Senado, prática essa conhecida como “acordos executivos” e que, embora não previstos na Constituição, se justificam por se

entender que são assinados pelo Presidente de acordo com seus poderes paralelos, a saber: chefe das forças armadas e condutor supremo da política externa. Para se ter uma dimensão da prática, estima-se que entre 1787 e a Segunda Guerra Mundial, dos 1.000 Atos vigentes para os Estados Unidos, 200 eram do tipo acordo executivo. Entre 1946 e 1971, foram concluídos 361 Atos e 5.559 acordos executivos. Dados mais recentes informam que em 1º de janeiro de 1972 dos 5.306 Atos vigentes naquele país, 947 eram formais e 4.359, executivos.

As complicações advindas desse tipo específico de prática residem no fato de que a maioria das Constituições (com exceção da Belga e algumas que a seguiram) nada dispõe sobre as distinções entre tais Atos. Assim, qualquer compromisso, independente da denominação e da forma com que foram contraídos, passa a ter caráter obrigatório. Com efeito, protestos por parte do Legislativo se fazem aos montes na tentativa de garantir a participação popular nesses assuntos através dos órgãos representativos competentes. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, assinada em 23 de maio de 1969, admite a existência desses acordos na medida em que dispõe no artigo 11:

O consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado pode manifestar-se pela assinatura, troca de instrumentos constitutivos do tratado, ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, ou por quaisquer outros meios, se assim for acordado. (CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS, 1969).

Não se traduz numa tarefa fácil compreender a maneira através da qual diferentes países incorporam, no plano interno, a participação do Legislativo no processo de celebração de Atos. No Brasil, as sete Cartas constitucionais apresentam pouca variação tanto em seu conteúdo quanto em sua forma no que se refere ao papel dos Poderes em relação à política externa. A próxima sessão examinará as particularidades do caso brasileiro a partir da Constituição de 1988.

### **3.2 Constituição de 1988, o papel dos Poderes em política externa e os mecanismos de participação do Legislativo em política externa**

A Constituição de 1988 dispõe, através do Artigo 49, que é competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente<sup>21</sup> sobre tratados, acordos ou atos internacionais

---

<sup>21</sup> De acordo com Gabsh (2010), o termo “resolver definitivamente” ao qual se vincula o Congresso Nacional quando da apreciação de Atos internacionais configura-se uma contradição em termos e uma

que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. E, através do Artigo 84 que “compete exclusivamente ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais sujeitos a referendo<sup>22</sup> do Congresso Nacional.

Na visão de Gabsch (2010), as disputas que se travam em torno dos entendimentos constitucionais e da validade dos Atos poderiam ter sido evitadas se a redação da Carta Maior houvesse sido elaborada de forma mais específica e não de modo a repetir a tradicional fórmula de 1891, que acabou tratando o tema de forma superficial no que diz respeito aos papéis do Congresso Nacional e do Presidente da República na celebração de Atos internacionais.

Segundo o autor, perdeu o constituinte brasileiro a oportunidade de desfazer confusões e imprecisões conceituais existentes ainda na prática e na doutrina e que se prologam desde os textos constitucionais anteriores. Entre elas, a assimetria entre as competências dos Poderes Executivo e Legislativo na matéria e que, por constituírem um sistema, deveriam apresentar redação semelhante; e a infelicidade do uso de termos distintos e que parecem querer designar o mesmo sentido como “tratados e acordos” (art. 49) e “tratados e convenções” (art. 84, VIII). O acréscimo do trecho “que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” à competência do Legislativo, embora se justifique uma vez que os encargos da dívida externa produziam grande impacto sobre a economia, a sociedade e a política brasileira naquele momento, tornou ainda mais difícil o entendimento e acrescentou mais um ponto na controversa interpretação sobre os acordos executivos.

Isso posto, nota-se que a Constituição de 1988 reservou competências distintas para os Poderes Executivo e Legislativo em matérias de política externa. No que diz respeito às fases para constituição de Atos internacionais, negociação, assinatura, remessa, aprovação, ratificação e promulgação, reservou-se ao Congresso Nacional a etapa destinada à aprovação, ficando as demais a cargo do Executivo.

Nesse sentido, ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) cabe auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais<sup>23</sup>. De acordo com Gabsch (2010), o fluxograma de tramitação dos Atos no âmbito daquele

---

infelicidade da redação constitucional, uma vez que a única possibilidade do Legislativo resolver definitivamente sobre um ato residente na sua rejeição.

<sup>22</sup> Cabe aqui também outro esclarecimento em relação à diferença entre autorização e referendun. A primeira consiste na permissão do Congresso Nacional para que o Presidente da República realize o Ato. A segunda consiste na aprovação, pelo Congresso Nacional, do Ato realizado pelo Presidente.

<sup>23</sup> Decreto nº 7.034 de 22 de setembro de 2010.



Ministério determina que o texto do compromisso seja remetido à Divisão de Atos Internacionais (DAI)<sup>24</sup>, pelo Ministério que o negociou ou que tenha competência na matéria que o mesmo versa, para que sejam elaborados os definitivos que serão assinados.

Depois de firmado o acordo, a área competente ou negociadora envia à DAI, a pedido desta, as minutas de exposição de motivos e de mensagem presidencial ao Congresso Nacional, que são levadas à Secretaria Geral das Relações Exteriores para obtenção de parecer da Consultoria Jurídica do Ministério. Nesse momento, caso a CJ do Ministério assim decida, é possível não dar seguimento ao compromisso<sup>25</sup>. Caso haja seu consentimento, o parecer e as minutas são, em seguida, enviados pela DAI ao Gabinete do Ministro de Estado/Relações Exteriores. Esse último assina a exposição de motivos e a despacha à Casa Civil da Presidência da República, juntamente com a minuta de mensagem, o texto convencional e o parecer. A Casa Civil é então responsável por tomar as providências de remessa ao Congresso Nacional. (GABSCH, 2010, p. 67).

Interessante também notar que, no mais das vezes, quando se fala sobre o processo interno de aprovação dos compromissos internacionais pelo Brasil, as explicações sobre os órgãos do Executivo encarregados cessam no Ministério das Relações Exteriores e na Casa Civil. Nesse ponto, a partir do exposto pelo autor, julgamos necessário ressaltar o trabalho executado por outro órgão, que acreditamos ser negligenciado por muitos dos estudos que se debruçam sobre a participação do Legislativo em matérias de política exterior no Brasil. A Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) é

A unidade de assistência direta ao Ministro de Estado das Relações Exteriores. Possui entre as suas principais competências a tarefa de promover a articulação entre o Ministério das Relações Exteriores e o Congresso Nacional, providenciando o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelos parlamentares e acompanhando o andamento dos atos internacionais em tramitação no Congresso Nacional. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, sem data de referência disponível).

---

<sup>24</sup> Essa constitui-se como unidade vinculada ao Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos do MRE encarregada de preparar os documentos definitivos do atos negociados por todas as unidades do Ministério. (GABSCH, 2010, p.74).

<sup>25</sup> A mesma decisão, sobre a inoportunidade ou inconveniência de se submeter o instrumento a apreciação do legislativo, pode ser tomada pelo Gabinete do Ministro das Relações Exteriores, ao receber da DAI as minutas de exposição de motivos e da mensagem presidencial. A Consultoria Jurídica do MRE também é chamada a se pronunciar antes da promulgação do compromisso em cenário doméstico.

Ainda de acordo com Gabsch (2010), a articulação feita por esse órgão entre Executivo e Legislativo constitui-se como fundamental para acompanhamento da tramitação dos compromissos no parlamento. Dentre as descrições de suas competências, afirma que o órgão possui registro informatizado de todos os Atos internacionais em andamento no Congresso Nacional, com atualizações diárias, e encontra-se presente em todas as reuniões das Comissões de Relações Exteriores das duas Casas legislativas. Nas palavras do autor:

Articula-se com os presidentes e relatores daqueles órgãos fracionários e com a Liderança do Governo na Câmara dos Deputados, com vistas a acelerar a tramitação dos tratados prioritários para o Itamaraty e mesmo lograr a sua inclusão na pauta do plenário da Câmara, momento apontado pela AFEPA como o principal ponto de estrangulamento do processo legislativo de apreciação dos acordos internacionais. (GABSCH, 2010, p. 75)

De posse das informações que julgamos serem mais importantes sobre o papel do Executivo no processo envolvendo os compromissos internacionais, passamos agora ao entendimento do papel desempenhado pelo Congresso Nacional, a quem a Constituição Federal reservou a etapa de aprovação dos compromissos.

Assim, ao término de uma negociação internacional e firmando-se uma assinatura, dá-se início a um projeto de acordo. Ao Executivo, na figura do Presidente da República, compete decidir pelo prosseguimento ou não de sua incorporação à norma jurídica interna<sup>26</sup>. Caso julgue o conteúdo do Ato insatisfatório é possível arquivá-lo e, portanto, não enviá-lo ao Congresso ou então solicitar estudos mais aprofundados no âmbito do Executivo e submetê-lo em momento que considerar oportuno. Cumpre destacar que, nessa ocasião não há qualquer perspectiva de ratificação e o Estado ainda não encontra-se obrigado, por lei interna ou internacional, a cumprir seus termos. Em caso de envio ao Legislativo, ambas as Casas Congressuais precisam se manifestar e, havendo concordância de ambas, cabe mais uma vez ao Executivo o ato de ratificá-lo ou não junto às outras partes e, posteriormente, em caso afirmativo, promulgá-lo. Em caso positivo, tal ação significa que o Estado confirma em caráter definitivo sua intenção de cumprir os termos estabelecidos.

Segundo Alcântara (2001), o procedimento parlamentar adotado no país no que diz respeito à aprovação de Atos internacionais tem se limitado à aprovação ou rejeição *in totum*. O motivo da prática se justifica na medida em que não seria possível ou mesmo viável que um

---

<sup>26</sup> Essa possibilidade somente não se apresenta em negociações que envolvem Convenções Internacionais do Trabalho cujo teor prevê obrigatoria submissão ao Congresso Nacional.

país aprovasse *emendas* a um Ato internacional negociado em âmbito multilateral<sup>27</sup>, o que geraria a necessidade de novas negociações e, no limite, comprometeria a finalidade e os resultados dos compromissos. Embora tal assertiva pareça lógica num primeiro momento, os debates em torno das possibilidades de emenda são acalourados e datam de longo tempo. De um lado, posicionam-se os defensores da impossibilidade e da inviabilidade de o Congresso Nacional propor emendas<sup>28</sup> aos Atos, justificada principalmente devido ao fato de que o Executivo é o único a quem compete propor e negociar termos dos acordos, de modo a não caber qualquer participação Legislativa nesse momento. Assim, entendem alguns autores, baseados em termos jurídicos, que caso o Congresso produza, através de decreto legislativo, emendas ao Ato, o mesmo deve ser considerado como rejeitado, uma vez que na prática configura-se como um novo compromisso, distinto do firmado anteriormente.

De outro lado, posicionam-se analistas que afirmam que não somente é possível ao Congresso propor emendas, como tal possibilidade se mostra benéfica aos interesses públicos. O debate em torno da problemática não são recentes e surgiram logo após a feitura do texto constitucional brasileiro de 1891. Embora não sejam semelhantes, o argumento principal desses autores é de que, uma vez que compete ao Legislativo decidir e deliberar sobre os Atos internacionais, não há como os mesmos serem cerceados exigindo que sejam os textos aprovados ou rejeitados *in totum*. Ademais, entendem esses autores que não há, na Constituição, nenhum dispositivo que vede ao Congresso nacional emendar os Atos. Tais entendimentos jurídicos abriram precedentes para o emendamento parlamentar no Brasil, caso do acordo de 1960 entre Brasil e Tchecoslováquia sobre comércio e pagamentos; e do acordo de garantias e investimentos firmado entre Brasil e Estados Unidos no ano de 1965.

Caso mais recente, pós redemocratização e que envolveu grande polêmica, constitui-se o do acordo firmado entre Brasil e Estados Unidos em relação à base de Alcântara e sobre o qual se pronunciou a CCJC da Câmara dos Deputados do seguinte modo: “a posição desta Casa é a de que o Poder Legislativo pode, em definitivo, propor e aprovar emendas, ressalvas

---

<sup>27</sup> Cumpre destacar que o autor se refere somente aos atos multilaterais, não fazendo alusão aos do tipo bilaterais. Em teoria, a retomadas das negociações em virtude de modificações no texto nesses casos seriam menos complicadas que no primeiro.

<sup>28</sup> Torna-se importante, a essa altura, uma definição sobre entendimento de “emenda”. Segundo o Artigo 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, emenda configura-se como a apresentação de uma proposição acessória a outra, não prevendo possibilidade de emenda à mensagem do Executivo que vincula-se ao texto do Ato internacional. Há, ainda de acordo com o Regimento, possibilidade de emenda ao texto do PDL que não é o mesmo que o texto do Ato em si. Para Gabsch (2010), cada caso é uma situação particular e caso o Ato permita que se façam reservas (determinadas textualmente em seu conteúdo), pode o Congresso aprová-lo com restrições (ressalvas) que podem ou não ser incorporadas como reservas no momento da ratificação.

e cláusulas interpretativas a atos internacionais firmados pelo Executivo”. (*apud* FARES, 2005, p. 20).

Posicionou-se também o Ministério das Relações Exteriores em relação à possibilidade de um Ato internacional receber emendas, embora não tenha especificado sobre a sua origem. Assim,

É recomendável que se estabeleça, entre as cláusulas do ato, um dispositivo referente a modificações, por meio de emendas. À semelhança do que sucede com o ato original, devem as emendas dispor de um mecanismo de entrada em vigor, que deve obedecer aos mesmos requisitos legais do instrumento original. A emenda pode entrar em vigor por meio de troca de notificações, de sorte a afastar, com clareza, eventuais dúvidas sobre a possibilidade de deverem ser submetidas ao Congresso Nacional.

“As eventuais emendas a este (Ato) serão apresentadas e negociadas por via diplomática, e sua entrada em vigor obedecerá aos mesmos requisitos legais deste (Ato)”. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE, MANUAL DE PRÁTICAS DIPLOMÁTICAS, 2008, p.12).

De acordo com Gabsh (2010) a análise mais acertada sobre a questão parece ser a de Dallari, que entende que, não sendo competência do Legislativo entabular novas negociações no cenário internacional, o que pode ocorrer durante o processo de apreciação legislativa de um compromisso é uma aprovação condicionada, através da qual o Presidente da República está “autorizado por decreto legislativo a somente proceder a ratificação (...) se as outras partes aquiescerem com alteração indicada pelo parlamento nacional” (DALARRI, 2003 *apud* GABSCH, 2010, p. 93).<sup>29</sup>

Para muitos, o exposto acima somado ao desenho constitucional brasileiro, cujos contornos garantem um poder de agenda ao Executivo e participação *ex post* ao Legislativo no que tange os Atos internacionais, consubstanciam-se em motivo mais que suficiente para afirmar que o corpo parlamentar brasileiro não apresenta participação ou relevância em assuntos referentes à política externa e que estudos sobre o papel do Congresso nesse sentido resumiriam-se a perda de tempo. No entanto, tais julgamentos precipitados incidem na já postulada constatação de Lindsay (1993) exposta no capítulo anterior: afirmações desse tipo incorrem no erro de acreditar que a importância congressional reside somente na proposição e aprovação de suas próprias políticas.

---

<sup>29</sup> Uma das possibilidades de pesquisa futura é pensarmos na consideração dessas “ressalvas” como um instrumento informal de barganha entre Executivo e Legislativo, assim como consideram Carlos Pereira e Bernardo Muller (2002) em relação ao orçamento brasileiro.

O trabalho aqui apresentado adquire justamente esses contornos. Entendemos que, se formos levar em conta somente a relação numérica que se estabelece entre aquilo que o Executivo envia para deliberação do Congresso e aquilo que este aprova ou não rejeita, o papel congressual nesses assuntos parecerá, se não nulo, pouco importante e caracterizado por concordância, possível de ser entendida como abdicação ou delegação de suas competências, a depender do caso. Assim, a proposta que aqui se desenha e que tem como um dos objetivos compreender a partição do Congresso Nacional brasileiro no combate às atividades transnacionais, alia a contribuição de indicadores propostos tanto pela literatura internacional quando nacional da Ciência Política, à existência de outras possíveis formas de participação e interesse existentes e que podem ser reveladas a partir da tramitação dos compromissos nas casas Legislativas.

Por essa razão, baseia-se na análise tanto do teor da Mensagem do Executivo quanto dos Projetos de Decreto Legislativo (PDL)<sup>30</sup>, que são os textos que acompanham os compromissos na esfera legislativa, com intuito de revelar a existência de situações e debates que passariam despercebidos se fossemos nos ater somente aos indicadores e somente as ações tomadas como objeto por outros estudos.

Para que a análise dos textos dos Atos possa nos revelar tais situações no capítulo 4, é necessário compreender brevemente o processo legislativo de apreciação dos Atos Internacionais no nosso país e a isso dedica-se o próximo tópico.

### **3. 3 Processo legislativo de apreciação dos Atos internacionais**

Assim como exposto anteriormente, encerrada as fases de negociação (confirmadas pela assinatura do Presidente da República), dá-se início a um projeto de acordo que tramita no Ministério das Relações Exteriores e na Casa Civil. Essa última, encarrega-se de enviar ao Congresso Nacional o texto do compromisso e sua justificativa, através de uma mensagem do Executivo que é, formalmente, o instrumento pelo qual o mesmo confirma seu interesse na deliberação do Congresso. Assim, através de mensagem presidencial, conhecida pela sigla MSC, ambos são enviados ao Congresso Nacional, havendo necessidade de discussão e votação das duas Casas em separado. Dessa situação deriva que, havendo impedimentos ou rejeição por parte de qualquer uma delas, o processo é encerrado e segue para arquivamento.

---

<sup>30</sup> Na Câmara dos Deputados os Projetos de Decreto Legislativo são conhecidos como PDC. No Senado Federal, são conhecidos como PDS.

Sendo a Câmara dos Deputados a Casa iniciadora, uma vez recebida a Mensagem do Executivo, a Mesa Diretora se encarrega de sua distribuição à Comissão de Relações Exteriores (CRE)<sup>31</sup>.

Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados a Mensagem Presidencial deve tramitar em regime de prioridade na CRE, local onde também deve ser relatada. Nessa situação, duas possibilidades se apresentam:

a) Caso a CRE decida-se pela aprovação da Mensagem e, por consequência, do Ato, o relator além de seu voto emite um Projeto de Decreto Legislativo (PDL) que aprova, nos termos daquela Casa, o Ato internacional.

b) Caso a CRE decida-se pela rejeição do acordo, não é necessária a apresentação de um Projeto de Decreto Legislativo, assim como também não é necessário em caso de rejeição do Congresso Nacional. Importante destacar que, caso aquela Comissão decida-se pela rejeição da Mensagem e, por consequência, não apresente PDL, a matéria é considerada rejeitada, em definitivo, pelo Congresso Nacional, situação que só se reverte em caso de haver recurso de um décimo dos Deputados.

No caso primeiro, havendo a CRE manifestado-se favoravelmente ao texto e havendo elaborado o PDL, são enviados ao plenário daquela comissão, para apreciação por maioria simples, o parecer do relator e o PDL que o aprova. Após aprovação da referida Comissão, o Regimento Interno determina que o PDL passe a tramitar em regime de urgência e que, assim sendo, seja examinado pelas outras Comissões com prazo definido de cinco sessões.

Depois de aprovado na CRE, o PDL segue para as demais comissões temáticas, de acordo com o assunto do qual trata o texto do Ato. Ao final, a proposição é examinada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para que sejam analisados sua adequação constitucional, regimental e técnica legislativa. Tais procedimentos visam impedir que haja, respectivamente: no ordenamento jurídico nacional documento que trate de assunto semelhante; que sejam desrespeitadas regras de tramitação da mensagem do Executivo e do PDL; e por último, erros de redação como clareza, concisão e precisão. De acordo com Fares (2005), o papel da CCJC não se restringe a avaliar o PDL, estendendo-se sua atuação a avaliar também os componentes do Ato internacional. Caso o julgue adequado, a supracitada

---

<sup>31</sup> Por vezes, a Comissão de Relações Exteriores funcionou conjuntamente com a de Defesa Nacional, recendo a designação de CREDN. O trâmite em questão só é modificado em caso de Atos referentes ao Mercosul. Nesse caso, o texto do Ato será preliminarmente encaminhado à Comissão Mista do Mercosul e somente após essa etapa à Câmara dos Deputados.

Comissão pode declarar inconstitucional esse último, cessando, por consequência a tramitação do PDL que o aprova.

Caso o PDL passe por todas as Comissões designadas e nenhum impedimento seja manifestado, a matéria é despachada ao Plenário da Câmara dos Deputados para entrar na Ordem do Dia a critério do Presidente da Mesa, sujeita a imprevistos e atrasos como qualquer outra matéria política. Após sua inclusão na Ordem do dia, o Regimento determina que a matéria deve ser discutida e votada em turno único. Nesse ponto, encontra-se uma situação interessante e que merece ser destacada. Embora o Regimento Interno da Câmara disponha que a discussão em Plenário deve ser etapa final da deliberação do PDL, o Regimento também prevê duas situações em que a discussão pode ir diretamente para o Plenário da Casa, prescindindo de parecer das Comissões, são elas: (1) caso tenham se esgotados todos os prazos regimentais para a tramitação da matéria e/ou (2) no caso de requerimento de um tipo distinto de urgência, previsto no artigo 155 do RICD.

Essa segunda possibilidade, acima aventada, nos interessa por compor mais um dos indicadores de interesse parlamentar do qual faz uso esse trabalho. Além das votações nominais e dos outros procedimentos jurídicos à disposição do Legislativo já expostos, os requerimentos desse tipo de urgência são úteis e aqui utilizados na medida em que podem nos auxiliar a elucidar tantos os motivos de seu pedido e possíveis influências do Executivo quanto evidenciar interesse do corpo parlamentar em determinadas matérias.

Independentemente do tipo de tramitação, quando em Plenário, os parlamentares que desejam versar sobre o texto necessitam de inscrição prévia junto à Mesa antes de iniciada a fase de discussão. Ainda, só podem falar uma única vez no período fixado em cinco minutos, sem possibilidade de prorrogação. Pode haver adiamento da discussão por até duas sessões, se assim requererem um décimo dos membros da Câmara ou de líderes que representem esse número.

Fica estabelecido, também através do Regimento Interno que, encerrada a fase de discussão, a matéria deve ser imediatamente votada através de votação simbólica. Nesse aspecto, não raro se encontram afirmações ligadas ao senso comum argumentando que, o processo de votação dessas e outras matérias pelo Legislativo, evidencia o desinteresse parlamentar justamente por não exigir, sequer, concordância nominal e expressa de cada um dos presentes. Aqui, além da constatação óbvia sobre a impossibilidade de se votar nominalmente todas as matérias que chegam à Plenário, fica registrado que tal procedimento é previsto pelo Regimento e, por isso e além disso, prática política recorrente.

Isso posto, o Regimento reserva a votação nominal para os casos em que há dúvida quanto ao resultado da votação simbólica. A prática revela que as matérias mais controversas e mais incitadoras de debate também costumam ser votadas dessa maneira. Além da possibilidade de votação simbólica e nominal, há também a possibilidade de escrutínio secreto caso seja requerido por um décimo dos membros da Câmara ou de líderes que representem esse número antes de iniciada a ordem do dia em questão.

Cessada a votação em Plenário na Câmara dos Deputados e aprovado o PDL, determina o Regimento que deve ser votada sua redação final. Na prática, no entanto, tal votação é feita logo após a aprovação de seu mérito. Assim, aprovado em definitivo na Câmara, o PDL acrescido do texto do tratado e seus pareceres é remetido à Casa revisora, o Senado Federal, onde apresenta tramitação semelhante (com a diferença de que o PDL, nesse momento, já encontra-se elaborado).

Após aprovação do Senado, a proposição é promulgada pelo presidente do Congresso Nacional e assim, o Ato encontra-se apto a ser ratificado pelo Presidente da República, entrando em vigor para o país no cenário internacional.

Nesse ponto, no que toca a entrada em vigor do Ato internacional, notam-se, com certa frequência, confusões tanto de ordem prática quanto de ordem teórica. Em resumo, a mesma pode se dar de seis maneiras: (1) na data da assinatura, (2) em data pré fixada, (3) por troca de notificações, (4) por troca de instrumentos de ratificação, (5) por depósito de instrumentos de adesão ou aceitação de tratado multilateral, e (6) por cumprimento das condições preestabelecidas. No momento em que um Ato entra em vigor, três situações distintas se apresentam, como analisa Dallari ( 2003 *apud* GABSCH, 2010):

a) o ato encontra-se em vigência no plano internacional: ocorre quando são atendidas as condições previstas no texto para sua entrada em vigor. No caso dos compromissos de cunho bilateral, o mesmo se dá com notificações recíprocas ou troca de instrumentos de ratificação, ao passo que nos de cunho multilateral o mesmo ocorre no momento em que atingem-se o número previamente especificado de ratificações necessárias e o decurso de prazo.

b) o ato encontra-se em vigência para o Brasil no plano internacional: estabelece-se quando o país ratifica determinado Ato ou devido ao decurso de prazo após a ratificação, e ambos quando determinado ato já encontra-se em vigência no plano internacional. Há situações possíveis em que o país tenha ratificado determinado compromisso, mas o mesmo



ainda não encontra-se operante no plano internacional. Nesses casos, fica o país a aguardar para que as normas negociadas sejam internalizadas em momento oportuno.

c) o ato encontra-se em vigência no âmbito interno brasileiro: ocorre quando, já em vigência no plano internacional, os compromissos precisam e passam a ser vigentes para o país, necessitando assim serem promulgados e publicados. Esses dois termos, também são objetos de certa confusão na prática brasileira. O primeiro é definido por Accioly como: “ato jurídico de natureza interna pelo qual o governo brasileiro atesta a existência de um tratado previamente concluído e ordena sua execução, dentro dos limites da competência estatal”. O segundo, de acordo com Mello (1986) tem como efeito tornar o acordo executório no plano interno e constatar o surgimento de uma norma compulsória para o Estado (GABSCH, 2010, p. 53)

No Brasil, é prática que a promulgação se realize por meio de decreto do Presidente da República, referendado pelo Ministério das Relações Exteriores e acompanhado do texto do Ato. O decreto de promulgação é então publicado no Diário Oficial da União juntamente com o inteiro teor do compromisso e a partir deste momento assinala a vigência de seus termos no ordenamento jurídico brasileiro. (GABSCH, 2010, p.54). Nesse aspecto, os entendimentos também se mostram divergentes: enquanto alguns afirmam que a promulgação por Decreto é prática recorrente e antiga, mas não exigida no texto constitucional (Rezek, 2000), outros postulam a sua necessidade baseado no princípio da publicidade, prevista no art. 84 daquele documento (Dalarri, 2003). Independente das divergências interpretativas, fato é que a promulgação e publicação são os atos cruciais para tornar o Ato internacional obrigatório e passível de exigência. Ainda nesse sentido, é possível situação curiosa, em que um ato ratificado não seja promulgado; esse estado de coisas não excusa o país de responder internacionalmente pelo compromisso firmado. No entanto, nessa situação, não se pode exigir que sejam aplicadas suas diretrizes no plano doméstico.

Finda a revisão do aporte teórico que embasa nossas análises, reservamos o próximo capítulo para apresentação do material coletado no âmbito deste trabalho, as categorias criadas como intuito de distinguir as diferentes atividades ilícitas, a maneira com que tais problemas vêm sendo abordados pelo país, e a relação que se estabelece entre os Poderes Executivo e Legislativo nesses assuntos, tomados após a promulgação da Constituição de 1988 até o segundo mandato do Presidente Lula.

## CAPÍTULO 4

### MATERIAL EMPÍRICO

#### 4. Tipologia das atividades ilícitas

Após a definição do que são as atividades ilícitas transnacionais, do panorama geral sobre seu cenário e da apresentação do aporte teórico necessário a esta pesquisa (teoria dos Regimes Internacionais e estudos que incorporam o Legislativo em política externa), passamos ao material empírico aqui utilizado.

Antes da coleta propriamente dita, já tendo definido *o que* são as atividades ilícitas, prescindimos substancialmente de uma classificação de *quais* atividades são consideradas ilícitas. Mais uma vez, esbarramos na escassez de informações sobre como é definido seu escopo tanto em cenário internacional quanto doméstico. No primeiro, a Organização das Nações Unidas possui divisões encarregadas de temáticas específicas como tráfico de drogas, tráfico humano, terrorismo e corrupção. Apesar disso, nenhuma informação suplementar, no intuito de esclarecer quais critérios são utilizados para definir as atividades abarcadas, é fornecida.

Em cenário doméstico, a COCIT – Coordenação Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais, localizada no Ministério das Relações Exteriores, é a responsável por propor diretrizes de política externa e coordenar as atividades de cooperação internacional entre os órgãos governamentais brasileiros e seus congêneres estrangeiros, com vistas à prevenção e combate aos ilícitos transnacionais. Para a Coordenação, segundo definições de seu principal endereço na *web*, o tema “ilícitos” abarca as seguintes atividades: crime organizado transnacional, tráfico de drogas ilícitas, tráfico de armas, tráfico de pessoas (especialmente mulheres e crianças), contrabando de migrantes, financiamento do terrorismo, terrorismo internacional, corrupção, suborno, lavagem de dinheiro e crime cibernético.

Embora não haja nenhum problema do ponto de vista da legitimidade dessa classificação, uma visita foi realizada à Coordenação em julho de 2011 para diagnosticar os critérios utilizados na definição e posterior classificação dessas atividades e compreender os motivos pelos quais outras não constam desse rol. Mais uma vez, seu esclarecimento se mostrou insuficiente e, por esse motivo, optamos por adotar um curso próprio. Desse modo, criamos oito categorias principais nas quais alocamos essas e outras atividades que no nosso entendimento também podem ser arroladas como ilícitas. São as seguintes categorias:

1. Atividades que atentam contra o sistema econômico e/ou financeiro
2. Atividades que envolvam substâncias químicas, entorpecentes e/ou psicotrópicos
3. Atividades ligadas a terrorismo
4. Atividades que envolvam bens materiais
5. Atividades que atentam, de alguma forma, contra a vida e a dignidade humana
6. Atividades que atentam contra o meio ambiente
7. Atividades relacionadas às atividades ilícitas em geral
8. Atividades que envolvam questões aduaneiras

Vale destacar que as categorias dispostas acima cumprem o objetivo de permitir uma melhor visualização e tratamento das atividades, embora muitas, em razão do seu teor e sua impossibilidade de dissociação com outras atividades, possam na prática pertencer a mais de uma categoria. Como qualquer tipo ideal, as categorias são abstrações e não esgotam todas as possibilidades da realidade empírica. Para este trabalho, buscou-se o máximo de precisão e cada Ato internacional foi classificado em uma única categoria.

Cumprida esta fase, iniciamos a coleta do material empírico, operacionalizado em duas etapas. A primeira delas referente aos Atos internacionais com trâmite e aprovação no Congresso Nacional<sup>32</sup>. A segunda, abordada mais adiante, diz respeito à Legislação Ordinária sancionada.

#### **4.1 Atos Internacionais na área de ilícitos**

As informações aqui dispostas foram coletadas nas bases de dados<sup>33</sup> da Câmara dos Deputados e do Senado Federal<sup>34</sup>, ambas disponíveis para consulta *on-line*, no período de

---

<sup>32</sup> No decorrer da pesquisa nos deparamos com diversas informações sobre os Atos que, a despeito da exigência constitucional, não tramitam pelo Congresso Nacional. Esses Atos podem genericamente ser classificados como do tipo “acordo executivo”, ou “acordos simplificados” que, nesse caso, tratam de questões já acordadas em textos anteriores cuja anuência do Congresso já se fez presente. Embora saibamos da existência de compromissos firmados nesses termos, os mesmos não são objeto de interesse deste trabalho.

<sup>33</sup> Em teoria, o levantamento das proposições pode ser feito através do campo “Atividade Legislativa”, disponível tanto no domínio da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal. No entanto, notamos que existem problemas significativos no sistema de indexação das duas Casas legislativas, que não listam todas as proposições possíveis relacionadas a “Ato internacional”. Por essa razão, optamos por gerar uma lista de todos os PDC oferecidos pela Câmara dos Deputados, o que representa um universo de mais de mil proposições e, a partir daí, olhar caso a caso aqueles que se relacionavam com a temática de nosso interesse.

<sup>34</sup> A Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores possui um banco de dados, também disponível para consulta online, no qual estão arrolados todos os compromissos internacionais, de âmbito bilateral e multilateral, firmados pelo Brasil. Em visita à DAI em julho de

06/10/1988 à 31/12/2010. Assim, nesse período, foram analisados todos os Atos internacionais enviados pelo Executivo e aprovados pelo Congresso Nacional na área de ilícitos<sup>35</sup> com o objetivo de extrair elementos que possam indicar movimentação parlamentar em torno dessas matérias.

Como já elucidado anteriormente, o processo de deliberação de qualquer Ato internacional pelo Legislativo brasileiro inicia-se na Câmara dos Deputados, e quando de sua aprovação, segue para o Senado Federal. Após essa etapa, também aprovado, segue novamente para o Executivo para que possa ser promulgado, a julgamento deste último.

Assim, dentre todos os Atos internacionais enviados pelo Executivo e aprovados pelo Congresso Nacional no período considerado, diagnosticamos 96 pertencentes à área temática de nosso interesse.<sup>36</sup> Vale destacar que utilizamos aqui somente aqueles com origem na CRE (e, portanto, aprovados por ela) e transformados em norma jurídica pela Mesa das duas Casas. Tais Atos dispõem sobre assuntos diversos e que foram alocados nas categorias acima criadas, de modo que as atividades foram assim distribuídas:

1. Lavagem de dinheiro, evasão de divisas/fiscal<sup>37</sup>: atividades que atentam contra o sistema econômico e/ou financeiro.

---

2011, a diplomata Rebeca Gusmão informou que a base sofre de defasagem de atualizações. A partir dessa informação, por entendermos que a mesma não se configura como uma fonte confiável, optamos por utilizar o banco de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, cujas atualizações são mais frequentes.

<sup>35</sup> Não confundir Atos Internacionais na área temática aqui classificada como “ilícitos” com “Atos ilícitos internacionais”. O primeiro diz respeito à compromissos internacionais firmados pelo Brasil numa área temática específica, classificada pela autora e orientadora, e que envolve atividades distintas como narcotráfico e lavagem de dinheiro. O segundo diz respeito ao Direito Internacional Público e caracteriza-se como violação de uma obrigação internacional por uma das pessoas jurídicas internacionais portadoras desse direito (Rezek, 2005).

<sup>36</sup> Excetuaram-se do cômputo os acordos de cooperação jurídica internacional. Tais compromissos versam sobre áreas e temáticas distintas como matéria civil, comercial, trabalhista, penal e administrativa com vistas a auxílio mútuo entre países e, dado o âmbito deste trabalho, seria inviável mapear dentre esses aqueles que se relacionam, de alguma maneira, com as atividades ilícitas transnacionais.

<sup>37</sup> Em relação à primeira categoria, relativa à atividades que atentam contra o sistema econômico/financeiro, cabe aqui um esclarecimento. Embora muitas vezes utilizados de modo semelhante, evasão de divisas (ou evasão fiscal) e lavagem de dinheiro são práticas distintas. A primeira refere-se à toda ação não permitida por lei que alguém possa realizar com vistas à diminuição ou não pagamento de impostos. Desse modo, o dinheiro “limpo” (adquirido de maneira legal) torna-se dinheiro “ilegal” através de artifícios para ocultar ou disfarçar a sua natureza. A lavagem de dinheiro, por sua vez, configura-se como um conjunto de operações de cunho comercial ou financeiro que têm como objetivo incorporar à economia de cada país, de modo temporário ou permanente, recursos, bens e valores adquiridos de forma ilícita. Dessa forma, o dinheiro “sujo” (adquirido de maneira ilegal) torna-se dinheiro “limpo”.

2. Tráfico de substâncias entorpecentes e psicotrópicos: atividades que envolvam substâncias químicas, entorpecentes e/ou psicotrópicos.
3. Terrorismo, contrabando de armas, armas químicas, armas nucleares, proibição de determinados tipos de armas e segurança de plataformas<sup>38</sup>: atividades ligadas a terrorismo.
4. Bens culturais, veículos roubados e aeronaves envolvidas em atividades ilícitas: atividades que envolvam bens materiais.
5. Tráfico de mulheres, crianças, migrantes, crime contra protegidos internacionais e tomada de reféns: atividades que atentam, de alguma forma, contra a vida e a dignidade humana.
6. Tráfico de madeira: atividades que atentam contra o meio ambiente.
7. Prevenção ao crime, repressão a atos ilícitos, corrupção e crime organizado: atividades relacionadas às atividades ilícitas em geral.
8. Aeronaves envolvidas em atividades ilícitas, infrações aduaneiras: atividades que envolvam questões aduaneiras

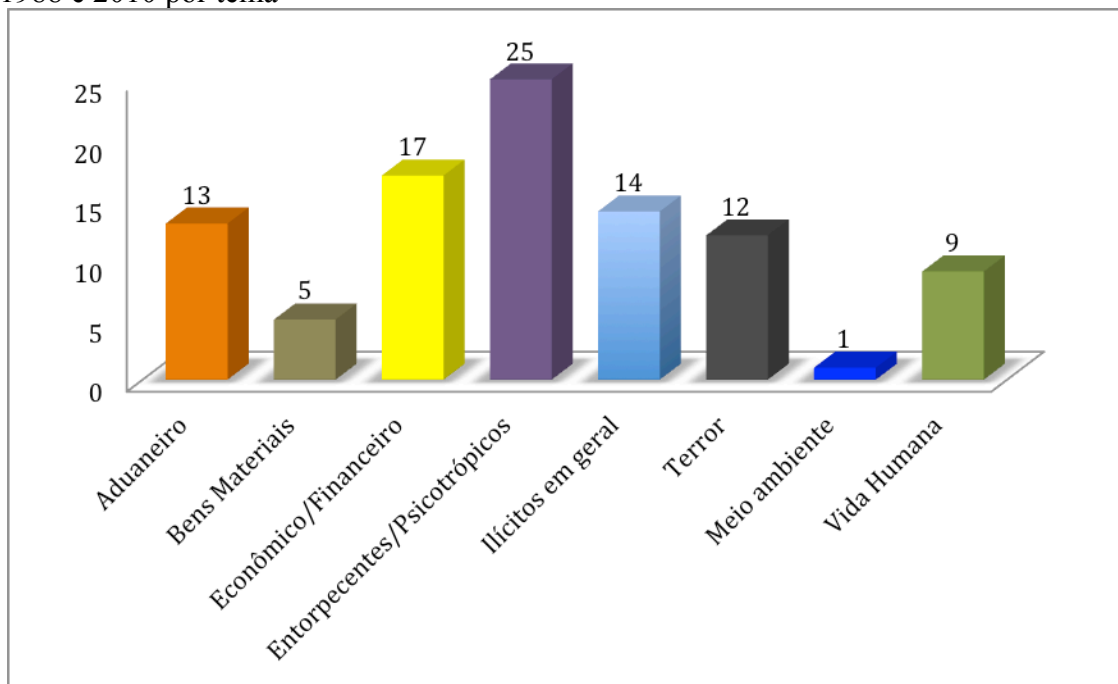
O gráfico abaixo permite uma visualização quantitativa de quais as atividades priorizadas ao longo do espectro temporal considerado. Nota-se que as atividades ligadas a substâncias químicas, entorpecentes e/ou psicotrópicos foram as que mais receberam atenção nesse período e respondem por 26% do total de proposições. O segundo tema mais recorrente relaciona-se a atividades que atentam contra o sistema financeiro e/ou econômico, seguida de maneira muito próxima pelos ilícitos em geral. Ao mesmo tempo, atividades ligadas a terrorismo, vida humana e aduaneiros aparecem e embora não de maneira expressiva, respondem por vários dos compromissos do período. De maneira também tímida, aparecem questões envolvendo bens materiais. Um dado curioso e que revelou-se distinto do que poderia-se imaginar inicialmente é o aparecimento escasso de questões relativas ao meio ambiente. Embora notícias sobre tráfico de madeira e tráfico de recursos bióticos diversos para outros países sejam relativamente recorrentes, somente um compromisso nesse sentido foi celebrado durante todo o período considera

---

A legislação brasileira considera evasão de divisas como “crime de sonegação de tributos” ao passo que a lavagem de dinheiro é considerada “crime de lavagem de dinheiro”. Apesar da referida consideração do ordenamento jurídico nacional, uma vez que as duas atividades se traduzem em práticas escusas (porém distintas) para dar legitimidade a um processo ilícito, considera-se na presente pesquisa que ambas se enquadram em crimes contra o sistema financeiro ou econômico.

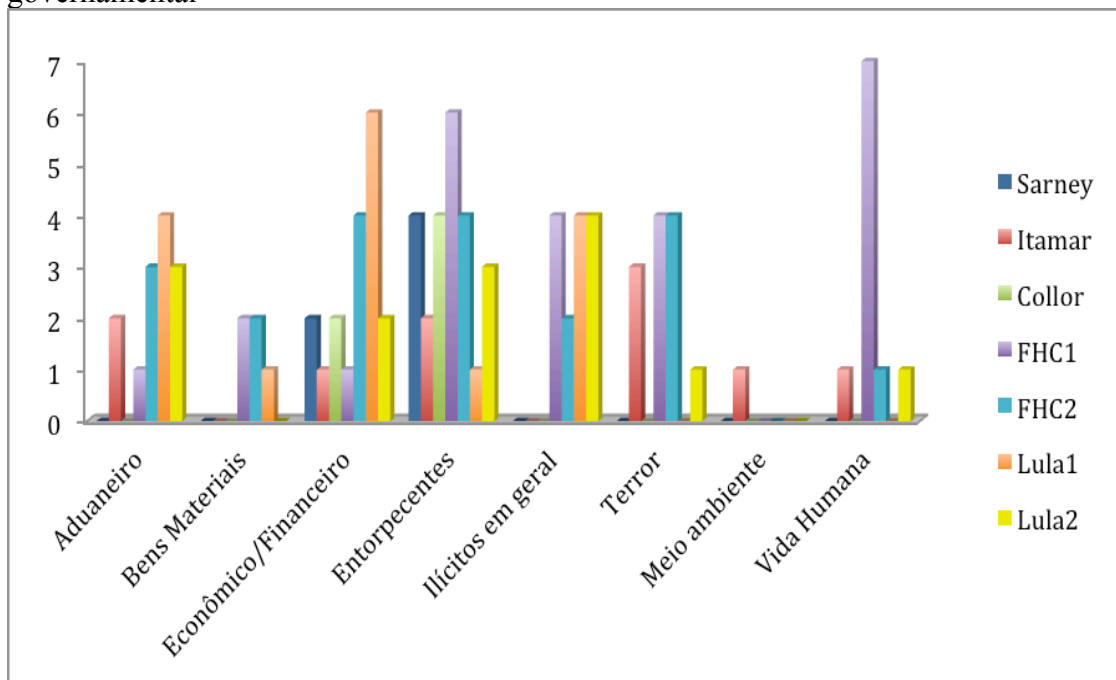
<sup>38</sup> Agrupamos aqui “contrabando de armas, armas químicas, armas nucleares e proibição de determinados tipos de armas” na categoria “atividades ligadas a terrorismo” por entender que todas elas podem e servem muitas vezes, para financiá-lo.

Gráfico 1. Atos Internacionais na área de ilícitos aprovados pelo Congresso Nacional entre 1988 e 2010 por tema



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal – dados compilados pela autora

Gráfico 2. Atos Internacionais na área de ilícitos entre 1988 e 2010 por tema e gestão governamental



\* Gestão governamental tomada a partir do Presidente da República em exercício quando do envio da Mensagem ao Congresso Nacional. Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal – dados compilados pela autora

Um análise temática tomada através das gestões governamentais evidencia que, seguindo uma tendência mundial, a preocupação com as atividades ilícitas transnacionais no Brasil recebeu ênfase distinta e crescente ao logo do tempo considerado. A gestão Sarney inaugurou as preocupações nesse sentido, firmando seis compromissos, com ênfase para questões relativas a substâncias químicas/psicotrópicas, seguido de questões relativas ao sistema econômico/financeiro. O governo Collor manteve tanto a mesma quantidade de seu antecessor no que toca o número de acordos contraídos, quanto as áreas temáticas priorizadas por ele.

A gestão Itamar, além de aumentar quantitativamente o número de compromissos firmados, respondendo por 10 de todos do período considerado, também diversificou os temas, que passaram a abarcar além das atividades financeiras/econômicas e substâncias químicas/entorpecentes, as áreas de infrações aduaneiras, terrorismo, meio ambiente e vida humana.

As gestões de Fernando Henrique Cardoso alçaram as negociações internacionais na área de ilícitos a um novo patamar, respondendo juntas por 45,83% de todos os compromissos estabelecidos no período temporal considerado. Seu primeiro mandato respondeu por 25 negociações nesse sentido, com prioridade expressiva para as atividades relativas à vida humana e relacionadas às substâncias entorpecentes/psicotrópicas. Outras categorias como ilícitos aduaneiros, ilícitos em geral, bens materiais e terror aparecem, mas recebem quantitativamente menos destaque. Interessante notar que questões relativas ao sistema econômico/financeiro, priorizadas nas gestões de seus antecessores, apresentam ênfase reduzida e correspondem a somente um compromisso.

O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso registrou 19 compromissos que priorizaram igualmente atividades ligadas ao terror, atividades ligadas ao sistema financeiro/econômico e entorpecentes/psicotrópicos. Aduaneiros, bens materiais e ilícitos em geral estão presentes, mas não se mostram prioridade nesse momento. Atividades ligadas à vida humana, que receberam ênfase expressiva no mandato anterior, tiveram menos destaque e responderam por apenas um compromisso.

As gestões de Luís Inácio Lula da Silva somam juntas 30 acordos firmados, o que corresponde 31% do total de proposições. Seu primeiro mandato, com 16 proposições, deu ênfase a questões relativas ao sistema econômico/financeiro, seguidas de maneira equânime pelas atividades ligadas a questões aduaneiras e ilícitos em geral. Não aparecem, nesse

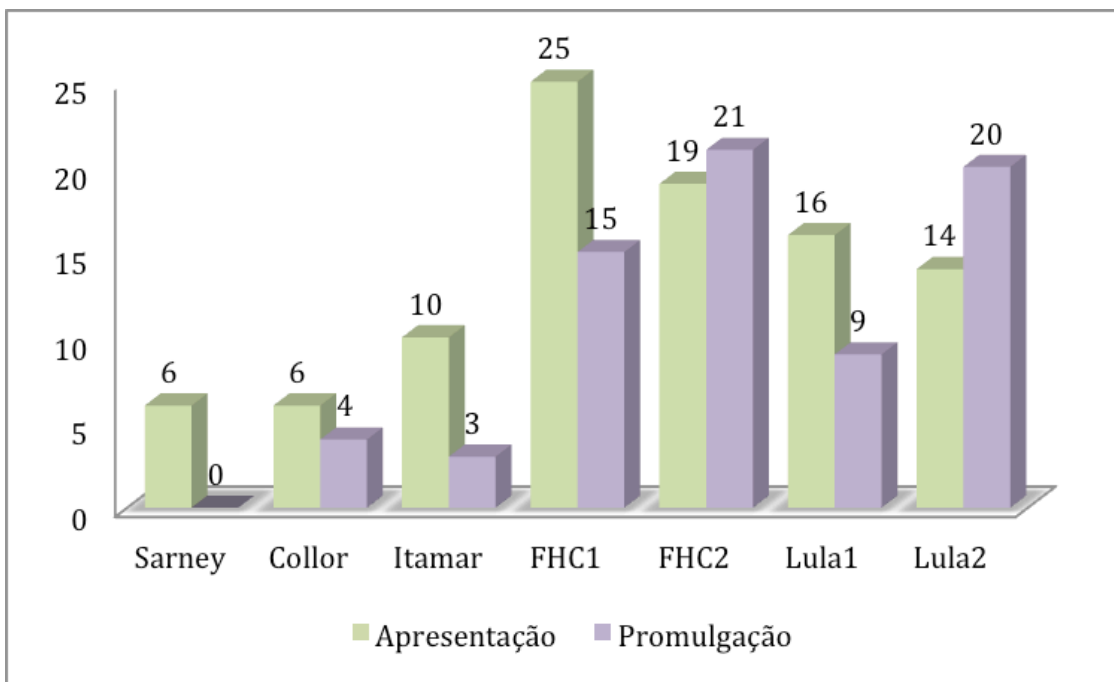
momento, compromissos relativos a atividades ligadas ao terror, ao meio ambiente e à vida humana.

O segundo mandato do presidente Lula não apresentou, quantitativamente, diferenças significativas em relação ao período anterior, totalizando 14 acordos firmados. Nesse momento, priorizam-se as atividades relativas a ilícitos em geral, seguidos de entorpecentes e aduaneiros. Atividades ligadas ao terror e à vida humana, inexistentes no período anterior, voltam à agenda. Ao mesmo tempo, atividades ligadas ao sistema econômico e financeiro, cuja ênfase foi destacada no período anterior, correspondem a somente dois dos acordos desse período.

Isso posto, cabe um esclarecimento. Sabemos e sustentamos no âmbito deste trabalho que a política externa brasileira é algo complexo, que envolve diferentes esferas de Poder e que não é atribuição de uma só pessoa ou grupo. Entendemos também que, embora a Constituição de 1988 determine ser prerrogativa do Executivo a negociação de um compromisso e seu envio ao Congresso Nacional, o processo aí envolvido abarca diferentes atores e burocracias. Desse modo, a separação por gestão governamental aqui empregada e suas análises daí advindas são somente recursos utilizados para permitir a melhor visualização sobre quem ocupava o cargo de chefe do Executivo quando do envio daquele instrumento para deliberação legislativa e quando de sua promulgação, uma vez que ambas ações são atribuições exclusivamente suas. Isso não equivale a dizer que entendemos ser o Presidente da República o responsável direto e único pelas diretrizes de política externa do país.

Gráfico 3. Atos internacionais na área de ilícitos apresentados e promulgados entre 1988 e 2010 por gestão governamental





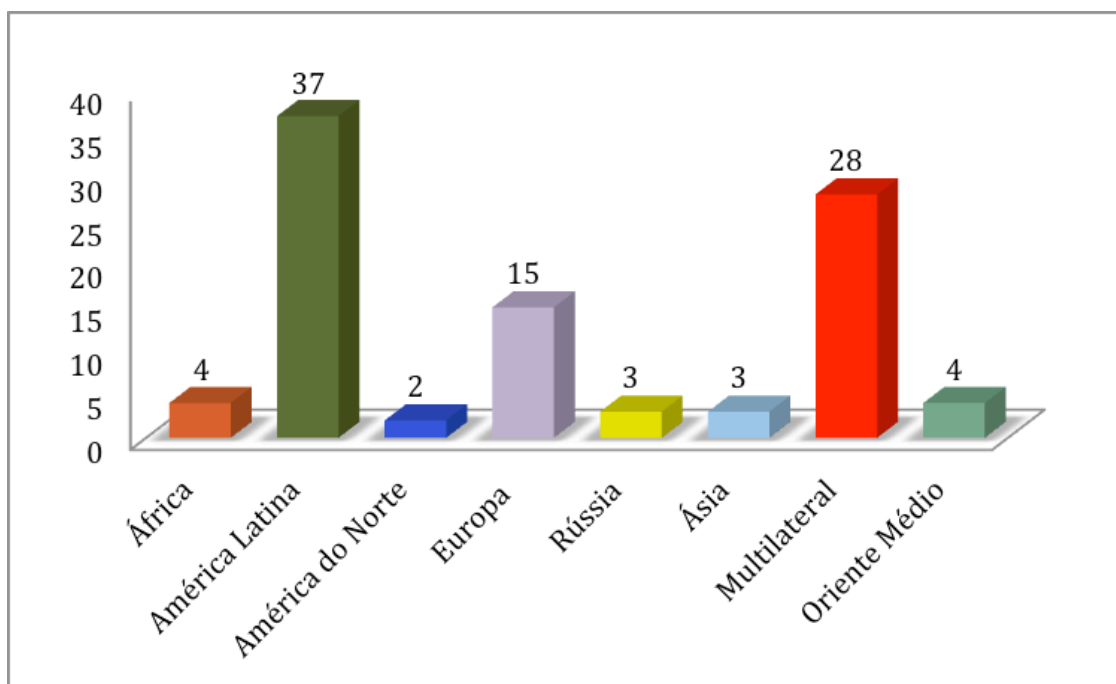
Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal – dados compilados pela autora.

Uma discussão recorrente acerca dos rumos da política externa brasileira diz respeito à assertividade dos diferentes chefes de Estado quando do exercício de seus mandatos. Discurso recorrente e muitas vezes ligado ao senso comum trata de atribuir ou de tomar para si os feitos durante as administrações. No caso em tela, notamos que os presidentes Collor e Itamar Franco apresentaram ao Congresso Nacional respectivamente 6 e 10 compromissos internacionais. Collor promulgou 66% deles e Itamar, 30%. Fernando Henrique Cardoso, durante suas duas gestões, foi o que mais apresentou e também mais promulgou compromissos internacionais na área de ilícitos. Luís Inácio Lula da Silva, em seu segundo mandato, promulgou quase a mesma quantidade que Fernando Henrique Cardoso no mesmo período, mas foi menos assertivo nos valores totais de apresentação e promulgação.

Além da análise por gestão governamental, chama a atenção os parceiros com os quais o Brasil negociou tais acordos. Nesse sentido, consideramos que uma separação dos Atos de acordo com seus tipos<sup>39</sup> pode revelar dados interessantes.

<sup>39</sup> De maneira geral os Atos podem ser agrupados em multilaterais e bilaterais.

Gráfico 4. Atos internacionais na área de ilícitos aprovados pelo Congresso Nacional entre 1988 e 2010 por país de negociação



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal – dados compilados pela autora.

Os dados revelam que os compromissos firmados internacionalmente pelo Brasil são diversificados do ponto de vista de seus parceiros, mas concentram-se sobretudo nos países da América Latina (38,5%) e nos acordos do tipo multilateral (29,1%). Esses últimos são contraídos com mais de um país e normalmente negociados no âmbito de Organizações Internacionais. No caso em tela, a existência de grande número de compromissos desse tipo é mais um indicativo da inserção brasileira no múltiplo cenário internacional atual, caracterizado por relações mais complexas e institucionalizadas.

Cumpram-se destacar que as considerações arroladas até o momento dizem respeito somente a uma análise preliminar e quantitativa dos compromissos internacionais contraídos no período considerado. Com efeito, não é possível que se façam inferências diretas acerca da quantidade de Atos e sua importância e/ou relevância. É preciso ter cautela, pois não necessariamente a existência de poucos compromissos em determinada área temática se traduz em falta de empenho dos decisores políticos ou mesmo irrelevância dos mesmos para a política brasileira e/ou internacional.

De maneira análoga, a existência de vários compromissos numa área específica, da forma aqui apresentada, evidencia somente a disposição dos nossos negociadores em acordar

e enviar tais compromissos para deliberação do Congresso Nacional e em posteriormente promulgá-los, mas nada diz, a princípio, sobre o peso e a importância desses para o cenário internacional ou doméstico. Para conclusões mais precisas e que vão para além dos levantamentos quantitativos sobre esses compromissos e, do mesmo modo, para além dos nossos objetivos específicos, é necessário uma análise do texto de cada um deles, dos motivos pelos quais foram negociados, suas disposições internas, número de signatários, seus desdobramentos nos cenários domésticos e internacional etc.

De posse desse levantamento e das considerações preliminares, analisamos a tramitação de todos os Atos internacionais com objetivo de encontrar elementos indicadores de movimentação parlamentar. Assim, buscou-se num primeiro momento a existência de emenda, solicitação de urgência, solicitação de vista, requerimento (de informação e audiência), ressalva, votação nominal, voto contrário e pronunciamento em separado.

De um total de 96 proposições, foram encontradas 42 dessas evidências em 29 PDLs<sup>40</sup>, assim distribuídos:

Tabela 2. Indicadores de movimentação parlamentar na Câmara dos Deputados e Senado Federal entre 1988 e 2010 na área de ilícitos – Atos Internacionais.

Indicador	Total		Câmara dos Deputados		Senado Federal	
	N	%	N	%	N	%
Emenda*	11	26,19	9	26,47	2	25,00
Solicitação de Urgência	10	23,80	6	17,64	4	50,00
Solicitação de Vista	4	9,52	4	11,76	0	0
Requerimento	7	16,66	7	20,58	0	0
Ressalva	1	2,38	1	2,94	0	0
Votação Nominal/Voto Contrário/Pronunciamento em Separado/Abstenção	9	21,42	7	20,58	2	25,00
Voto de regozijo, louvor ou censura	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>100,0</b>	<b>34</b>	<b>100,0</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

\* Nesse caso em específico, dada a impossibilidade de quantificar todas as emendas propostas, optamos por apresentar os valores referentes ao número de proposições em que as mesmas foram encontradas e não seus valores absolutos.

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal – Dados compilados pela autora.

<sup>40</sup> Alguns PDL apresentam mais de um indicador.

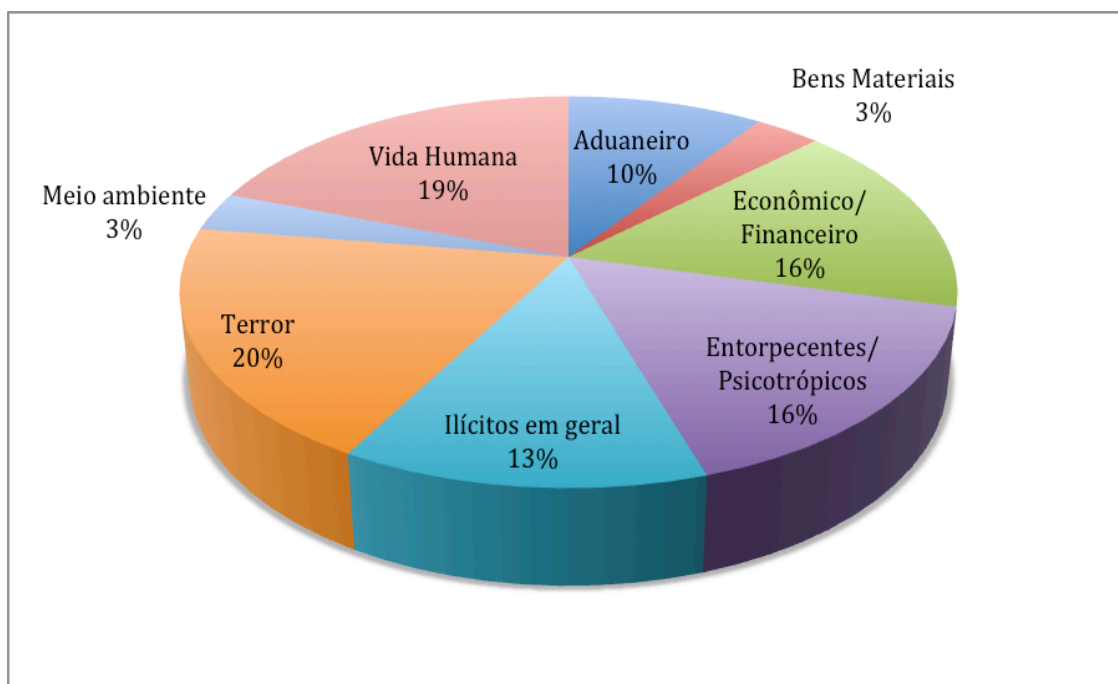
É possível notar que o indicador mais recorrente são as emendas, seguidos pelas solicitações de urgência e pelas votações divergentes. A Câmara dos Deputados se mostrou a Casa com maiores requisições, respondendo por 80,95% do total. Indicadores como solicitação de vista, requerimento e ressalva, que aparecem na primeira, não se encontram presentes no Senado Federal. De maneira análoga, as votações divergentes, recorrentes na primeira, apresentam valores absolutos menores na segunda.

Numa comparação entre as duas Casas Congressuais, o Senado Federal se mostrou quantitativamente menos atuante que a Câmara dos Deputados nas matérias supracitadas. Acreditamos que esse estado de coisas possa ser justificado em grande parte pelo próprio desenho do processo decisório brasileiro. Sendo a Câmara dos Deputados o *locus* principal onde se iniciam as tramitações do Atos internacionais, é também onde se dão as discussões mais acaloradas, os primeiros embates entre parlamentares e também, na maioria das vezes, o esclarecimento das dúvidas. O fato de um determinado texto seguir para o Senado Federal significa que o mesmo já sofreu escrutínio dos parlamentares e das Comissões em outra oportunidade, havendo muitos de seus problemas já tendo sido sanados.

De maneira semelhante ao que foi afirmado acima sobre as conclusões que se extraem dos dados, vale ressaltar que no caso dos indicadores acima, menores índices numéricos de participação de uma Casa legislativa ou de outra quando da tramitação dos compromissos demonstram somente o número de intervenções pontuais por parte dos parlamentares, mas não permitem conclusões sobre a qualidade e importância das mesmas.

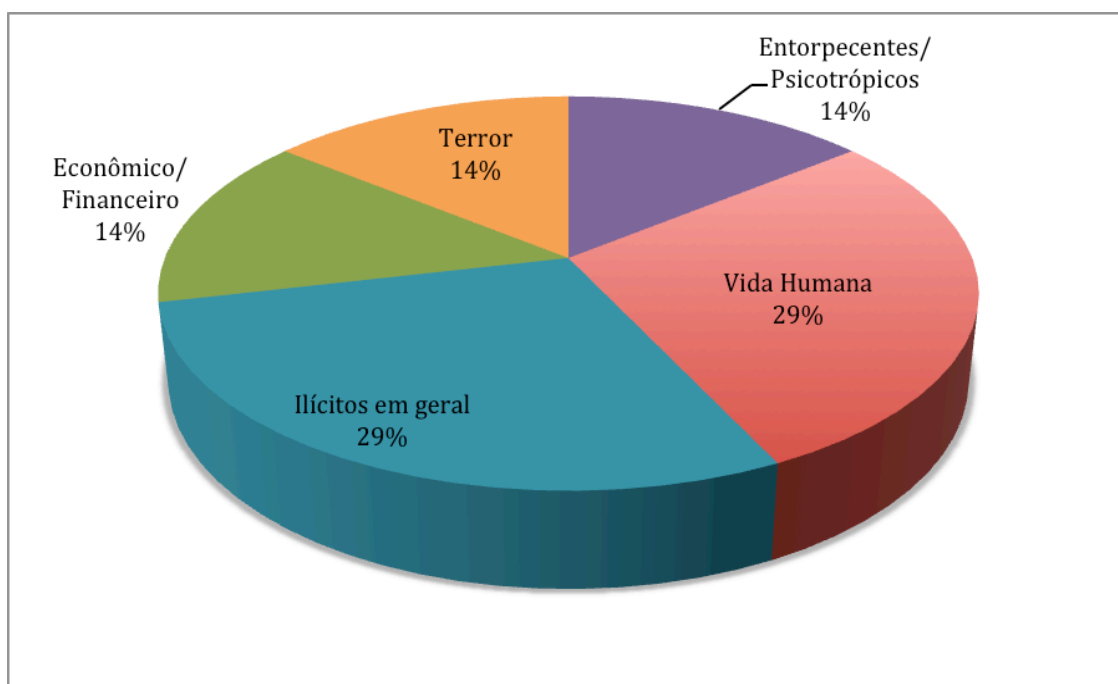
Uma separação temática permite que visualizemos quais os temas priorizados por cada uma delas quando das intervenções.

Gráfico 5. Atos internacionais na área de ilícitos com movimentação parlamentar na Câmara dos Deputados entre 1988 e 2010 por tema



Fonte: Câmara dos Deputados – dados compilados pela autora

Gráfico 6. Atos internacionais na área de ilícitos com movimentação no Senado Federal entre 1988 e 2010 por tema



Fonte: Senado Federal – dados compilados pela autora

Notamos que na Câmara dos Deputados as atividades ligadas ao terror, aos entorpecentes e ao sistema econômico/financeiro são as que apresentam maior movimentação parlamentar. No Senado Federal as áreas priorizadas são ilícitos em geral e vida humana. As outras movimentações desta Casa se distribuem de maneira equânime pelas atividades relacionadas ao sistema econômico/financeiro, terror e entorpecentes/psicotrópicos.

Dado curioso é o fato de que dentre as 29 proposições que apresentaram movimentação parlamentar em pelo menos uma das Casas Congressuais, somente quatro delas receberam atenção de ambas as Casas, sendo elas a Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas; a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e Resoluções do Tratado para Proscrição de Armas Nucleares na América Latina. Dessas, somente a Convenção de Mérida (Contra a Corrupção), apresentou o mesmo indicador, solicitação de urgência, em ambas as Casas<sup>41</sup>. Ademais, todos esses foram compromissos promulgados pelo Executivo após deliberação congressional.

Tal levantamento nos permite concluir que esses são compromissos de peso no cenário internacional e que existem em cenário doméstico interesses em torno deles que se encontram ausentes em outras proposições. De posse dessas evidências, das considerações sobre os compromissos multilaterais apontadas anteriormente, e da necessidade de recortarmos melhor nosso objeto para não correr risco de dar tratamento semelhante a compromisso que não o são, optamos por dar tratamento específico a três deles: (1) Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, firmada em Viena em 1988; (2) Convenção Contra a Corrupção, firmada em Mérida em 2003 e a (3) Convenção Contra o Crime Organizado Transnacional, firmada em Palermo em 2004.

#### **4.2 Regimes Internacionais de Combate aos Ilícitos Transnacionais e a participação do Congresso Nacional.**

Já tendo definido Regimes Internacionais em momento oportuno, passamos agora à sua análise. No caso dos ilícitos transnacionais, entendemos haverem três Regimes principais de combate a eles: A Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas; A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção e a

---

<sup>41</sup> Essa proposição também apresentou Requerimento de Audiência Pública no âmbito da Comissão Especial, na Câmara dos Deputados.

Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado, conhecidas respectivamente como Convenção de Viena, Mérida e Palermo. Ademais, por serem Regimes específicos, são dotados de regras próprias, cujas orientações mais gerais se dão no âmbito dos próprios textos das Convenções, ao passo que suas diretrizes mais específicas são dispostas através de Protocolos Adicionais, quando existem.

#### **4.2.1 Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, firmada em Viena em 1988.**

De acordo com o Escritório da ONU sobre Drogas e Crime (UNODC), os esforços de cooperação internacional no sentido de coibir o uso e o tráfico de entorpecentes datam do início do século XX. A primeira reunião para discussão do tema ocorreu na China em 1909 quando representantes de diversos países, preocupados com o aumento do consumo de ópio, se reuniram em Xangai para discutir o problema das drogas. O ópio, comercializado principalmente pelos ingleses e utilizado nas trocas comerciais com os chineses, tornou-se moeda corrente em substituição à prata que se esgotava, criando uma das mais sérias situações de dependência química que um país já viveu.

Com o advento da Liga das Nações, o controle sobre a substância foi intensificado após a Primeira Guerra Mundial e foram alcançados resultados significativos na contenção do consumo, reduzido em 70% em 100 anos<sup>42</sup>. Com o decorrer do tempo, aumentaram as ofertas de substâncias entorpecentes e também a diversidade de opções, cenário que imprimiu a necessidade de ação conjunta por parte dos Estados. Assim, já no âmbito das Nações Unidas, foi firmada em 1961 a Convenção Única sobre Entorpecentes, emendada posteriormente em 1972.

A partir da preocupação com a saúde física e moral da humanidade, seu objetivo consiste em combater o uso de drogas através de ações coordenadas e articuladas em dois eixos principais: limitação da posse, uso, troca, distribuição, importação, exportação, manufatura e produção de drogas exclusivas para uso médico e científico; e combate ao tráfico de drogas através da cooperação internacional para desestimular o tráfico. Mais especificamente, o instrumento estabeleceu prazos para a eliminação gradual do ópio, da *cannabis* e da coca.

---

<sup>42</sup> Fonte: UNODC Brasil

Seu emendamento em 1972 deu-se em virtude da necessidade de aumentar esforços com vistas a prevenir a produção ilícita, o tráfico e o uso de narcóticos e também de prever tratamento e reabilitação de usuários, como medida complementar ou alternativa no casos criminais de prisão envolvendo tais substâncias.

Em 1971, um novo instrumento internacional foi elaborado, e a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas que, como a própria terminologia revela, incluiu no rol das substâncias proscritas as do tipo psicotrópicas, estabeleceu um sistema de controle internacional para tais substâncias classificando-as de acordo com seu potencial terapêutico e de criar dependência.

Em 1988, a Convenção de Viena Contra o Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, assinada na Áustria, foi um marco no que diz respeito ao combate a essas atividades. Pela primeira vez, reconheceu-se as drogas ilícitas como um desafio global, cujos esforços deveriam ser fundamentados nos princípios da cooperação e co-responsabilidade. De acordo com Boiteux; Castilho *et al* (2009) a definição da prática de tráfico de entorpecentes empregada pela Convenção foi bastante ampla, o que favoreceu sua incorporação nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Partes sem sobressaltos. Ademais, a Convenção foi também bastante ampla ao arrolar as práticas relacionadas com drogas uma vez que, além de incriminação do tráfico e do uso de drogas, ficaram determinadas também a punição da participação no crime de tráfico e a proibição e apreensão de equipamentos e materiais considerados percussores e empregados na produção de estupefacientes e das substâncias psicotrópicas.

Ainda de acordo com os autores, a influência de tal instrumento nas legislações dos países da América Latina foi marcante, principalmente devido à pressão norte-americana que apresentava grande influência naquela região.

Rodrigues (2006) define a Convenção como sendo:

Um instrumento repressivo que pretende *combater* as organizações de traficantes, através da ampliação das hipóteses de extradição, cooperação internacional<sup>68</sup> e do confisco de ativos financeiros dos traficantes, unificando e reforçando os instrumentos legais já existentes. Foi assim criado um sistema com enfoque particular de se opor ao poder militar, econômico e financeiro alcançado pelo tráfico ilícito nesses anos de proibição. (RODRIGUES, 2006, p. 41).

De acordo com seu Artigo 2º, o objetivo da Convenção é promover a cooperação entre as Partes para que as mesmas possam enfrentar, de forma mais eficaz, os complexos aspectos



do tráfico ilícito de entorpecentes. Nesse sentido, uma das obrigações dos Estados-Parte consiste em adotar medidas, entre elas legislativas e administrativas, para respectivas adequações internas aos seus princípios.

De maneira mais específica, suas disposições apontam a necessidade de tipificação do crime de tráfico de entorpecentes e substâncias psicotrópicas; medidas para facilitação de extradição e auxílio judiciário mútuo; e a possibilidade de o agente receber como medida alternativa ou complementar procedimentos de tratamento, educação, pós-cura, reabilitação e reinserção social.

Através do Artigo 3º, fica estabelecido que as Partes devem também tipificar como infrações penais nos respectivos direitos internos: (1) a conversão ou a transferência de bens, com o conhecimento de que os mesmos provêm de qualquer das infrações estabelecidas no texto da Convenção; (2) a ocultação ou a dissimulação da verdadeira natureza, origem, localização, disposição, movimentação, propriedade ou outros direitos respeitantes aos bens, com o conhecimento de que eles provêm de uma das infrações estabelecidas; (3) a aquisição, detenção ou uso de bens, com o conhecimento, no momento da sua recepção, de que provêm de qualquer das infrações estabelecidas; (4) o incitamento ou a indução de outrem em público, por qualquer meio, a cometer qualquer das infrações estabelecidas de acordo com o presente artigo ou a utilizar ilícitamente estupefacientes ou substâncias psicotrópicas; (5) a participação na prática de uma das infrações estabelecidas de acordo com o presente artigo, ou a associação ou conspiração, a tentativa e a prestação de auxílio, a facilitação ou o aconselhamento relativamente à prática dessas infrações. (CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA O TRÁFICO ILÍCITO DE ENTORPECENTES E SUBSTÂNCIAS PSICOTRÓPICAS, 1988).

O Artigo 5º dispõem sobre a situação de Perdas e prevê que as Partes adotem medidas necessárias que permitam às autoridades competentes identificar, detectar, congelar ou apreender produtos, bens, instrumentos e quaisquer outras posses para efeito de perda. Para isso, o texto prevê também que cada Parte habilite seus tribunais ou outras autoridades competentes a ordenar a apresentação ou apreensão de documentos bancários, financeiros ou comerciais.

Nesse ponto, cabe uma consideração. Em referências diversas à Convenção de Viena, estudos nacionais e internacionais destacam tal instrumento como o primeiro passo para a cooperação internacional no combate à lavagem de dinheiro. Embora os Artigos 3º e 5º da supracitada Convenção tratem sobre medidas que, no limite, são de combate a esse crime, é

preciso destacar que em nenhum momento o compromisso internacional faz referência a essa expressão específica. Diferentemente do que alguns autores afirmam, não há no texto definições e categorizações sobre o que a Organização das Nações Unidas compreende como lavagem de dinheiro. Assim, consideramos que, a respeito do compromisso, podemos afirmar que uma de suas principais contribuições reside na ampliação do escopo das atividades relacionadas às drogas, considerando, de maneira genérica, os “crimes afins” que a elas se relacionam, sendo a lavagem de dinheiro uma de suas possibilidades.

Ademais, e ainda tratando-se de suas disposições, o Artigo 11º prevê a possibilidade de “entrega controlada”, que consiste em consentir que remessas ilícitas ou suspeitas deixem ou penetrem determinado(s) território(s) com o conhecimento e sob a vigilância de autoridades competentes, com vistas a identificar pessoas envolvidas nas práticas definidas na Convenção. O Artigo 14º dispõem sobre medidas para erradicar a cultura ilícita de plantas de onde se extraem entorpecentes, e consta do texto também um detalhamento de substâncias e seus compostos considerados ilícitos. Nota-se, nesse ponto, a preocupação específica em dismantelar quadrilhas e identificar os envolvidos com a prática, assim como preocupações específicas com aqueles países nos quais as tradições sociais e culturais tornam mais difíceis o tratamento do problema.

Um ponto bastante controverso e questionado pelos analistas diz respeito à incriminação de usuário portador de entorpecente para consumo pessoal, uma vez que o texto classifica como “tráfico ilícito” a posse, compra ou cultivo para uso pessoal.

Dito isso, o controle internacional sobre as drogas, no âmbito das Nações Unidas, repousa atualmente nos três instrumentos acima citados. Os três compromissos, através de suas disposições internas, instituíram a obrigação de implementação, dentro da Organização, de órgãos responsáveis por monitorar a evolução do uso e do tráfico de drogas, e de avaliar o cumprimento de suas disposições pelos Estados-Parte. Assim, dentro de sua estrutura organizacional, os órgãos designados para a luta contra as drogas são a Assembleia Geral, do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e da Comissão sobre Estupefacientes; o Órgão Internacional de Controle dos Estupefacientes (OICS); e o Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional das Drogas (UNDPC/PNUCID).

Dos três compromissos, a Convenção de Viena é considerada o principal instrumento jurídico internacional de combate às drogas e ao tráfico ilícito de entorpecentes, e nosso objeto de estudo do presente tópico.

Aberta para assinatura em 20 de dezembro de 1988, a Convenção entrou em vigor no cenário internacional em 11 de novembro de 1990 e conta atualmente com 185 Estados – Parte. Assinada pelo Brasil no mesmo dia de sua abertura foi apresentada pelo Executivo (a cargo do então presidente José Sarney) à Câmara dos Deputados após um ano e três meses, em 13 de março de 1990. A exposição de motivos, elaborada pelo Ministro das Relações Exteriores Roberto de Abreu Sodré e apresentada juntamente com a Mensagem Presidencial 15/1990, relata o alinhamento brasileiro aos principais compromissos internacionais de combate aos entorpecentes e substâncias psicotrópicas em vigor naquele momento, as Convenções da ONU de 1961 e 1971. Assim, com base no alinhamento político demonstrado previamente; havendo o Brasil participado de todo o projeto de elaboração da Convenção de Viena através de delegações compostas por representantes chefiados pelo Ministro de Estado e Justiça, Paulo Brossard de Souza Pinto; e não tendo havido manifestação contrária dos Ministérios da Marinha, Aeronáutica, Transporte, Comunicações e Justiça (também designados para dar parecer), Roberto de Abreu Sodré corrobora a importância do compromisso e sua necessidade de aprovação.

Na Comissão de Relações Exteriores daquela Casa, o relator Deputado Daso Coimbra (PMDB) solicitou informações ao Ministério das Relações Exteriores para que também se posicionassem, em relação à matéria, os outros Ministérios acima mencionados. Nesse momento, parece-nos haver um problema de comunicação entre a Comissão e a Casa Civil, uma vez que os Ministros em questão já havia sem pronunciado sobre a matéria, assim como relatado na exposição de motivos assinada por Roberto de Abreu Sodré. Após recebimento das informações, o Deputado proferiu seu parecer favorável, uma vez que entendia ser a matéria de grande relevância e os órgãos do Executivo já haviam manifestado concordância. Seu parecer foi discutido no âmbito daquela Comissão pelos Deputados Fernando Sant’anna (PCB) e Virgílio Guimarães (PT), ao que replicou o relator. Não constam dos Diários os diálogos da discussão, apenas que, colocado em votação, foi aprovado por unanimidade o parecer, transformando a proposição no PDC 378/1990. Despachada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), lá tramitou pelo período de 42 dias, ao que foi relatada pelo Deputado Mauri Sérgio (PMDB). Seu parecer favorável votou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da proposição, sem acréscimos pessoais à discussão.

A matéria foi então ao Plenário da Casa, onde se manifestou o Deputado Moroni Torgan (PSDB), ressaltando o avanço daquele compromisso ao permitir o confisco de bens de

traficante, incidindo assim diretamente nos grandes financistas do tráfico. Sem mais oradores inscritos, a matéria foi votada em turno único e, sem discussão, aprovada em 23 de maio de 1991, data em que também foi oferecida e votada a redação final.

Ingressada no Senado Federal em 04 de junho de 1991, a proposição recebeu solicitação de urgência a pedido do Colégio de Líderes seis dias após sua apresentação, e, por esse motivo, não tramitou na Comissão de Relações Exteriores daquela Casa, sendo incluída na ordem do dia subsequente. Em Plenário manifestou-se o Senador Hugo Napoleão (PFL), em substituição à CRE, através de parecer favorável, no qual informou que a matéria já havia sido devidamente aprovada por todas as Comissões da Câmara dos Deputados, recebido concordância de Ministros designados a manifestarem-se, e que o Brasil encontra-se a vontade para aprová-la por tratar-se de um compromisso de grande monta, em alinhamento com os interesses nacionais de combate ao tráfico.

Sem mais discussões, a matéria foi aprovada em turno único na mesma data, 12 de junho de 1991, e comunicado de aprovação foi enviado ao Executivo após cinco dias. Nove dias após recebimento do comunicado, o presidente recém empossado Fernando Collor promulgou a referida Convenção, sem reservas, através do Decreto nº 254 de 26 de junho de 1991.

A partir dessas constatações, chama-nos atenção, primeiramente, o fato de o Brasil ter assinado a Convenção no mesmo dia em que a mesma foi aberta, demonstrando interesse substancial no tema. Conveniente também notar o pequeno espaço temporal transcorrido entre a assinatura do compromisso, seu envio ao Congresso Nacional e sua promulgação feita pelo chefe do Executivo, totalizando pouco menos de dois anos<sup>43</sup>. Na Câmara dos Deputados a proposição ficou sob escrutínio por 162 dias<sup>44</sup>. No Senado Federal, devido à solicitação de urgência do Colégio de Líderes, esse tempo foi ainda menor, 10 dias<sup>45</sup>. Assim, nota-se que o maior tempo de apreciação da matéria foi do Executivo, que ficou de posse da mesma pelo período total de 448 dias<sup>46</sup>.

O maior tempo empregado para apreciação na Câmara dos Deputados parece ser justificado em virtude de algum problema de comunicação havido entre o relator da Comissão de Relações Exteriores e a Mesa Diretora da Casa, responsável pela leitura e publicação da matéria. Nossa conclusão deriva do fato de que os Ministros já haviam manifestado sua

---

<sup>43</sup> Mais precisamente, 620 dias.

<sup>44</sup> De 19/12/1990 à 31/05/1991.

<sup>45</sup> De 04/06/1991 à 14/06/1991.

<sup>46</sup> De 20/12/1988 à 13/03/1990 e de 14/06/1991 à 26/06/1991.

concordância, fato desconhecido pelo relator Daso Coimbra (PMDB). De posse das informações solicitadas, transcorreram somente dois meses para que o mesmo proferisse seu parecer favorável e a matéria fosse transformada em PDC. Após esse momento, alguns parlamentares discutiram a proposição, em geral ressaltando sua importância e necessidade. Chama-nos a atenção que sua apreciação no Plenário daquela Casa se deu de forma célere e sem sobressaltos, o que pode indicar tanto alguma movimentação de bastidor ao qual não temos acesso quanto convergência de interesses entre Legislativo e Executivo.

No Senado Federal a tramitação foi muito mais rápida, e entendemos que isso se justifica em razão de os problemas que envolviam a proposição já terem sido solucionados na Câmara dos Deputados (a exemplo da solicitação de informações), e também em virtude da movimentação do Colégio de Líderes.

A partir do apontado por Gabsch (2010), sabemos que existem meios pelos quais o Executivo pode acelerar a apreciação dos compromissos no parlamento, trabalho em geral desempenhado pela AFEPA (Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares). Assim como apontado por Diniz e Ribeiro (2009), temos motivos para acreditar que, um desses meios é a solicitação de urgência feita pelo Colégio de Líderes, assim como se dá com as políticas públicas domésticas e também apontado oportunamente por Figueiredo e Limongi (1996).

No caso da Convenção de Viena não dispomos de meios para avaliar se a mobilização dos Líderes é ou não oriunda de interesses advindos do Executivo. Apesar disso, entendemos que independente das motivações que levaram os Senadores a lançar mão desse recurso, a sua utilização evidencia, *stricto sensu*, interesse na mesma e que ela recebesse tratamento diferenciado por aquela Casa. A partir disso, sustentamos que, no caso em tela, houve convergência de interesses entre os dois Poderes, assim como apontado em outros casos pela literatura nacional escrutinada anteriormente (Neves, 2003; Cesar; Maia 2004).

Outro ponto que nos chama a atenção e que corrobora nossa afirmação sobre interesse substancial do Executivo na matéria e convergência de interesses, diz respeito à celeridade com que Collor promulgou o compromisso após a aprovação congressual. Os nove dias que transcorreram entre o comunicado do Congresso e sua promulgação são um tanto quanto destoantes se comparados ao tempo médio empregado na mesma ação em outros compromissos internacionais. Considerando o peso desse Regime Internacional, podemos levantar algumas possibilidades para isso:

a) A conjuntura política brasileira. O presidente Fernando Collor foi o mais jovem a assumir o cargo de chefe do Executivo no país. Sua eleição se deu pouco tempo após o processo de redemocratização, período permeado por muitas incertezas, grandes dificuldades econômicas e notícias de corrupção<sup>47</sup>. De origem política desconhecida e um tanto quanto desprestigiada, sua campanha teve grande ajuda da mídia e baseou-se no slogan de combate à corrupção. Durante o período de campanha, ficou famoso o episódio em que Collor acusou o ex- Presidente José Sarney de “corrupto, incompetente e safado”, culpando-o por grande parte das mazelas que assolavam o país naquele momento. Como já balizado anteriormente, a Convenção de Viena é o primeiro instrumento jurídico internacional a incluir no rol das atividades os crimes que, no limite, podem ter relação com a lavagem de dinheiro. Dados os episódios que tomavam lugar naquele momento, uma das possibilidades é que o recém empossado Presidente Fernando Collor, conhecido como Caçador de Marajás, tenha se mobilizado na aprovação desse compromisso para ampliação de seu capital político, devido à relação entre o conteúdo daquele e sua campanha.

b) A inserção brasileira no cenário internacional. Assim como já pontuado anteriormente, a partir de informações fornecidas pelo MRE, o número de compromissos internacionais apresentou crescimento vertiginoso a partir dos anos finais da década de 90. Collor exerceu seu mandato entre 15 de março de 1990 e 29 de dezembro de 1992, momento em que foram adotadas medidas liberalizantes e aumentou a inserção brasileira no cenário internacional. Podemos pensar, a partir daí, que a agenda do Presidente envolvida com a promulgação dos compromissos naquele momento ainda eram um tanto quanto incipiente, e que a menor quantidade de compromissos existentes naquela época, se comparado aos padrões atuais que serão abordados mais adiante, permitiam uma celeridade maior quando da promulgação.

Ademais, embora não seja objetivo específico deste trabalho, entendemos que outros indicativos de interesse Legislativo em relação a um compromisso desse tipo reside na implementação de normas e políticas em âmbito doméstico com vistas a dar maior eficácia ao instrumento.

---

<sup>47</sup> Em 1º de dezembro de 1988, o senador Carlos Chiarelli (PFL-RS), relator da Comissão Parlamentar do Senado Federal que investigava casos de corrupção no governo federal, denunciou 29 pessoas, entre elas, o Presidente José Sarney e alguns ministros de estado por usar critérios escusos na liberalização de recursos públicos.

Nesse sentido, de acordo com Rocha (2009), diversas normas de caráter processual e que tangenciam o problema das drogas foram aprovadas pelo Parlamento brasileiro no mesmo período abarcado por este trabalho. Entre elas estão:

- a) Lei nº 8.069 de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, adotando a teoria da proteção integral como forma de prevenção do jovem no mundo do crime.
- b) Lei nº 8.072 de 1990, que considera crime hediondo a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e terrorismo.
- c) Lei nº 9.017 de 1995 que estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser destinados à elaboração da cocaína em suas diversas formas
- d) Lei nº 9.099 de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.
- e) Lei nº 9.613 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 nessa lei; e cria o Conselho de Controle de Atividade Financeira (COAF) e dá outras providências.
- f) Lei nº 10.357 de 2001 que estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que podem ser usados para produção de drogas.
- g) Lei nº 10.701 de 2003, que altera e acrescenta dispositivos à 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.
- h) Lei nº 11.346 de 2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad); prevê medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes. No limite, essa lei aperfeiçoou a legislação anterior, descriminalizando o porte e o uso.

O Legislativo também mostrou interesse na temática ao agir como agente fiscalizador, através da instauração de CPIs. Ainda de acordo com Rocha (2009), entre elas estão: CPI do Sistema Carcerário (2007/2008), CPI do Tráfico de Armas (2005/2006), CPI do Narcotráfico (1999/2000) e CPI do Roubo de Cargas (2000/2003).

Por último, informa o autor que 31 Projetos de Lei referentes ao tema das drogas

tramitavam, até aquele momento, na Câmara dos Deputados. Em suas palavras:

Essas proposições, em sua maioria, tratam de alterar a legislação existente, ora exasperando penas, ora alterando os ritos processuais, no sentido de dificultar ou restringir a multiplicidade de recursos e benefícios aos acusados e condenados pelos crimes chamados hediondos, dentre os quais estão alguns crimes vinculados ao narcotráfico e ao crime organizado. Cuidam, também, de impor regras mais rígidas para a prisão provisória, a concessão de liberdade provisória ou fiança e incidentes da execução penal, como a progressão de regime e a liberdade condicional. (ROCHA, 2009, p. 11).

#### **4.2.2 Convenção Contra a Corrupção, firmada em Mérida em 2003**

A corrupção é um fenômeno que não ocorre de forma isolada, não é característica exclusiva de determinados locais do globo e é sentida de maneira assimétrica pelas diferentes sociedades, apresentando efeitos mais perversos nos países em desenvolvimento. De acordo com a Organização das Nações Unidas a corrupção pode ser entendida como uma praga de efeitos sociais corrosivos que afeta desproporcionalmente os mais pobres, desviando fundos destinados ao desenvolvimento, minando a habilidade governamental de promover serviços básicos, fomentando a desigualdade e a injustiça e desencorajando o auxílio externo e o investimento. (UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION, 2004, p. iii).

No âmbito da Organização das Nações Unidas, os contornos para a criação de um instrumento jurídico internacional de combate à corrupção começaram a se desenhar no início do ano 2000 quando, através da Resolução 55/61 de 4 de dezembro daquele ano, a Assembleia Geral da Organização resolveu pela criação de uma comissão *ad hoc* para a negociação de um instrumento deste tipo. A Comissão se reuniu por sete ocasiões entre janeiro de 2002 e outubro de 2003 e produziu um texto orientado com base em quatro eixos principais: prevenção, criminalização, cooperação internacional e recuperação de ativos.

Principal instrumento jurídico internacional de combate à corrupção, a Convenção de Mérida, como ficou conhecida, complementa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e carrega em seu bojo alguns avanços no que diz respeito às ações para combater essas atividades. Primeiramente, demanda medidas preventivas e a criminalização das formas mais comuns de corrupção, tanto no setor público quanto no setor privado. Ademais, e aqui reside o seu maior avanço, requer que os Estados-Parte devolvam os ativos obtidos por meio da corrupção para o(s) país(es) do qual foram extraídos. Essas



disposições introduziram um novo princípio fundamental na maneira de se enfrentar o problema e de lidar com suas consequências, configurando um aumento potencial na cooperação entre países e na sua capacidade de detectar práticas corruptoras e dar destino a seus produtos.

O texto original dispõe no Artigo 1 do capítulo primeiro que são três os principais objetivos específicos da Convenção: (1) promover e fortalecer medidas de prevenção e combate à corrupção de maneira mais eficiente e efetiva, (2) promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos, (3) promover a integridade, responsividade e administração apropriada dos assuntos e propriedades públicas.

Mais especificamente, prevê a criação e monitoramento por cada Estado-Parte de políticas efetivas de combate à corrupção com participação da sociedade civil e cooperação internacional, tanto com outros países quanto com organizações internacionais engajadas na luta. Ainda, prevê a necessidade de adequação dos ordenamentos jurídicos e administrativos de cada Estado-Parte, com vista a dar tratamento adequado, nos respectivos cenários domésticos, aos dispostos na Convenção.

Através de seu Artigo 10, prevê a adoção, pelos Estados-Parte, de medidas necessárias para aumentar a transparência de suas Administrações Públicas, o que inclui a instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral, quando proceder, informação sobre a organização, funcionamento e processos de decisões tomados em seu âmbito; simplificação dos procedimentos administrativos, quando possível, para facilitar o acesso público, e a publicação de informações sobre os riscos de corrupção na administração pública.

Por fim, o Artigo 63 estabelece a Conferência das Partes, com desígnio de melhorar a capacidade e cooperação entre os Estados-Parte de atingir os objetivos estipulados, promover e examinar a sua aplicação.

A supracitada Convenção foi aberta para assinatura em 31 de outubro de 2003 e conta atualmente com 159 Estados-Parte. O Brasil, signatário de outros compromissos internacionais de combate à corrupção<sup>48</sup>, assinou-a em 9 de dezembro do daquele ano. Decorridos pouco mais de quatro meses da assinatura, o Executivo (cujo comando naquele

---

<sup>48</sup> Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, firmado no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE); a Convenção Interamericana contra a Corrupção, firmada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA).

momento encontrava-se a cargo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso) enviou à Câmara dos Deputados, através da Mensagem 183/2004 e com regime de tramitação de Urgência, o texto do compromisso acompanhado da exposição de motivos elaborada pelo então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim.

A exposição dá conta de que o texto da Convenção foi elaborado com o objetivo de dotar o sistema jurídico internacional de um arcabouço institucional capaz de orientar ações conjuntas de combate à corrupção, havendo o Brasil participado ativamente de sua discussão e elaboração ao longo das sete reuniões do Comitê *ad hoc* estabelecido pela Organização das Nações Unidas. Ademais, destaca que seus dispositivos foram estabelecidos de modo a respeitar o direito nacional e internacional, os direitos humanos e as instituições democráticas e de modo a complementar medidas previstas em outros instrumentos do gênero. Sua tramitação célere no Legislativo nacional mostrava-se imperiosa devido à possibilidade de rápida entrada em vigor do acordo (em razão do grande número de assinaturas) e em virtude dos compromissos do Governo Federal em combater a corrupção, principalmente o fato de haver oferecido para sediar, em 2005, o 4º Fórum Global de Combate à Corrupção.

Ao iniciar sua tramitação naquela Casa em 22 de abril de 2004, a Mesa Diretora determinou a constituição de uma Comissão Especial<sup>49</sup>, composta pelas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania, para dar tratamento ao assunto.

Na Comissão Especial, foi requerido pelo deputado Carlos Sampaio (PSDB/SP)<sup>50</sup> e aprovado pelos membros da Comissão, a presença do Procurador-Geral da República e da Procuradora-Chefe da República no Estado de São Paulo, a fim de comparecerem àquela Comissão para Audiência Pública. Após sua aprovação, novo requerimento foi solicitado no âmbito daquela Comissão, agora pelo Colégio de Líderes, com objetivo de dotá-la de urgência. Aprovado o requerimento 2037/2004, o relator dessa Comissão Especial, Paulo Rubem Santiago (PT), apresentou seu parecer.

No ditame, é explicitada a posição favorável do relator e sua consideração de que a criação de um instrumento desse tipo é de fundamental importância não somente para o nosso país, mas também para todo o sistema internacional. Destaca o relator, de maneira bastante oportuna, o fato de que o muitas determinações e normas previstas no texto daquele

---

<sup>49</sup> Essa ação é tomada todas as vezes em que existem mais de três Comissões técnicas responsáveis pela matéria.

<sup>50</sup> Requerimento 05/2004.

acordo já são uma realidade em nosso país e ressalta a necessidade de se prestar atenção para que a aprovação deste não incorra na invalidação ou revogação de outra lei anterior, mais restritiva.

A posição do Deputado se mostra bastante ponderada e enfatiza ainda a necessidade de revisão da legislação vigente, da modernização dos instrumentos de controle, aparelhamento dos órgãos responsáveis por seu combate e treinamento constante dos recursos humanos envolvidos. Além da apresentação de seu parecer, o Deputado em questão apresentou na mesma data e ainda no âmbito da Comissão Especial, uma complementação de voto na qual destacou a importância de órgãos que agem de forma intensa contra a corrupção no Brasil como Polícia Federal, os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, as Corregedorias existentes nos órgãos públicos federais e estaduais, os Tribunais de Conta da União e dos Estados e a Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados.

Aprovado o seu parecer com complementação de voto em 15 de dezembro de 2004, o texto foi transformado no PDC 1525/2004. Transcorridos quase três meses, em 03 de março de 2005, a matéria foi discutida no Plenário da Câmara dos Deputados, ocasião em que se manifestaram os Deputados Antônio Carlos Pannunzio (PSDB) e Rubem Santiago (PT), respectivamente Presidente e Relator da Comissão Especial que deu tratamento ao assunto, no sentido de destacar a importância do compromisso no combate à corrupção e a necessidade de vê-lo aprovado em virtude da condição brasileira de Estado-Parte. Sem mais oradores inscritos, a matéria foi aprovada por votação simbólica, sendo enviada ao Senado Federal em 22 de março.

Ingressada no Senado Federal em 29 de março de 2005, foi submetida inicialmente à apreciação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, onde a relatou favoravelmente o Senador Roberto Saturnino (PT), explicitando os pormenores de seus dispositivos e a necessidade de atenção por parte daquela Casa, para o Artigo 44 do texto, responsável por regulamentar questões relativas a extradição. A atenção deve-se em grande medida ao fato de que no momento de depósito de instrumento de ratificação, o país deve informar à ONU se aceita aquele compromisso como base jurídica em matéria de extradição em suas relações com outros Estados-Parte da Convenção. Situação essa que, na opinião do Senador, merece esclarecimentos perante o Ministério das Relações Exteriores para averiguação da situação brasileira. Após emissão de sua parecer, o Senador apresentou requerimento para apreciação da matéria em regime de urgência.

Em 17 de maio de 2005 o requerimento foi aprovado, a matéria passou ao Plenário da

Casa e, não havendo discussões, passou para imediata apreciação, sendo em seguida aprovada.

Dito isso, a Convenção de Mérida foi promulgada pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva em 31 de janeiro de 2006, sem reservas, através do Decreto nº 5. 687 e, portanto, 228 dias após Decreto Legislativo emitido pelo Congresso Nacional.

Assim posto, nota-se que o tempo de tramitação da proposição dividiu-se de maneira assimétrica entre as duas Casas, ficando sob apreciação da Câmara dos Deputados pelo prazo de 335 dias<sup>51</sup> e do Senado Federal pelo prazo de 50 dias<sup>52</sup>. Nesse período, houve movimentação parlamentar nas duas Casas Congressuais, com requerimento de audiência na Câmara dos Deputados e com solicitação de urgência em ambas. Sob escrutínio do Executivo, a proposição permaneceu pelo total de 359 dias<sup>53</sup>.

Chama a atenção o fato de que entre os 96 compromissos internacionais firmados pelo Brasil na área de ilícitos mapeados no âmbito deste trabalho, essa foi a única proposição que recebeu a mesma ação por parte das duas Casas Congressuais. Uma possível explicação para o fenômeno reside na própria exposição de motivos encaminhada por Celso Amorim. Sendo o Brasil signatário de outros acordos multilaterais nesse sentido, e já havendo promulgado a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, cuja Convenção em tela complementa, a necessidade de celeridade era grande, principalmente se acrescida ao fato de que o Governo Federal havia oferecido o Brasil como sede para o 4º Fórum Global de Combate à Corrupção (ocorrido em Brasília entre 07 e 10 de junho de 2005).

De posse dessas informações, entendemos que esse foi um instrumento bastante complexo, um passo adiante no combate a esse tipo de crime, e cuja elaboração contou com ativa participação brasileira. A celeridade expressa na exposição de motivos evidencia o interesse do Executivo em ver o instrumento aprovado o mais rapidamente. As solicitações de urgência, feita pelo Colégio de Líderes em ambas as Casas, podem corroborar essa informação. Assim como já balizado anteriormente, temos motivos para acreditar que a solicitação de urgência do Colégio de Líderes consubstancia-se em recurso empregado pelo Executivo para dar celeridade a algumas tramitações no parlamento.

No caso da Convenção de Mérida, independente dessa ação ser motivada diretamente ou não por determinação do Executivo, entendemos que ela por si só revela um interesse parlamentar no assunto e em seu tratamento diferenciado. Desse modo e a partir disso,

---

<sup>51</sup> De 22/04/2004 à 22/03/2003.

<sup>52</sup> De 29/03/2005 à 19/05/2005.

<sup>53</sup> De 09/12/2003 à 22/04/2004 e de 15/05/2005 à 31/06/2006.

sustentamos que houve convergência de interesses entre os dois Poderes, assim como também já apontado em outros casos pela literatura nacional abordada anteriormente.

De maneira geral, o tempo envolvido em todo o processo no cenário doméstico brasileiro foi um tanto quanto célere computando pouco mais de dois anos até sua promulgação, e evidenciando o peso desse Regime na agenda política brasileira.

Interessante notar que, em relação à tramitação interna, o tempo em que o instrumento ficou sob escrutínio dos Poderes Executivo e Legislativo não diferiram muito, embora a Câmara dos Deputados tenha se mostrado menos célere em seu processo de apreciação. Acreditamos que tal estado de coisas se justifica em virtude do nosso desenho institucional, segundo o qual cabe àquela Casa legislativa o contato primeiro com os instrumentos internacionais a serem deliberados em cenário doméstico. Não por acaso, deu-se também nessa Casa a constituição de uma Comissão Especial para tratar o assunto, momento em que foi requerida uma audiência pública com membros do Executivo. Entendemos que o tempo maior empregado nessa Casa vem justamente disso, do fato de ser a responsável pelo solucionamento das principais dúvidas. Quando enviada ao Senado Federal, os membros solicitados já haviam prestado esclarecimentos na primeira Casa, o que pode ter e nos parece ter permitido um andamento mais rápido da proposição, influenciada sobretudo pela movimentação dos Líderes partidários.

Interessante destacar também que, apesar da relativa celeridade quando de sua aprovação interna, transcorreram pouco mais de sete meses até que o Presidente Lula promulgasse o instrumento. Se levarmos em conta que a Convenção de Viena, analisada anteriormente, levou somente nove dias para ser promulgada após aprovação Congressional, isso pode nos levantar questionamentos interessantes. Primeiramente, podemos considerar a agenda do Executivo e seu volume de trabalho, que, como já demonstrado através dos gráficos anteriores, mostra-se muito maior no que diz respeito aos Atos internacionais a partir dos anos finais da década de 90. Assim, poderíamos pensar inicialmente que, em se tratando somente dessas proposições, a agenda de Collor estivesse menos sobrecarregada que a de Luís Inácio Lula da Silva.

Em segundo lugar, apesar do evidente interesse do Executivo no momento de envio para o Congresso, podemos imaginar que o empenho em ver determinadas matérias promulgadas são subjetivos e variam, entre outros motivos, em razão da ocupação do cargo de chefe de Estado. Em suma, uma vez que ao término da apreciação congressional o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso havia chegado ao fim, a aparente ruptura pode ter

implicado num maior tempo de promulgação por seu sucessor.

Infelizmente, não dispomos de meios suficientes capazes de responder esses questionamentos, mas julgamos que podem ser apontamentos interessantes no sentido de explicar as diferenças notadas.

Em relação ao texto promulgado pelo Brasil, Aras (2009) destaca o erro cometido pelo Executivo brasileiro ao providenciar a tradução para a língua portuguesa. Segundo o autor, problemas nos Artigos 1,c; 12,2 evidenciam a falta de conhecimento de quem providenciou a tradução. Não fosse suficiente, mais um erro de cunho gravíssimo foi cometido, ao introduzir-se na versão brasileira um artigo inexistente no texto original.

Embora inicialmente erros desse tipo possam parecer de pouca monta, prejudicam substancialmente a implementação de um acordo desse tipo. Ademais, vale destacar que no Brasil, os Atos firmados internacionalmente e promulgados pelo nosso Executivo na forma de Decreto, apresentam valor equivalente às leis ordinárias, e, portanto, não deveriam ser passíveis desse tipo de problema. No caso das regras que dispõem sobre recuperação de ativos e cooperação penal, o acordo da Convenção pode ser acionado na ausência de acordos específicos de assistência jurídica em matéria penal. Tais comprometimentos podem colocar o nosso país em situações complicadas do ponto de vista da aplicação da lei.

A despeito do equívoco levantado, entendemos que o Legislativo se mostrou interessado na temática também ao agir como agente fiscalizador e agente fomentador de políticas públicas. No primeiro caso, e de algum modo relacionadas à corrupção, tiveram lugares a CPI da Corrupção (1988), Evasão Fiscal (1991), Sistema Financeiro (1996), dos Bingos (2004). No segundo caso, embora não seja necessariamente oriundas das movimentações internacionais, foram sancionadas algumas Leis no período e que tangenciam o assunto da corrupção. Entre elas,

a) Lei nº 8.666 de 1993, que institui normas para licitações e os contratos firmados pela Administração Pública.

b) Lei Complementar nº101 de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

c) Lei nº 10.192 de 2001, que dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências.

d) Lei nº 10.520 de 2002, que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e

Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

e) Lei Complementar nº 131 de 2009 que acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

f) Lei Complementar nº 135 de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, que altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Ainda, encontra-se atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados o PL 947/07, de autoria da Comissão de Legislação Participativa, que tenta alterar o Decreto Lei 201/67, e prevê punição por crime de responsabilidade aos vereadores que desviarem bens ou verbas públicas ou contribuíram para que terceiros o façam. A iniciativa trata-se de tentativa de adequar nosso ordenamento jurídico à Convenção de Mérida e, até o fechamento deste trabalho, a proposição encontrava-se sob análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) daquela Casa.

Ainda no âmbito da Câmara dos Deputados, encontra-se em tramitação o PL 6826/10, de autoria do Executivo, conhecido como Projeto de Lei Anti-Corrupção, que responsabiliza administrativa e civilmente as pessoas jurídicas que praticarem atos lesivos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Concebido pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Ministério da Justiça, com a participação da Casa Civil da Presidência da República e da Advocacia-Geral da União (AGU), o projeto adota recomendações das convenções internacionais contra a corrupção assinadas pelo Brasil.

#### **4.2.3 Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, firmada em Palermo em 2000<sup>54</sup>**

---

<sup>54</sup> Grande parte das considerações desenvolvidas nesse tópico foram elaboradas em parceria com Alessandra Guimarães Soares e apresentadas no II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência

As primeiras articulações internacionais no sentido de estabelecer um instrumento de abrangência internacional em relação ao crime organizado começaram a se desenhar em meados da década de 1990. Em dezembro de 1997, a Assembleia Geral da ONU, após uma série de discussões, *workshops* e eventos realizados em diversos países, decidiu por estabelecer um grupo governamental aberto de peritos com vistas a elaborar um anteprojeto de Convenção tratando sobre o tema e que fosse o mais abrangente possível.

Em dezembro do ano seguinte, a Assembleia Geral reconheceu formalmente a necessidade de produzir um instrumento jurídico internacional contra o crime organizado transnacional. Nesse documento foi sugerido que se discutisse a possibilidade de elaboração de outros três instrumentos internacionais, tratando especificamente do combate ao tráfico de mulheres e crianças; combate à fabricação e ao tráfico ilícito de armas de fogo, suas partes, seus componentes e munições; e o tráfico ilícito de migrantes e transportes.

Assim, foi designado um Comitê *Ad Hoc* que realizou onze sessões seguindo as resoluções da Assembleia. Foram inúmeros os debates sobre a preocupação dos instrumentos adicionais (protocolos) se relacionarem diretamente com o texto da Convenção a fim de maximizar a relevância e aplicabilidade das disposições gerais daquela, tais como a Cooperação Internacional. O grupo dos 77 e China (bloco dos países em desenvolvimento, que inclui o Brasil) reforçou a preocupação com a cooperação internacional, em especial as do tipo técnica e a econômica, como meio de dar aos Estados a possibilidade de cumprir todas as obrigações decorrentes da Convenção e seus protocolos. Todas as delegações dos países acompanharam os trabalhos do Comitê *Ad Hoc* e auxiliaram na elaboração da Convenção, mostrando grande preocupação e engajamento na tentativa de produzir um instrumento que de fato auxiliasse no combate à prática do Crime Organizado Transnacional. A mesma preocupação e esforços foram demonstrados na produção dos Protocolos adicionais à Convenção.

Cumprir destacar, no entanto, que, as negociações em torno da Convenção de Palermo não se deram sem sobressaltos. Um dos principais entraves dizia respeito à própria definição de crime organizado, tida por algumas Partes como desnecessária e anacrônica uma vez que o objeto encontra-se em constante transformação. Por outro lado, entendia-se também que um instrumento com objetivo de imprimir novo desenho e dinamismo no combate ao crime teria

---

Política ocorrido na cidade de São Carlos entre 19 a 21 de julho de 2011, em trabalho intitulado “O Regime Internacional de Combate ao Crime Organizado Transnacional: uma análise da Convenção de Palermo e seus Protocolos”.



seus esforços prejudicados se não fosse dotado de uma definição conceitual precisa, capaz também de ser aplicada nas legislações internas das respectivas Partes. Assim, como maneira de solucionar o impasse, decidiu-se defini-lo através de seus elementos constituintes, a saber: a continuidade; o uso da intimidação e violência; a sua estrutura hierárquica, com divisão de trabalho; o objetivo visando o lucro; e por fim, a sua influência na sociedade, na mídia e nas estruturas políticas.

Na última sessão do Comitê *Ad Hoc* os países membros participantes aprovaram por consenso o texto da Convenção e apenas dois dos seus protocolos, uma vez que devido à escassez de tempo ficou prejudicada a elaboração do Protocolo que visava o combate, a fabricação e ao tráfico ilícito de armas de fogo, suas partes, seus componentes e munições. Esse instrumento foi elaborado posteriormente e adotado pela ONU em maio de 2001.

Assim, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional foi aprovada pela Assembleia Geral da Organização e aberta para assinatura em 15 de novembro de 2000. Constitui-se como o principal instrumento jurídico internacional de combate ao crime organizado transnacional, conta atualmente com 165 Estados-Parte, e é complementada por três Protocolos Adicionais cujas abordagens incidem em áreas específicas do crime organizado: Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças; o Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea; e o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições.

Dentre as disposições da Convenção, há a necessidade de adoção, pelos Países-Parte de uma série de medidas para combater ao crime organizado, entre elas a tipificação, no ordenamento jurídico nacional, de atos como a participação em grupo criminoso organizado, criminalização da “lavagem” do produto do crime e da corrupção, medidas para combater a lavagem de dinheiro, regras sobre extradição e transferência de pessoas condenadas etc. Ademais, prevê a Convenção que sejam adotadas medidas no sentido de facilitar processos de extradição, assistência legal mútua e cooperação policial, e que sejam fomentadas atividades de capacitação e aprimoramento dos recursos humanos, como policiais e servidores públicos, com objetivo de aprimorar a capacidade desses agentes de oferecer uma resposta eficaz ao crime organizado.

Dentre as contribuições e avanços do instrumento está, no Artigo 2, a definição terminológica de vários termos empregados como “grupo criminoso, grupo estruturado, produto do crime e entrega vigiada”. Ainda, seu Artigo 3 ao tratar do âmbito da aplicação,

define de maneira muito clara o que são infrações transnacionais, assim considerada qualquer ação que

- b) For cometida num só Estado, mas uma parte substancial da sua preparação, planejamento, direção e controle tenha lugar em outro Estado;
- c) For cometida num só Estado, mas envolva a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado; ou
- d) For cometida num só Estado, mas produza efeitos substanciais noutro Estado. (CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL, 2000).

Ainda, institui a Conferência das Partes da Convenção, para melhorar a capacidade dos Estados Parte no combate à criminalidade organizada transnacional, além de promover e analisar a aplicação do instrumento.

Como já balizado, a supracitada Convenção é complementada por três Protocolos Adicionais.

O Protocolo Adicional Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea reconhece a necessidade de atenção aos migrantes através de uma abordagem internacional abrangente, que inclui cooperação, troca de informações e medidas sócio econômicas de alcance regional, nacional e internacional. Ainda, sua celebração reconhece o imperativo de dar tratamento digno aos migrantes, respeitando seus direitos. Nesse ponto, vale destacar que, nos termos do Protocolo, os próprios migrantes não são imputáveis. Assim, incorrem em crime, com previsão de infração penal, atos de terceiros que visem obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou material mediante o tráfico de migrantes. Ademais, nota-se a importância que o Protocolo confere à cooperação internacional para o combate à prática e à promoção de retorno dos migrantes ao seus locais de origem.

O Protocolo Adicional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, nasceu da necessidade de dar tratamento à questão do tráfico humano em geral e, mais especificamente, aos casos envolvendo mulheres e crianças. Embora outros instrumentos internacionais já existissem, não havia até aquele momento nenhum instrumento universal que lidasse com todos os aspectos dessa prática. Desse modo, ao assinarem o compromisso, os Estados-Parte se comprometeram a tipificar o crime de tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças; prestar assistência e proteção necessária às vítimas e facilitar a sua repatriação.

O Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições é o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculante adotado em escala mundial sobre as armas de pequeno porte, e tem como objetivo promover, facilitar e reforçar a cooperação entre os Estados-Parte com vistas a prevenir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças, componentes e munições. Através dele, os Estados-Parte se comprometem a implementar medidas de combate à criminalidade e adotar em seus respectivos ordenamentos jurídicos três disposições articuladas em três eixos: (1) estabelecer infrações penais relativas à fabricação ilegal e ao tráfico de armas de fogo, baseados nas disposições do Protocolo, (2) criar um sistema de autorizações e licenciamento por parte dos governos com vistas a assegurar a fabricação legítima de armas de fogo, diferenciando-a do tráfico, (3) criar um sistema de marcações e rastreamento de armas de fogo.

A supracitada Convenção, em conformidade com o que previam suas disposições, ficou aberta para assinatura durante três dias e entrou em vigor no cenário internacional em 29 de setembro de 2003, após cumprimento do número mínimo de ratificações.

O Brasil assinou a Convenção e seus três Protocolos Adicionais. O texto principal e dois de seus Protocolos (relativos à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças; o Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea), de acordo com informações da própria Organização, foram assinados por nosso país em 12 de dezembro de 2000. Após 376 dias em posse do Executivo, foram apresentados à Câmara dos Deputados, em texto único, no dia 31 de janeiro de 2002 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Na exposição de motivos que acompanha o texto o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, esclarece que o Brasil participou ativamente das negociações da Convenção e seus Protocolos através de delegações compostas por representantes do Ministério da Justiça e por diplomatas da Embaixada de Viena, as quais tomaram parte de todas as sessões do Comitê *Ad Hoc* estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas, com objetivo de elaborar um amplo instrumento jurídico com vistas à eficaz cooperação no combate ao crime organizado transnacional.

Na Câmara dos Deputados, foi distribuída à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional que a enviou ao Plenário sem manifestações. Quando em plenário, o Colégio de Líderes solicitou urgência para a apreciação da matéria. O pedido de urgência foi aceito no dia subsequente, após aprovação quase unânime dos parlamentares. (A votação foi realizada

com um quórum total de 360 parlamentares e desses, 356, portanto, 99,16% dos presentes optaram pelo sim).

O Deputado Moroni Torgan (PFL), designado para proferir parecer em substituição à CREDN, reconhecendo a situação do Brasil frente às atividades ilícitas e a importância de tal instrumento para o nosso país, aprovou a proposição transformando-a no Projeto de Decreto Legislativo 06/2003. Na ocasião, em Plenário, discutiram a matéria cinco parlamentares. O Deputado Rubinelli (PT-SP) destacou a necessidade de um instrumento amplo e global como este e que vá além dos acordos bilaterais para o combate de um problema que atinge a todos de forma generalizada. O Deputado Eduardo Valverde (PT-RO), além de ressaltar a importância do compromisso, frisou a necessidade de o Brasil se adequar jurídica e administrativamente para cumpri-lo. O Deputado Agnaldo Muniz (PPS-RO) enfatizou o fato de que a situação de tráfico de pessoas no Brasil é das mais alarmantes, exigindo respostas prementes por parte do Poder Público. Justifica o Deputado que o seu partido, que já requereu a instalação de uma CPI naquela Casa para investigar o tráfico de mulheres e crianças, tem todo interesse em ver a Convenção aprovada.

Ao mesmo tempo, O Deputado Dr. Evilásio (PSB-SP) ressaltou a situação precária do policiamento nas nossas fronteiras, cujo mau aparelhamento contribui para aumento e disseminação de práticas ilícitas transnacionais. Dado o tempo avançado de discussão em Plenário, o Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS) pediu celeridade aos pronunciamentos e sugeriu que os presentes abrissem mão de suas inscrições para que a matéria pudesse ser votada. O Deputado Babá (PT-PA), insistiu para que pudesse se pronunciar em virtude da situação do seu estado, local de rota de tráfico de crianças e adolescentes para exploração sexual e venda de órgãos. Pediu o deputado empenho das autoridades brasileiras, principalmente para provimento de recursos financeiros e humanos à Polícia Federal que, embora apresente um papel importante nesse contexto, encontra-se mal aparelhada, principalmente na região amazônica.

Em face do encerramento da sessão, a matéria foi discutida em turno único na sessão seguinte, onde se pronunciaram novamente o Deputado Rubinelli (PT-SP) e o Deputado Agnaldo Muniz (PPS-RO), ambos ressaltando a necessidade de aprovação legislativa do compromisso. Assim, a Convenção e seus dois Protocolos Adicionais foram aprovadas pela Câmara dos Deputados e enviados ao Senado Federal em 12 de março de 2003.

Naquela Casa, iniciou sua tramitação na mesma data e foi enviada inicialmente à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional que não apresentou emendas dentro do

prazo regimental. A Senadora Patrícia Saboya Gomes (PPS) , relatora designada, proferiu parecer favorável e destacou a necessidade de o Brasil contar com um instrumento jurídico internacional de amplo espectro como no caso da Convenção de Palermo.

Em Plenário, discursou novamente a Senadora, ressaltando seu interesse pessoal em que o texto fosse aprovado e que o Senado criasse uma CPI mista para investigar o tráfico de pessoas no Brasil. Em 04 de junho de 2003, a matéria foi transformada em norma jurídica e expediu-se o decreto legislativo do Congresso Nacional.

Desse modo, percebe-se que o texto supracitado ficou em posse do Legislativo pelo período de 97 dias, sendo 16 dias na Câmara dos Deputados<sup>55</sup> e 81 dias no Senado Federal<sup>56</sup> . Enviada ao Executivo, foi promulgada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sem reservas, em 12 de março de 2004 através do Decreto nº 5.015.

Isso posto, notamos que o maior tempo de escrutínio se deu por parte do Executivo, que ficou de posse do compromisso pelo período total de 651 dias<sup>57</sup>. Interessante notar também que, numa comparação com os outros dois instrumentos internacionais analisados, esse foi o que mais tempo ficou na mão do Executivo. Nesse sentido, mais uma vez levantamos a possibilidade de que o tempo de promulgação pode ter relação com a ruptura causada pelo fim do mandato de Fernando Henrique Cardoso (responsável pelo envio do compromisso para deliberação Congressional) e início do mandato de Lula (responsável pela promulgação).

Feitas essas considerações, entendemos, mais uma vez, que o Legislativo se mostrou um ator interessado também nesse compromisso de política externa. A primeira conclusão nesse sentido deriva da solicitação feita pelo Colégio de Líderes na Câmara dos Deputados para que a matéria fosse apreciada em regime de urgência. Novamente, como já balizado em outra ocasião, temos motivos para acreditar que esse se trata de um recurso do Executivo para acelerar deliberações parlamentares. Independente da motivação por trás de seu emprego por parte dos parlamentares, entendemos que se configura como um indicativo de seu interesse na matéria.

Além disso, ainda em relação à Câmara dos Deputados, a manutenção do pedido de urgência por 99% dos presentes quando da apreciação do compromisso; os pareceres favoráveis dos relatores das Comissões de Relações Exteriores e Cidadania e Justiça daquela Casa; a manifestação pessoal favorável de oito parlamentares em Plenário com exaltações

---

<sup>55</sup> De 26/02/2003 à 12/03/2003.

<sup>56</sup> De 13/03/2003 à 04/06/2003.

<sup>57</sup> De 12/12/2000 à 31/01/2002 e de 04/06/2003 à 12/03/2004.

explícitas sobre a importância do tema, da cooperação internacional e do ganho que tal acordo representa para o Brasil no que concerne o combate ao crime organizado e mais especificamente ao tráfico de pessoas corroboram para tais conclusões.

Ademais, a manifestação favorável da Senadora Patrícia Gomes em dois momentos distintos no Senado Federal; o pedido de empenho, feito pela mesma Senadora, para a instalação de uma CPI de combate ao tráfico de pessoas naquela Casa e a ausência de impedimentos em ambas as Casas são também entendidos como indicativos de interesse legislativo na matéria supracitada.

Vale também ressaltar que, dos três compromissos internacionais analisados nesse trabalho, esse foi também o que mais debates gerou em Plenário.

Conclusões mais apressadas poderiam afirmar que esses poderiam se consubstanciar em argumentos muito rasos para afirmar participação ou mesmo interesse parlamentar na questão. Em razão disso, entendemos que a própria natureza do compromisso e a maneira com que se deram as suas negociações pelos Poderes públicos brasileiros sustentam nossa argumentação. As negociações em torno do Regime, assim como demonstrado anteriormente, foram longas (computam 05 anos ao consideramos a parte informal) e exaustivas e ao final foi obtido consenso entre as partes na aprovação da Convenção e seus Protocolos. Como bem elucidado pelo então Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer, as delegações do Brasil contaram com o auxílio do Ministério da Justiça com objetivo de evitar conflitos entre o disposto no instrumento e a legislação interna. A partir dessas considerações, mais uma vez entendemos haver convergência de interesse entre os dois Poderes na matéria em questão.

Além disso, entendemos que outro indicativo do interesse Legislativo em relação à política externa, sob a perspectiva da Convenção de Palermo e seus Protocolos, reside na implementação de normas e políticas em âmbito doméstico objetivando dar maior eficácia ao instrumento.

Nessa perspectiva, sintetizamos alguns esforços do Congresso brasileiro no sentido de contribuir para o combate ao crime organizado, em especial o de caráter transnacional, incluindo a adoção e aprovação de normas e medidas necessárias, bem como a fiscalização de sua aplicação. Dentre eles, as alterações no Código Penal e de Processo Penal, sendo a principal a tipificação do crime de tráfico de pessoas (Lei nº 11.106/2005); celebração de atos internacionais bilaterais visando auxiliar no combate ao crime organizado transnacional (atos celebrados com África do Sul, Argentina, Bolívia, Chile, Cuba, Espanha, Estados Unidos da América, Guiana, Itália, México, entre outros); entendimentos com o Escritório das Nações

Unidas sobre combate ao crime organizado, especialmente lavagem de dinheiro, o Brasil celebrou acordos com China, Itália, Moçambique, Nigéria, Panamá, Paraguai e Portugal. Nesse tópico, também, houve adesão do Brasil ao Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotado pela Assembleia Geral, em 2001.

Outra forma de contribuição do Congresso é a fiscalização exercida pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMI). Dentre elas destacam-se CPI do tráfico de Armas (2005/2006), destinada a investigar as organizações criminosas envolvidas com este tipo de tráfico. Nas conclusões do relatório foi recomendada a tipificação do crime cometido pelas organizações criminosas, bem como a adoção de várias medidas com objetivo de coibir o tráfico de armas. Foi criada também a CPI do Tráfico Nacional e Internacional de pessoas no Brasil, com vistas a investigar as causas, consequências, rotas e responsáveis pelo tráfico de pessoas, estudo que compreenderá o período de 2003 a 2011, tendo como base o disposto na Convenção de Palermo e seus Protocolos.

Ainda, na Câmara dos Deputados tramitam outras dez proposições legislativas com foco no crime organizado, tratando, igualmente, de alteração da legislação existente, em especial a chamada Lei do Crime Organizado (Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995), no sentido de tipificar mais adequadamente essa espécie de crime, disciplinar a investigação e o julgamento e políticas públicas para prevenção do tráfico de seres humanos.

No Senado Federal tramitam atualmente onze proposições legislativas tratando do tema combate ao crime organizado. As propostas abordam criação de fundo para segurança nas fronteiras, exasperação das penas, proteção aos policiais responsáveis pela prisão, meios de obtenção da prova, maior severidade na execução penal, transferência de presos, identificação de honorários advocatícios recebidos de tais criminosos, restrição à venda de esteróides e anabolizantes, e proteção a testemunhas.

Ainda, considerando a necessidade de aprimorar os instrumentos para coibição dessa atividade, foi aprovada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico Ilícito de Pessoas (Decreto 5.498), entre os anos de 2006 e 2008, e a instituição do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP - Decreto 6.347). Esse último objetiva prevenir e reprimir o tráfico de pessoas bem como responsabilizar seus autores, garantindo atenção e suporte às vítimas, com o auxílio de diversos atores governamentais, sociedade civil

e organismos internacionais que atuam no enfrentamento desse crime, em especial o UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime). Com vistas a dar continuidade a essa política, foi criado em 29 de abril de 2010, através da Portaria 749, o Grupo de Trabalho para coordenação do processo de elaboração do II Plano Nacional de Enfrentamento ao tráfico de pessoas, visando, entre outros, promover a participação de organizações governamentais e da sociedade civil que atuam no tema e apresentar propostas de texto ao II PNETP.

No caso específico da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, elaborada a partir das diretrizes gerais do Plano, o primeiro relatório disponível sobre as políticas, datado de 2010, afirma que as mesmas são oriundas de ajustes necessários em virtude dos compromissos assumidos no plano internacional. Ainda, suas conclusões evidenciam que, apesar das inúmeras dificuldades, grandes avanços foram obtidos no que concerne à implementação. Entre as práticas (organizadas a partir de três eixos principais: prevenção; atenção às vítimas e repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores) bem sucedidas estão a criação de Núcleos e Postos de Atendimento de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (destaque para as iniciativas implementadas nos aeroportos de Guarulhos/SP e Val de Cans/PA); atendimento de vítimas via SMS na cidade do Rio de Janeiro, cursos de formação para policiais e cursos sobre direitos humanos para funcionários públicos no Vale do Paraíba. (ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS – RELATÓRIO PLANO NACIONAL, 2010).

Isso posto, sustentamos que o Congresso Nacional se mostrou um ator atuante nas supracitadas deliberações referentes aos três compromissos internacionais contraídos pelo Brasil na área de ilícitos. Além dos três instrumentos internacionais apresentarem os indicativos de movimentação instituídos no âmbito deste trabalho, a análise dos Diários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nos permitiu verificar pronunciamentos pessoais, discussões importantes e interesses que vão para além dos indicadores aqui inicialmente arrolados. Pudemos constatar que, ao contrário do lugar comum que confere ao Legislativo um desinteresse nessas matérias, a maior morosidade quando da apreciação deu-se pelo Executivo<sup>58</sup>. Deputados e Senadores se mostraram, em geral, bastante céleres na apreciação das matérias e em todos os casos, cooperativos com o Poder Executivo. Traçando uma comparação entre os instrumentos, embora a Convenção de Mérida tenha sido a única a receber solicitação de urgência nas duas Casas congressuais, foi a Convenção de Palermo e

---

<sup>58</sup> Convenção de Viena (Legislativo: 162 dias, Executivo: 448 dias); Convenção de Mérida (Legislativo: 385 dias, Executivo: 359 dias); Convenção de Palermo e dois Protocolos Adicionais – texto único (Legislativo: 97 dias, Executivo: 651 dias).



seus dois Protocolos Adicionais (apresentados em texto único) a que tramitou mais rapidamente pelo Congresso, computando 97 dias.

Corroborando com a literatura apresentada nos capítulos iniciais deste trabalho, concluímos que, assim como sugerido por Lindsay (1993), nos casos em tela foram empregados recursos muitas vezes negligenciados pelos estudiosos sobre a participação do Congresso em matérias de política externa. Entre eles, notamos o incentivo da participação de grupos externos ao processo decisório, provendo assessoramento técnico e político, e também uso de solicitações de informação com vistas à obtenção de esclarecimentos em relação às decisões do Executivo e em relação aos assuntos postos.

Ainda, utilizando as contribuições de McCubbins & Schwartz (1993), concordamos que de fato a linha que separa delegação e abdicação do Legislativo em favor do Executivo é muito tênue. No caso de nossos objetos de estudo, entendemos que o mandante (Legislativo) dispõem de mecanismos de controle<sup>59</sup> em relação às ações do mandatário (Executivo), muito embora o nosso desenho constitucional imponha restrições várias nesse sentido. Além disso, mais do que enquadrar nossas contribuições nas tipologias apresentadas, acreditamos que a relação entre os Poderes foi, sobretudo, de cooperação.

De posse dessas considerações, passaremos agora à análise das Leis Ordinárias na área de ilícitos sancionadas entre 1988 e 2010. Nessas espécies normativas, instrumentos estritamente domésticos, os supostos cerceamentos à atuação parlamentar existentes nos Atos Internacionais não estão presentes e sua análise permitirá que acompanhem a movimentação parlamentar onde o desenho institucional se mostra mais permeável a ela.

### **4.3 Legislação Ordinária na área de ilícitos e o papel do Congresso Nacional**

Entre outros dispositivos reguladores referentes à organização do Estado, a Constituição de 1988 determinou a competência para a elaboração das leis. A sessão “Da Organização dos Poderes” define, através do Art. 44, que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal. O Art. 49 dispõe que o processo legislativo compreende a elaboração de: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos e resoluções.

As leis ordinárias, objeto de estudo da presente pesquisa, são as leis gerais ou comuns,

---

<sup>59</sup> Compostos por todos os indicadores aqui apresentados.

podem ser de iniciativa de qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, Senado Federal ou Congresso Nacional, do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Procurador Geral da República e dos cidadãos, nos casos previstos na Constituição. Sua aprovação ocorre por maioria simples, embora seja necessária a presença da maioria absoluta dos membros da Casa parlamentar. Para ser transformado em lei, o projeto de lei necessita de sanção presidencial.

De acordo com Figueiredo e Limongi (1996), no Brasil a organização interna dos trabalhos legislativos é altamente centralizada, ancorada na existência de órgãos centralizados de direção dos trabalhos legislativos, como o Colégio de Líderes e a Presidência da Mesa Diretora. O parlamentar individual tem influência mínima na determinação da agenda.

Aqui, ao contrário do que se costuma afirmar, a Constituição de 1988 encontra vários pontos de continuidade com as Constituições anteriores e boa parte dos dispositivos introduzidos pelos militares para garantir a preponderância do Executivo foram mantidas. Tais preceitos incluem a iniciativa exclusiva em matéria orçamentária, a possibilidade de propor leis acompanhadas do pedido de urgência e o recurso à legislação extraordinária. Quando não faz uso dos dispositivos constitucionais que lhe garantem poder de agenda, o Executivo conta com a colaboração do Colégio de Líderes, que pauta os trabalhos por meio da solicitação e da aprovação do pedido de urgência para a apreciação de matérias.

A tramitação sob regime de urgência costuma ser rota da maioria das propostas transformadas em lei. Disso deriva que as matérias que seguem rota ordinária (objeto de deliberação das comissões permanentes) tem baixa probabilidade de se tornarem leis.

Ainda segundo o autor, as comissões não conseguiram ocupar de fato o papel da primeira instância deliberativa e, portanto, rota obrigatória da passagem de proposições legislativas. Ancoradas nas decisões prévias do Colégio de Líderes, as deliberações da Câmara se dão em plenário, que, devido também ao seu tamanho acaba não deliberando no sentido estrito do termo. A deliberação efetiva, através de comissões ou de gabinete, antecede a apreciação do plenário, limitando-se a ratificar decisões tomadas naquela instância. No Congresso, a deliberação efetiva tende a ter lugar no Colégio de Líderes.

No que diz respeito às espécies normativas, as seguintes possibilidades se apresentam: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

As leis ordinárias, nosso objeto de interesse, podem ser definidas como

A norma jurídica elaborada pelo Poder Legislativo em sua atividade comum e típica, votada mediante processo ordinário e sujeita à sanção ou ao veto presidencial. A lei, quando acompanhada do adjetivo 'ordinária', significa que é comum, habitual. Distingue-se, entre outras, da lei complementar que regula dispositivo da Constituição Federal que, por sua vez, é a 'lei básica' ou 'lei maior'. (GLOSSÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

Assim, empregando o mesmo critério de definição das atividades ilícitas utilizado anteriormente, e o mesmo período temporal, levantamos todas as Leis Ordinárias, cuja consulta encontra-se disponível através do domínio *on-line* da Presidência da República. Desse modo, foram encontradas 33 proposições<sup>60</sup> que agrupamos através das categorias utilizadas anteriormente<sup>61</sup>:

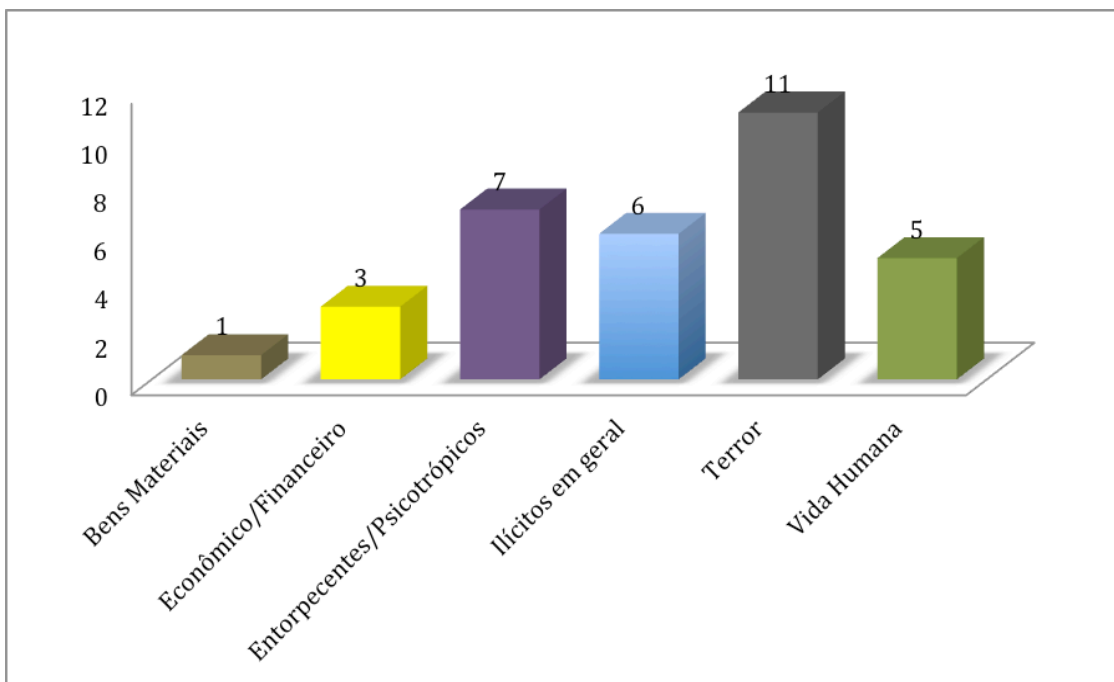
1. Atividades relacionadas ao sistema econômico e/ou financeiro: lavagem de dinheiro
2. Atividades envolvendo substâncias químicas: entorpecentes e tráfico de entorpecentes
3. Atividades ligadas a terrorismo: terrorismo, armas de fogo, armas químicas e minas terrestres
4. Atividades que envolvam bens materiais: tráfico de diamantes
5. Atividades que atentem contra a vida humana: tortura, tráfico humano e escravidão
6. Atividades que envolvam atividades ilícitas em geral: enriquecimento ilícito, práticas de organizações criminosas e combate à criminalidade.

Gráfico 7. Legislação Ordinária na área de ilícitos sancionada no Brasil entre 1988 e 2010 por tema

---

<sup>60</sup> Exceção das proposições que tratavam subsidiariamente ou tangencialmente o tema dos ilícitos. Dado o escopo desse trabalho, não seria possível levantar e dar tratamento a todas as Leis Ordinárias que relacionam-se, de algum modo, à essas atividades. Como exemplo, temos a Lei que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Embora a mesma mencione a questão dos jovens e do mundo do crime em virtude de sua inegável relação com os entorpecentes, optamos por não adentrar esses dispositivos normativos e restringir nossa análise àqueles que focam no combate ou tratamento das atividades em si. Uma relação completa das Leis utilizadas aqui encontra-se ao final deste trabalho.

<sup>61</sup> Optamos aqui por suprimir a categoria “aduaneiro”. No caso da Legislação Ordinária, essa temática é genericamente abarcada pelos temas de fronteira e, dado o amplo escopo de práticas que podem se encontrar sob essa rubrica, não seria possível mapear somente aquelas que se relacionam aos ilícitos.

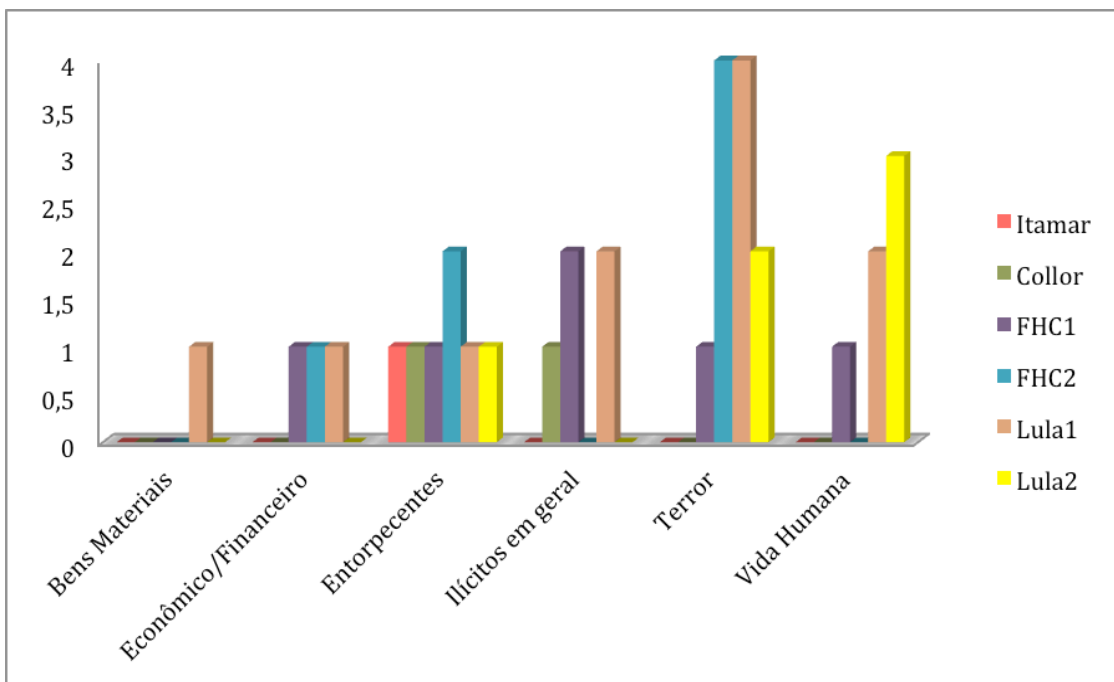


Fonte: Presidência da República. Dados compilados pela autora.

A separação temática permite melhor visualização dos temas priorizados e revela que, diferentemente do que houve nas negociações envolvendo o cenário internacional, no cenário doméstico o tema mais priorizado relaciona-se às atividades ligadas ao terrorismo. Mais especificamente, o alto volume de leis sancionadas nesse período nessa área temática diz respeito principalmente a regulamentações de armas de fogo no território nacional.

Em segundo lugar, aparecem as preocupações com as atividades ligadas a entorpecentes/psicotrópicos e que correspondem a 21,21% das proposições do período. Nesse sentido, nota-se também que a preocupação com essas atividades em específico inauguram a agenda doméstica brasileira sobre os ilícitos, tendo na Lei nº 8. 257 de 1991, sancionada pelo presidente Collor, a sua primeira iniciativa.

Gráfico 8. Legislação Ordinária na área de ilícitos sancionada no Brasil entre 1988 e 2010 por tema e gestão governamental



\* Gestão governamental tomada a partir do Presidente da República em exercício quando da sanção da lei.

Fonte: Presidência da República. Dados compilados pela autora

Nota-se que as atividades ligadas ao terror alcançaram preocupações significativas tanto no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso quanto no primeiro mandato de Lula, cada um respondendo igualmente por pouco mais de 36% das proposições nessa área. Como já elucidado anteriormente, as atividades aqui arroladas dizem respeito tanto a armas de fogo quanto à prática de terrorismo em si. Interessante destacar que no caso específico da prática de terrorismo, a primeira lei ordinária estritamente nesse sentido surge no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e trata-se da Lei nº 10.309 de 22/11/2001 e que dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves de empresas áreas brasileiras. Não por acaso, tal preocupação surgiu logo após os atentados às torres gêmeas em 11 de setembro daquele ano.

Ao mesmo tempo, os dados revelam que as atividades ligadas a entorpecentes/psicotrópicos são aquelas que mais recebem atenção dos diferentes gestores, sendo a única a apresentar sanção por parte de todos eles.

No caso das atividades que atentam, de alguma forma, contra a vida e/ou dignidade humanas, o principal dispositivo normativo sancionado no período trata-se da Lei nº 11.106 de 2005 que altera e acrescenta disposições ao Código Penal. Dentre elas, o Capítulo V trata dos crimes de lenocínio e do tráfico de pessoas e constitui-se como adequação do

ordenamento jurídico interno aos compromissos internacionais firmados nessa área, mais especificamente, à Convenção de Palermo.

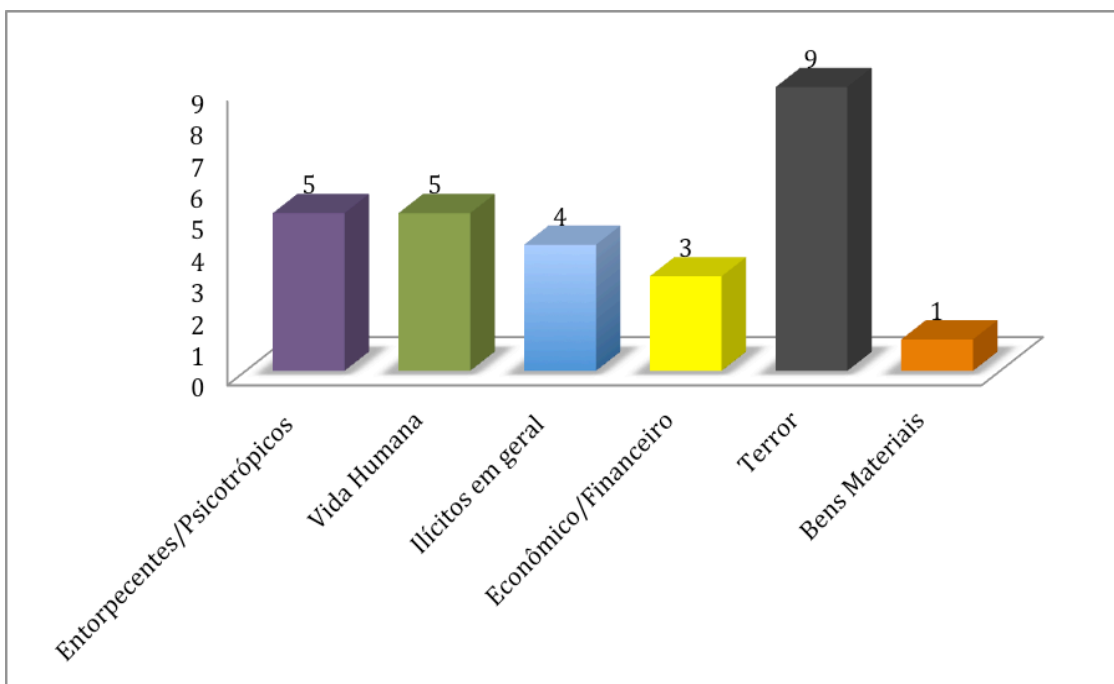
Ademais, até o momento de fechamento deste trabalho, encontrava-se em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 2.375 de 2003 que inclui no Código Penal a tipificação do tráfico de pessoas e crianças para fins de prostituição, trabalhos forçados, trabalho escravo, remoção e comercialização de órgão humano.

Mais uma vez, é preciso ter em mente que a separação por gestão governamental é somente um recurso empregado para melhor visualização sobre quem ocupava o cargo de chefe do Executivo quando da sanção da Lei. Isso não equivale a dizer que entendemos serem os presidentes em exercício os responsáveis únicos e diretos por sua elaboração/aprovação.

Do ponto de vista da atuação parlamentar, buscamos evidências da movimentação de Deputados e Senadores a partir de indicadores semelhantes aos empregados no caso dos Atos Internacionais. Assim, buscamos a existência de requerimentos; pedidos de vista; solicitação de urgência do Colégio de Líderes; votação nominal, emendas, solicitação de informação.

Na Câmara dos Deputados, as proposições com maior movimentação, separado por área temática, incidem da seguinte maneira:

Gráfico 9. Legislação Ordinária na área de ilícitos entre 1988 e 2010 com movimentação na Câmara dos Deputados por tema



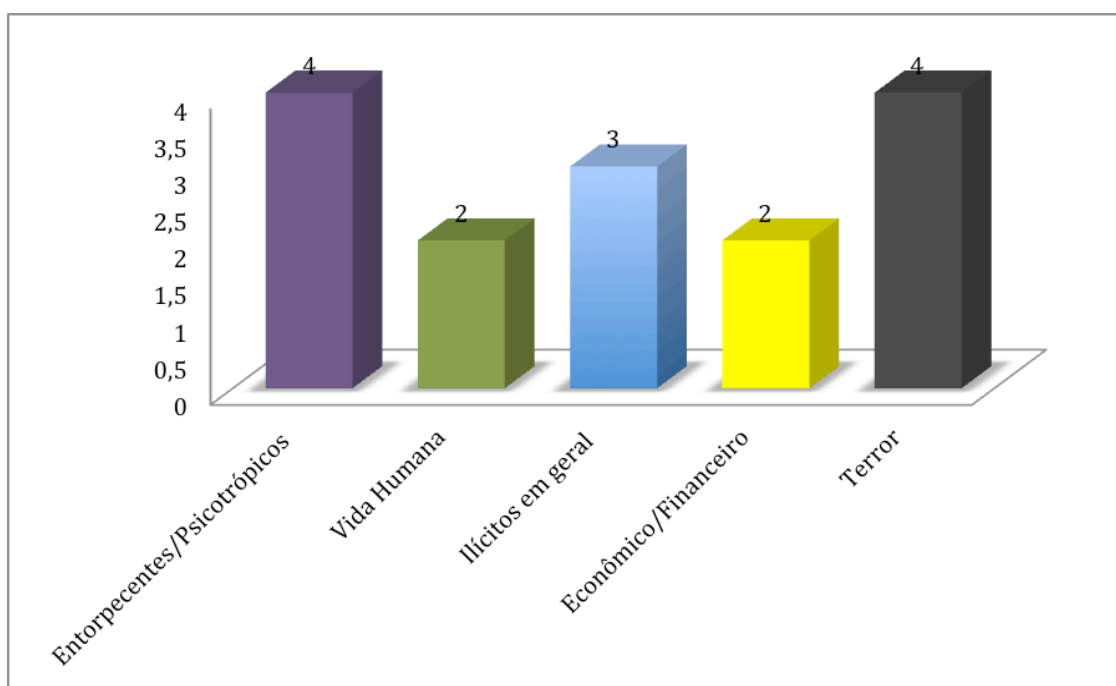
Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal – dados compilados pela autora

Quantitativamente, proposições relacionadas a temas ligados ao terror são aquelas que receberam mais atenção. Em seguida, mas com uma distância considerável das primeiras, aparecem as proposições que se relacionam à entorpecentes/psicotrópicos; acompanhadas de maneira muito próxima pelos ilícitos em geral e por matérias relacionadas à vida humana.

No Senado Federal, também do ponto de vista quantitativo, a atenção se distribuiu de maneira equânime entre as proposições relacionadas a entorpecentes/psicotrópicos e relacionadas ao terror. Notamos também que, essa última em específico, recebeu menor atenção por parte dessa Casa se comparado à Câmara dos Deputados.

Proposições que se relacionam aos ilícitos em geral, ao sistema financeiro/econômico e à vida humana também apresentam movimentações.

Gráfico 10. Legislação Ordinária na área de ilícitos entre 1988 e 2010 com movimentação no Senado Federal por tema



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal – dados compilados pela autora

Ademais, utilizando os mesmos indicadores empregados na análise dos Atos internacionais, mapeamos a movimentação de Câmara dos Deputados e Senado Federal no caso das Leis Ordinárias, assim distribuída:

Tabela 3. Indicadores de movimentação parlamentar na Câmara dos Deputados e Senado Federal entre 1988 e 2010 na área de ilícitos – Leis Ordinárias.

Indicador	Total		Câmara dos Deputados		Senado Federal	
	N	%	N	%	N	%
Emenda*	35	51,47	23	52,27	12	50,00
Solicitação de Urgência	19	27,94	13	29,54	6	25,00
Solicitação de Vista	4	5,88	2	4,54	2	8,33
Requerimento	2	2,94	0	0	2	8,33
Ressalva	0	0	0	0	0	0
Votação Nominal/Voto Contrário/Pronunciamento em Separado/Abstenção	8	11,76	6	13,63	2	8,33
Voto de regozijo, louvor ou censura	0	0	0	0	0	0
Total	68	100,0	44	100,0	24	100,0

\*Nesse caso em específico, dada a impossibilidade de quantificar todas as emendas propostas optamos por apresentar os valores referentes ao número de proposições em que as mesmas foram encontradas.

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal – dados compilados pela autora.

Após esse levantamento, de um total de 30 proposições válidas<sup>62</sup>, encontramos 68 indicadores de movimentação parlamentar, distribuídos em 27 proposições que receberam atenção por pelo menos uma das Casas congressuais. Desse total de 27 proposições, 15 apresentaram solicitações de urgência oriundas do Colégio de Líderes e somente 4 delas apresentaram a mesma solicitação pelas duas Casas. São: Lei nº 9.455 de 1997, Lei nº 9.613 de 1998, Lei nº 10.467 de 2002 e Lei nº 11.106 de 2005.

Embora sejam indicadores estritamente quantitativos, o alto número de solicitações de urgência corrobora o afirmado por Figueiredo e Limongi (1996) em trabalho já escrutinado anteriormente. No que diz respeito às leis no país, o Colégio de Líderes mostra-se rota preponderante daquilo que logra êxito de aprovação.

Interessante também notar também a origem das proposições:

<sup>62</sup> Sobre as Leis nº 9.017/1995, 9.804/1999 e 11.067/2004, todas de iniciativa do Legislativo, não há informações disponíveis sobre a tramitação.



Quadro 1. Iniciativa de proposição de Projetos de Lei na área de ilícitos entre 1988 e 2010

Iniciativa do Legislativo	Iniciativa do Executivo	Medida Provisória
11	10	9

Fonte: Câmara dos Deputados – dados compilados pela autora.

No caso das proposições relacionadas aos ilícitos, o levantamento preliminar evidencia iniciativa preponderante do Poder Executivo.

Vale ressaltar, novamente, que as considerações aqui são de cunho quantitativo e não permitem que façamos inferências diretas sobre a qualidade dos instrumentos sancionados e sua importância. Do mesmo modo, maiores indicadores existentes em uma ou outra Casa legislativa somente mostram o número das intervenções de Deputados e Senadores, mas nada dizem sobre a qualidade das mesmas.

Para não correr o risco de dar tratamento semelhante às proposições, optamos por abordar três Leis em específico. São elas: Lei nº 9.034 de 1995; Lei nº 9.613 de 1998; e Lei nº 10.763 de 2003, conhecidas respectivamente como Lei do Crime Organizado, Lei Anti-Lavagem e Lei da Corrupção. Os motivos para seleção dizem respeito à sua importância em cenário doméstico, e ao fato de todas elas apresentarem solicitações de Urgência em menos uma das Casas legislativas, indicando uma importância ausente em outras proposições. Ademais, mesmo não sendo todas necessariamente oriundas diretas de compromissos internacionais, configuram-se como importantes instrumentos de aperfeiçoamento do nosso ordenamento jurídico, servindo muitas vezes como instrumentos complementares a eles em cenário doméstico.

#### **4.3.1. Lei nº 9.034 de 1995<sup>63</sup> – Conhecida como Lei do Crime Organizado**

O referido dispositivo configura-se como um das primeiras tentativas de elaboração de norma jurídica com vistas a combater ao crime organizado no país. No entanto, ao definir e regular meios de prova e procedimentos investigatórios que versam sobre crime resultante de ações de quadrilhas ou bandos, a redação do Artigo 1º tornou-a um tanto quanto restritiva ao entender que somente são imputáveis ações cometidas por aquelas entidades. Por esse motivo, nova redação foi dada posteriormente no sentido de incluir também as organizações ou

<sup>63</sup> Alterada posteriormente pela Lei nº 9.303 de 1996 e Lei nº 10.217 de 2001.

associações criminosas, mas também nesse momento não foi incluída uma definição, mesmo que ampla, do que venha a ser uma organização criminosa.

A despeito de equívocos ou da infelicidade dos legisladores quando da elaboração do dispositivo e de sua redação posterior, entendemos a Lei nº 9.034 de 1995 constituiu-se como um passo adiante para contenção dos atos ilícitos praticados no país. Nesse sentido, é objeto de escrutínio deste trabalho.

Em 24 de agosto de 1989 foi apresentado à Câmara dos Deputados, por iniciativa do Deputado Michel Temer (PMDB), o PL 3516/1989, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para prevenção e repressão do crime organizado. Na ocasião, afirmou o Deputado que os órgãos encarregados de combater o crime organizado no Brasil têm empreendido grandes esforços nesse sentido, no entanto, o amplo alcance dessas atividades imprime a necessidade de utilização diferenciada dos meios de prevenção e repressão.

Com efeito, o referido PL, elaborado em colaboração com a Polícia, Ministério Público, Justiça e Ordem dos Advogados, tem como objetivo a proteção da sociedade organizada com vistas a proporcionar meios operacionais mais eficientes às instituições envolvidas no combate ao crime organizado, dotando-as de permissivos legais controlados, como ocorre em outros países do mundo, com resultados repressivos melhores que os do Brasil.

Antes que pudesse ser enviada à Comissão de Constituição, Justiça e Redação daquela Casa para apreciação, o Colégio de Líderes solicitou urgência para apreciação da matéria, levando-a diretamente a Plenário. Em Plenário, inicialmente manifestou-se o Deputado Roberto Jefferson (PTB) em substituição à Comissão que deveria analisá-la. Destacou o parlamentar o avanço das disposições ali contidas que acabam por definir os meios operacionais de combate às organizações criminosas como infiltração policial, ações controladas, acesso a documentos e informações fiscais, bancárias, financeiras e eleitorais. Isso posto, emitiu parecer favorável à aprovação. Sem mais manifestações, a matéria foi aprovada em 29 de junho de 1990, data em que seguiu para apreciação do Senado Federal.

No Senado Federal, na mesma data, a proposição foi recebida pela Mesa Diretora da Casa e encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, com relatoria designada ao Senador José Paulo Bisol (PSDB). Seu parecer foi favorável ao Projeto, mas apresentou substitutivo à proposta oriunda da Câmara dos Deputados. No entendimento do Senador, problemas de natureza técnica comprometem a compreensão das disposições e sua aplicação, em especial quanto ao conceito de crime organizado e à definição dos meios

especiais de investigação e prova (em substituição ao conceito original de meios operacionais para prevenção e repressão do crime organizado).

Em suma, o substitutivo proposto encarrega-se de dar nova redação à Ementa e ao objetivo da Lei. Nesse sentido, a redação inicial do PL “dispõe sobre a utilização dos meios operacionais para prevenção e repressão do crime organizado” dá lugar a “define crime organizado e dispõe sobre os meios especiais de investigação e prova nos inquéritos e processos que sobre ele versem”. O Artigo 2º do Capítulo I passaria então a ter a seguinte redação: “considera-se crime organizado aquele que de algum modo coopera com os fins ou participa as atividades das quadrilhas, bandos ou organizações previstas pelo artigo 288 do Código Penal”.

Nesse momento, chama a atenção o fato de que o parecer favorável do relator e o referido substitutivo só foram oferecidos em 18 de novembro de 1992, ou seja, mais de dois anos após a data em que a proposição iniciou sua tramitação naquela Casa.

Decorrido um ano de sua apresentação, o substitutivo foi aprovado e a proposição seguiu para o Plenário da Casa onde recebeu três emendas do Senador Jutahy Magalhães (PSDB). A primeira, para supressão de um dos artigos da proposição; a segunda e terceira, para alteração de redação de duas disposições. Em seguida, foi encaminhado para a deliberação da Comissão de Cidadania e Justiça que, em parecer oral, aprovou as emendas dois e três e, ainda, ofereceu mais duas, ambas relacionadas a alterações de redação.

Nesse momento, manifestou-se o Senador Josaphat Marinho (PFL), requerendo adiamento da votação para que as emendas pudessem ser melhor analisadas. Assim, em 27 de abril de 1994, a votação foi transferida para a sessão seguinte. Entre essa data e 15 de junho de 1994, a votação foi adiada por diversas vezes tanto em virtude de disposições do regimento interno da Casa, quanto por falta de quórum. Infelizmente, não dispomos de meios para verificar se, por trás dos sucessivos adiamentos na votação, existem manobras dos Senadores para deliberadamente atrasar a tramitação do Projeto. Apesar da inexistência de meios que permitam tais afirmações, entendemos que o longo tempo de tramitação e os adiamentos constantes podem ser indicativos de falta de interesse daquela Casa em ver a proposição aprovada. Mesmo levando em consideração o alto volume de trabalho de nossas Casas legislativas, anos se passaram sem que nenhuma ação tenha sido tomada em qualquer instância deliberativa do Senado Federal.

Aprovado o substitutivo oferecido por aquela Casa, com rejeição de todas as emendas propostas, a proposição foi votada em Plenário onde foi aprovada em 20 de outubro de 1994.

Passados cinco dias, a proposição voltou à Câmara dos Deputados, com comunicação de substitutivo oriunda da Casa revisora.

O relator da CCJR da Câmara dos Deputados, Deputado Miro Teixeira (PDT), após ressaltar suas contribuições pessoais para aquela Casa no concerne à temática do crime organizado<sup>64</sup> elaborou dois pareceres. O primeiro de rejeição ao substitutivo do Senado Federal, por acreditar que o mesmo não traz grandes mudanças à proposta original e em caso de aprovação, acarretaria ainda em necessidade de reedição do Código Penal brasileiro. O segundo, emitido após designação da Mesa Diretora que pediu melhor redação, deu-se em favor do substitutivo, ressaltando alguns destaques e emendas de redação. Interessante destacar, na fala do próprio Deputado, a importância da participação da sociedade civil em relação à proposição: “Depois de termos aprovado o projeto rapidamente na Câmara dos Deputados, ficou ele no Senado Federal durante três anos, e somente o clamor público conseguiu tirar de lá esse projeto, que deu lugar a um substitutivo” (DCD 06/04/1995, p. 5632).

Ainda em Plenário, manifestou-se o Deputado Gilney Viana (PT), pedindo esclarecimentos sobre disposições específicas da tramitação. No entendimento do Partido dos Trabalhadores, a redação final estava contraditória, ao permitir que o agente policial possa se infiltrar em organização criminosa sem autorização judicial.

Em seguida, foram oferecidas pelo Deputado Miro Teixeira (PDT) três emendas de redação ao substitutivo do Senado Federal, todas relativas à substituição de termos para melhor definição das proposições. Em votação simbólica, as três emendas foram aprovadas, a redação final foi oferecida e também aprovada, em 05 de abril de 1995. Na mesma data, a matéria foi submetida à sanção presidencial.

Em 03 de maio de 1995, portanto, pouco mais de um ano após a submissão<sup>65</sup> ao Executivo, a Lei foi sancionada com veto parcial do Executivo, a cargo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso. Mais especificamente, o Presidente vetou o artigo 2º da proposição, que dispõe sobre a infiltração de agentes da polícia especializada em quadrilhas e bandos. Dentre as razões do veto, informa que, do modo como foi aprovado, o inciso I do art. 2º contraria o interesse público, uma vez que permite que o agente policial, independentemente de autorização do Judiciário, se infiltre em quadrilhas ou bandos para a

---

<sup>64</sup> O Deputado informou que em 1989, após requerimento de sua autoria, foi constituída uma Subcomissão na CCJR para produzir normas de combate ao crime organizado, da qual foi presidente e o Deputado Michel Temer (PMDB), relator. Em seguida, afirmou que a matéria em questão trata-se de suprir uma lacuna existente no Brasil com vistas a atualizar a legislação existente.

<sup>65</sup> De 05/04/1995 à 03/05/1995.

investigação do crime organizado. Ademais, ressalta que essa aprovação difere da original, de elaboração do Deputado Miro Teixeira (PDT) e que, de forma mais apropriada, condiciona a infiltração de agentes de polícia especializada em organização criminosa à prévia autorização judicial.

Isso posto, notamos primeiramente o longo tempo empregado na aprovação do dispositivo. O Legislativo ficou em posse da mesma por 2.053 dias<sup>66</sup>, algo em torno de cinco anos e meio. Grande parte desse tempo, mais de quatro anos, a proposição ficou em posse exclusiva do Senado Federal.

Em comparação com os outros dispositivos normativos aqui analisados, que veremos em seguida, foi também aquele que levou mais tempo tanto nas mãos do Executivo quanto do Legislativo.

Inicialmente, soubemos da existência de uma Subcomissão na CCJR com vistas a produzir normas de combate ao crime organizado. Soubemos que o processo de elaboração do referido Projeto envolveu a colaboração de membros da Polícia, do Ministério Público e do Poder Judiciário, além da Ordem dos Advogados do Brasil. Tais informações evidenciam a articulação do Poder Legislativo com outras entidades do Poder Público, assim como o cuidado técnico quando da elaboração da proposição.

Por haver sido apresentado na Câmara dos Deputados, essa atuou como *locus* primeiro de deliberação do Projeto, que nesta Casa se deu em duas etapas. Na primeira delas, a tramitação se deu sem sobressaltos e de maneira relativamente rápida, tomando pouco mais de nove meses. Ainda nesse sentido, notamos a mobilização das lideranças partidárias que, interessadas em ver a matéria aprovada, solicitaram que sua apreciação se desse em regime de urgência.

Finda essa etapa inicial, a proposição foi submetida ao Senado Federal. Nesse segundo momento, emendas foram apresentadas pelos Senadores, mas a maioria foi rejeitada quando da redação final. Por esta Casa, foi apresentado um substitutivo que, em suma, propunha uma alteração no Código Penal. Especificamente em relação ao Senado Federal, chama a atenção o tempo de tramitação que, em contraste com a Câmara dos Deputados, contabilizou pouco mais de quatro anos, não teve mobilização das lideranças para modificar o regime de tramitação e apresentou sucessivos adiamentos de votação. Como já apontado anteriormente,

---

<sup>66</sup> Câmara dos Deputados: de 23/08/1989 à 27/06/1990 – Senado Federal: 28/06/1990 à 25/10/1994.

na Câmara dos Deputados foi afirmado que somente o clamor popular foi capaz de retirar a matéria do Senado Federal.

Interessante notar, nessa etapa, as manifestações específicas e bastante pontuais feitas em Plenário da Câmara dos Deputados pelos parlamentares Miro Teixeira (PDT) e Gilney Viana (PT). O primeiro chamou a atenção para a morosidade do Senado Federal quando da apreciação do projeto e sobre a fundamental participação popular para que o mesmo recebesse atenção; o segundo, antecipou um problema de redação que acarretou no veto, pelo Executivo, de um dos incisos da proposição.

No que tange ao veto, pudemos constatar também que a justificativa do Executivo é bastante pertinente e acertada, uma vez que da maneira que estava podia causar entendimento diverso do pretendido.

Isso posto, entendemos que no caso em tela, os parlamentares da Câmara se mostraram mais atuantes, tanto na proposição, quanto na sua discussão e maneira de apreciação do Projeto. O Senado Federal nos pareceu atuar mesmo como Casa revisora e, nessa proposição em específico, não pareceu demonstrar grande interesse que a mesma fosse célere. Embora o volume de trabalho dos Senadores seja alto, a ausência de mobilização das lideranças e os quatros anos para que a proposição fosse enviada de volta à Casa iniciadora nos parece um tempo relativamente longo para uma proposição desse peso e cuja tramitação se deu de maneira tão rápida na outra Casa. Por parte do Executivo, a sanção levou pouco mais de um ano para ocorrer, tempo relativamente longo se compararmos, a título de curiosidade, com outras duas proposições aqui analisadas.

#### **4.3.2 Lei nº 9.613 de 1998<sup>67</sup> - Conhecida como Lei Anti-Lavagem**

O referido dispositivo é o principal instrumento nacional de combate à lavagem de dinheiro e o responsável por tipificar esse crime no país. De acordo com Teixeira (2005), a política brasileira de combate à lavagem de dinheiro é uma das que melhor exemplifica, em cenário doméstico, o processo de absorção de um regime internacional, e o processo decisório que resultou em sua aprovação deu-se em três frentes: diagnóstico do problema – conexão internacional; solução do problema – política pública contra a lavagem de dinheiro; e a política – pressão externa e ideológica.

---

<sup>67</sup> Alterada posteriormente pela Lei nº 10.467 de 2002.

Especificamente no que tange o caso brasileiro, afirma a autora que a Lei nº 9.613/1998, que incluiu no rol dos crimes as práticas antecedentes à lavagem de dinheiro, entre eles o narcotráfico, pode ser compreendida a partir de uma perspectiva global de cadeia produtiva, onde de um lado há oferta e de outro, demanda. Em relação à folha de coca e seus derivados, por exemplo, o Brasil configura-se, entre outros, como entreposto e depósito de algumas rotas internacionais de tráfico; como fornecedor de insumos necessários à fabricação da droga, assim como fornecedor de aeronaves, equipamentos, embarcações e veículos necessários ao transporte das drogas ilícitas e como local de estabelecimento de laboratórios clandestinos.

Além do narcotráfico, chama a atenção no cenário nacional pós-redemocratização a existência de diversos crimes ligados à Administração Pública. Entre eles, o “Esquema PC” de lavagem de dinheiro ocorrido durante a gestão Fernando Collor; os escândalos dos “Anões do Orçamento” em 1995, o caso SIVAM em 1997/1998; o “Escândalo dos Precatórios” em 1999 e os casos SUDAM/SUDENE em 2001<sup>68</sup>.

Ademais, a constatação da geração de dinheiro sujo no país, a excessiva proteção da identidade de correntistas e o reconhecimento do papel brasileiro no cenário dos ilícitos transnacionais suscitaram a necessidade de respostas e adequações por parte do ordenamento jurídico interno. Assim, em cumprimento aos compromissos internacionais firmados anteriormente, foi elaborada pelo Executivo brasileiro aquela que ficaria conhecida como Lei Anti-Lavagem.

Ainda de acordo com a autora, os principais pontos da “Lei de Lavagem” são: criminalização da lavagem de dinheiro; ligação entre o crime de lavagem de dinheiro e outros crimes graves além do narcotráfico; redução da pena de envolvidos que colaboram prestando esclarecimentos às autoridades competentes; confisco de bens, cabendo ao acusado provar sua origem lícita; obrigação das instituições financeiras de comunicar operações suspeitas;

---

<sup>68</sup> Em resumo, todos configuram-se casos de corrupção. O “Esquema PC” ocupou os noticiários da década de 1990 quando foram reveladas arrecadações ilícitas de dinheiro por parte de Paulo César Farias, tesoureiro da campanha do então Presidente Fernando Collor. O escândalo conhecido como “Anões do Orçamento” diz respeito a diversas fraudes realizadas, por parlamentares brasileiros, com recursos do Orçamento da União. O “Caso Sivam” ocorreu durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso e inclui, entre outros, favorecimentos indevidos a empresas para implementação de um sistema de monitoramento da Amazônia. Ainda nas gestões de Fernando Henrique Cardoso ocorreram o “Escândalo dos Precatórios” e os “Casos SUDAM/SUDENE”. O primeiro diz respeito a diversas fraudes, cometidas por prefeituras municipais, na emissão de títulos precatórios com objetivo de arrecadar recursos de maneira ilícita. O segundo trata-se de desvio de recursos públicos de duas Superintendências criadas para promover o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste do país. Para mais informações sobre corrupção no Brasil ver FLEISHER, David (2002).

obrigação das instituições financeiras de identificar e ter dados atualizados de seus clientes; e criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF. (TEIXEIRA, 2005, p. 33).

Assim posto, ficou definido através da supracitada norma jurídica, que o crime de lavagem de dinheiro ocorre quando a ação for proveniente de uma ou mais das seguintes atividades: do tráfico de substâncias entorpecentes ou drogas afins; de terrorismo e seu financiamento; de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção; de extorsão mediante sequestro; contra a Administração Pública; contra o sistema financeiro nacional; praticado por organização criminosa, e praticado por particular contra a administração pública estrangeira. Assim, qualquer atividade ilícita, ilegal ou criminosa que não esteja acima listada não é considerada como “crime antecedente à lavagem de dinheiro” e, portanto, não se mostra passível de tal imputação. Aos envolvidos ou coniventes com esses crimes, a lei prevê pena de reclusão de três a dez anos, sem fiança, e multa pecuniária<sup>69</sup>.

Ainda, suas disposições criaram o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), órgão vinculado ao Ministério da Fazenda cuja finalidade é disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar suspeitas de atividades ilícitas relacionadas à lavagem de dinheiro e que, entre outros, opera em conjunto com as agências internacionais que compõem o Grupo Egmont e o GAFI.

Em relação à sua tramitação nas Casas Legislativas, foi apresentado à Câmara dos Deputados, em 27 de dezembro de 1996, de autoria do Poder Executivo, o PL 2688/1996, que versa sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos ali previstos, criação do COAF e outras providências. Tendo seu regime de tramitação definido como Ordinário, a proposição foi recebida pela Mesa Diretora da Casa e enviada às Comissões de Finanças e Tributação; e Constituição, Justiça e Redação.

Na primeira, o relator Deputado Arnaldo Madeira (PSDB) explanou de maneira bastante detida sobre as disposições do projeto em tramitação. Ressaltou o Deputado a importância da iniciativa do Executivo e afirmou que, assim como a exposição de motivos informa, o projeto constitui-se como uma adequação do Direito interno aos compromissos

---

<sup>69</sup> Até o momento de fechamento deste trabalho, a Câmara dos Deputados havia aprovado em 25/10/2011 o PL 3443/2008, de iniciativa do Senado Federal, que altera a Lei nº 9.613/1998, e acaba com a lista específica de crimes antecedentes. Em resumo, a proposta tem como objetivo ampliar o entendimento sobre lavagem de dinheiro ao incluir bens, direitos e valores provenientes, direta ou indiretamente, de qualquer infração ou contravenção penal e não mais somente dos crimes abarcados pela lei atual. Aprovada e alterada pela Câmara, a proposição volta agora ao Senado Federal.



firmados internacionalmente, a começar pela Convenção de Viena e constitui-se como um passo adiante no combate às práticas criminosas oriundas de diferentes processos envolvidos na lavagem de dinheiro.

Informou ainda o Deputado que, com vistas a examinar a proposta em profundidade, foram realizadas três audiências públicas<sup>70</sup> naquela Casa e que, somadas a contribuições pessoais de alguns Deputados, produziram as cinco emendas apresentadas por aquela Comissão.<sup>71</sup> Das emendas apresentadas, a que nos parece mais significativa, deu-se em virtude do presente no artigo 14 do texto original. No entendimento do relator, não deveria ser da competência de um órgão como o COAF o “poder de investigar”, uma vez que esse se trataria de um órgão colegiado. Seu parecer final afirma que, não acarretando a matéria em aumento ou diminuição da receita ou despesa pública, não cabia pronunciamento daquela Comissão nesse sentido.

Por solicitação da mesma Comissão, o Projeto em questão foi apensado ao PL 1.370/1995, que versava sobre matéria análoga, de autoria do Deputado José Fortunati (PT) e que já se encontrava em tramitação naquela Casa<sup>72</sup>. Nesse momento, o Colégio de Líderes se mobilizou e solicitou urgência apreciação do projeto.

Em Plenário, o Deputado Fernando Gabeira (PV) destacou a importância do compromisso e a necessidade de apreciá-lo com celeridade, principalmente em virtude de problemas recorrentes envolvendo a questão das drogas na fronteira entre Brasil e Paraguai. Os Deputados José Pinotti (PSB) e Wagner Rossi (Bloco PMDB), destacaram respectivamente, o importante passo dado pelo Executivo na celebração do compromisso e a importância de manutenção do pedido de urgência. Inocêncio Oliveira (PFL) informou que o projeto já se encontrava em tramitação naquela Casa há algum tempo e que o pedido de urgência justifica-se em virtude da necessidade de sensibilizar os parlamentares e dar celeridade ao processo de apreciação do compromisso.

O Deputado Luís Eduardo (PFL) enfatizou a necessidade de aprovação do instrumento e concordou que a matéria encontrava-se em tramitação naquela Casa a tempo suficiente.

---

<sup>70</sup> Essas audiências foram realizadas, em momentos distintos, com as presenças do Dr. Nélio Machado (Advogado Criminalista), Dr. José Coelho Ferreira (Procurador-Geral do Banco Central), Dr. Geraldo Camargo Vidigal (Consultor Jurídico da Febraban) e Dr<sup>a</sup> Ivete Viegas (Secretária de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça) e Nelson Jobim (Ministro do Supremo Tribunal Federal e quem assina a exposição de motivos que acompanha a Mensagem Presidencial).

<sup>71</sup> Das emendas apresentadas, uma tratava-se de emenda aditiva, uma de emenda substitutiva, duas de emenda modificativa e uma de emenda supressiva.

<sup>72</sup> O PL 1370/1995 dispunha sobre a repressão ao ingresso, no sistema financeiro, de dinheiro oriundo de atividades ilícitas e foi apresentado à Câmara dos Deputados em 13/12/1995.

Ainda, informou que seu autor, o Ministro da Justiça Nelson Jobim, deu explicações sobre os aspectos positivos da proposição, em momento oportuno, à Comissão de Finanças e Tributação em palestra.

O Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB) proferiu voto contrário à solicitação de urgência dos Líderes, o que exigiu votação nominal. Do total de 378 Deputados presentes, 371 optaram pelo “sim”, 04 pelo “não” e 03 se abstiveram.

Em seguida, o Deputado Arnaldo Madeira (relator da CFT) solicitou desapensamento das matérias por entender que o direito da Comissão de Finanças e Tributação, de dar parecer aos dois Projetos, ficou prejudicado. Solicitação atendida, o Deputado Asdrúbal Bentes (Bloco PMDB) proferiu parecer em substituição à CCJR. Exaltou o Deputado a importância do compromisso e a aderência dessas questões na agenda internacional, evidente nas articulações internacionais recentes como a Convenção de Viena, a 22ª Assembleia Geral da OEA e a Cúpula das Américas. Ainda, reiterou a importância do texto ao ditar o rito processual no julgamento desses crimes, os efeitos da condenação, a destinação dos bens, direitos e valores oriundos de crimes praticados em países estrangeiros, e a necessidade de comunicação ao COAF, pelas instituições financeiras, das operações realizadas. Foi apresentada nesse momento pelo Deputado uma emenda, com vistas a corrigir uma falha no texto que dispunha sobre a composição do COAF, uma vez que escapou aos formuladores a inclusão de Membro do Ministério Público da União.

Ainda em Plenário, manifestou-se o Deputado José Genoíno (Bloco PT), com a apresentação de sete emendas, duas mais relevantes. A nº 1 aumenta a pena dos envolvidos caso as ações tenham sido praticadas por uma organização criminosa; a nº 3 requer o acréscimo da expressão “presença de terceiros” ao texto original no que tange o sequestro de bens e valores do acusado, uma vez que normalmente há transferência a terceiros nesse tipo de crime.

Após apresentação das emendas de Plenário, a discussão se acalorou entre os Deputados Vicente Cascione (PTB) e Arnaldo Madeira (PSDB) por diferenças de entendimento sobre as emendas apresentadas pelo Deputado José Genoíno (PT), ao que restou à CCJR resolver o impasse. O parecer da Comissão foi pela manutenção das emendas um e três, oferecidas pelo Deputado José Genoíno, e rejeição das demais.

Em 14 de novembro de 1997, a proposição foi aprovada na Câmara dos Deputados com três das cinco emendas oferecidas pela Comissão de Finanças e Tributação e a emenda nº3 do Deputado José Genoíno.

Ingressada no Senado Federal em 22 de novembro de 1997, a proposição foi enviada às Comissões de Assuntos Econômicos e de Constituição e Justiça. Na primeira, recebeu duas emendas, uma por parte do Senador Jefferson Peres (PSDB) e outra do Senador João Rocha (PFL). A primeira, para incluir inciso ao art. 1º do projeto em questão, definindo como recursos ilícitos os provenientes de crimes contra a ordem tributária. A segunda, trata-se de uma emenda modificativa, que altera substancialmente o texto original ao prever a criação de um Conselho especial para julgar as decisões do COAF.

O Senador Levy Dias (PPB), relator na referida Comissão, elaborou um amplo e cuidadoso relatório sobre a proposição em questão. Na oportunidade, destacou que se trata de importante iniciativa do Executivo, resultando na criação de medidas de natureza preventiva relativas ao crime de lavagem de dinheiro, cujas oportunidades se mostram crescentes devido a políticas econômicas neoliberais e consequente abertura de mercados.

Reiterou o Senador, a partir do detalhamento da Exposição de Motivos enviada pelo Executivo, o fato de que a elaboração da matéria contou com a participação de um amplo corpo técnico como membros do Poder Executivo sob a coordenação da Casa Civil, membros do Ministério da Justiça, professores e técnicos sob a coordenação do Ministro da Justiça, Banco Central do Brasil e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Além disso, foram realizadas diversas reuniões autônomas em locais como São Paulo, Belo Horizonte, Pernambuco, Natal e Rio de Janeiro para ouvir a Federação das Indústrias desses estados. Ainda, foram ouvidos membros da Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), das Bolsas de Valores e Mercantil de Futuros, da Associação Brasileira dos Bancos Internacionais (ABBI), e da Associação Brasileira dos Bancos Comerciais e Múltiplos.

A matéria em questão já havia sido escrutinada pela Câmara dos Deputados, oportunidade em que na Comissão de Finanças e Tributação contou com a presença de representantes da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, Consultoria Jurídica da FEBRABAN, Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil, advogados criminalistas e, em especial, do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, Ministro da Justiça signatário da Exposição de Motivos sobre o projeto.

Destacou também o Senador o avanço da proposição ao instituir a “colaboração espontânea”, prática já estabelecida em países como a Itália e fundamentais para o sucesso das operações. Ademais, ressaltou que a matéria constitui-se como uma adequação do direito interno aos principais compromissos internacionais firmados pelo Brasil nesse assunto, principalmente a Convenção de Viena das Nações Unidas.

Seu relatório final foi favorável à aprovação da matéria, com aprovação da primeira emenda e rejeição da segunda, por entender que esta última incorre em mudanças infundadas e desnecessárias na maneira em que o desenho institucional do COAF foi concebido.

Enviada à Comissão de Cidadania e Justiça, nove emendas foram apresentadas pelo Senador José Ignácio Ferreira (PSDB). As mais importantes, e também aquelas que foram mantidas quando da votação final, tratam de mudanças na redação, ao substituir determinados termos técnicos por outros mais precisos. Naquela Comissão, proferiu relatório o Senador Romeu Tuma (PFL) que, na oportunidade, destacou o valor da iniciativa do Executivo, os avanços que suas disposições trazem para o direito interno brasileiro e o desestímulo que a proposição consiste para o criminoso que intenta ocultar a origem de seu dinheiro obtido de forma ilícita. Ademais, entende o Senador a existência de pequenas imprecisões de técnica legislativa e que, na sua visão, podem comprometer seu entendimento e aplicação da Lei. Assim, votou o relator favoravelmente ao Projeto, com rejeição da emenda feita pela Comissão de Assuntos Financeiros, aprovação de duas emendas feitas pelo Senador José Ignácio Ferreira (PSDB) e, ainda, com a sugestão de mais uma emenda também de caráter redacional.

Logo após o parecer da CCJ, o Colégio de Líderes se mobilizou e solicitou urgência para apreciação da matéria, que foi levada diretamente ao Plenário da Casa. Nesse momento, manifestaram-se os Senadores Pedro Simon (PMDB), Romeu Tuma (PFL), José Ignácio Ferreira (PSDB) e, Emília Fernandes (PDT), José Fogaça (PMDB), Júnia Marise (PDT), e Ramez Tebet (PMDB). O primeiro, pediu empenho dos colegas para aprovação da proposição e afirmou não compreender os motivos pelos quais a emenda do Senador Jefferson Peres (PSDB), aprovada pela CAE, havia sido rejeitada pela CCJ. Em resposta, manifestou-se o Senador Romeu Tuma (PFL), informando que em seu entendimento a emenda em questão diz respeito ao sistema tributário e não financeiro, por esse motivo, constitui-se como uma proposta descolada da intenção inicial cuja regulamentação já acontece através de outro dispositivo normativo.

O Senador Ramez Tebet (PMDB), reconheceu a importância da proposta e, principalmente, a necessidade de sua aprovação urgente, dado os escândalos que o Brasil enfrentava naquele momento<sup>73</sup> e a ausência de legislação adequada para qualificá-los. Por esses motivos, votou contrário às emendas do Senado Federal e favorável à proposta original

---

<sup>73</sup> Tratam-se dos escândalos sobre Seguridade Social envolvendo a então advogada e Procuradora da Previdência Jorgina de Freitas, cujo esquema de desvio de verba das aposentadorias totalizava algo em torno de R\$ 500 milhões, mais de 50% da arrecadação de todo o INSS à época.

oriunda da Câmara dos Deputados, a fim de que a matéria não precisasse retornar para esta última.

O Senador José Ignácio Ferreira (PSDB), destacou a celeridade com que a matéria foi aprovada na Câmara dos Deputados e a necessidade de aprovação da Casa. A Senadora Emília Fernandes (PDT) indagou que a proposição chega com certo atraso ao Brasil uma vez que em outros países já existem legislações de caráter punitivo, direcionadas a esse tipo de crime. Ademais, entende que apesar das imperfeições de redação, faz-se mister que a proposição seja aprovada. Nesse mesmo sentido, manifestou-se a senadora Júnia Marise (PDT),

O Senador José Fogaça (PMDB), manifestou-se em favor das emendas do colega Jefferson Peres (PSDB), e ponderou a importância da primeira. Nesse momento, o Senador Jader Barbalho (PMDB), fez um apelo à Casa e chamou atenção para a maneira com que os trabalhos legislativos vem se sucedendo. De acordo com o Senador, é preciso ter cuidado com os pedidos de urgência, com as recomendações de celeridade para a tramitação e também com a aprovação de algumas proposições “imperfeitas” baseado no argumento de o mesmo exige celeridade.

Após as devidas manifestações, a matéria foi aprovada por votação simbólica. Também por votação simbólica, foram aprovadas as emendas da CCJ e rejeitada a da CAE. Aprovada sem debates a redação final, a mesma foi enviada à sanção presidencial em 11 de fevereiro de 1998.

Vale destacar as palavras do Senador Romeu Tuma (PFL), sobre a articulação entre o direito interno e os compromissos internacionais. Do exposto:

Temos tido pressão internacional, nas últimas reuniões onde se discutiu o crime organizado, não mais de policiais, Ministério Público ou de juizes, mas dos próprios chefes de executivo das nações, que se preocupam com o problema e que têm exigido, através desses tratados, que todos participem do combate e da prevenção ao crime organizado. (DSF 12/02/1998, p. 2.718)

No mesmo sentido:

O nosso País deve também uma satisfação à comunidade internacional, por ter sido signatário da Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, aprovada em Viena, em 1988. Naquela ocasião as autoridades brasileiras se comprometeram a dotar o País de uma legislação específica de combate à lavagem de dinheiro. (DSF 12/02/1998, p. 2.719)

Em 3 de março de 1998, portanto, menos de um mês após recebimento<sup>74</sup>, o Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei nº 9.613/1998.

Em suma, no caso em tela foi possível constatar que o Projeto em questão, de iniciativa do Executivo, trata-se de um avanço na legislação brasileira, que até aquele momento não dispunha de dispositivo normativo adequado para qualificar os crimes envolvidos em lavagem de dinheiro. Além das disposições preventivas, a Lei criou o COAF, órgão de grande importância no cenário nacional que permitiu a reunião de informações sobre atividades financeiras em todo o território nacional e regulamentou suas práticas. Ademais, foi possível verificar o complexo processo de elaboração da matéria, que contou com corpo técnico especializado e diverso composto por membros do Poder Executivo e Judiciário e do Banco Central. Foram ouvidos também diversos representantes de entidades bancárias e comerciais em momentos distintos. Tal informação demonstra a articulação entre os Poderes e as entidades representativas de classe quando da elaboração do projeto<sup>75</sup>.

Na Câmara dos Deputados, a tramitação se deu em pouco mais de dez meses<sup>76</sup>; foram realizadas três audiências públicas na Comissão de Finanças e Tributação com representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; manifestaram-se vários parlamentares pedindo sua aprovação; destacou-se em várias oportunidades tratar-se a proposição de tentativa de adequação do Direito interno a um compromisso internacional; contou com solicitação de urgência feita pelo Colégio de Líderes, e logrou aprovação de emendas feitas pela Comissão de Finanças e Tributação e pelo Deputado José Genoíno. Ainda nessa Casa, constatamos a existência de outro PL (1.370/1995) que dispunha sobre matéria análoga e que também se encontrava em tramitação. Nesse sentido, podemos notar que, apesar do evidente vínculo que há entre essa proposição e a Convenção de Viena, a iniciativa do corpo parlamentar desta Casa para combater a lavagem de dinheiro antecedeu à apresentação do compromisso internacional em dois anos, mostrando interesse e mobilização em torno da temática.

No Senado Federal, a proposição tramitou por um período de quase 3 meses<sup>77</sup>, teve emendas da CCJ aprovadas, houve solicitação de urgência pelo Colégio de Líderes e instaurou-se um rico debate sobre as deficiências e avanços da proposição. Nesse momento,

---

<sup>74</sup> De 11/02/1998 à 03/03/1998.

<sup>75</sup> Nesse sentido, acreditamos que este trabalho pode abrir outras possibilidades de pesquisa como, por exemplo, o trabalho desenvolvido por assessores técnicos e legislativos na articulação com os outros Poderes, sociedade civil e grupos de interesse.

<sup>76</sup> De 27/12/1996 à 21/11/1997.

<sup>77</sup> De 22/11/1997 à 11/02/1998.

ficou evidente nas palavras do Senador Romeu Tuma (PFL) a articulação entre o direito interno e os compromissos assumidos no plano internacional, e a pressão que o mesmo configura para o país.

A sanção presidencial se deu também em tempo muito breve, menos de um mês e tempo um tanto quanto rápido se, a título de curiosidade, compararmos o tempo médio empregado nessa ação em outros dispositivos.

Assim, dado o tempo célere de aprovação da matéria e as evidências de interesse acima arroladas, entendemos que ambas as Casas legislativas se empenharam ativamente para que a matéria fosse aprovada. Sustentamos ainda que as atividades desenvolvidas em cenário internacional tiveram peso significativo tanto para sua celeridade de apreciação quanto para a celeridade de sanção presidencial.

#### **4.3.3 Lei nº 10.763 de 2003 – Lei da Corrupção**

Em 19 de junho de 2002 foi apresentado à Câmara dos Deputados o PL 7017/2002 que acrescenta artigo ao Código Penal e modifica a pena cominada aos crimes de corrupção ativa e passiva.<sup>78</sup> De autoria do Congresso Nacional (Comissão Mista de Segurança Pública destinada a levantar e diagnosticar as causas e efeitos da violência que assola o país – Regimento Comum)<sup>79</sup>, teve seu regime de tramitação inicialmente definido como de urgência. Recebido pela Mesa Diretora da Casa, duas recomendações foram expedidas: a primeira, que a proposição seguisse diretamente para o Plenário; a segunda, que fosse apensada ao PL

---

<sup>78</sup> Estabelece que a progressão de regime para o condenado por Crime contra a Administração Pública está condicionada à reparação do dano que causou; aumentando para dois a doze anos a pena de reclusão para corrupção ativa e passiva.

<sup>79</sup> O Artigo 143 do Regimento Comum dispõe que o projeto da Comissão Mista terá a seguinte tramitação na Câmara: *a)* recebido no expediente, será lido e publicado, devendo ser submetido à discussão, em primeiro turno, 5 (cinco) dias depois; *b)* a discussão, em primeiro turno, far-se-á, pelo menos, em 2 (duas) sessões consecutivas; *c)* encerrada a discussão, proceder-se-á à votação, salvo se houver emendas, caso em que serão encaminhadas à Comissão Mista para, sobre elas, opinar; *d)* publicado o parecer sobre as emendas será a matéria incluída em fase de votação, na Ordem do Dia da sessão que se realizar 48 (quarenta e oito) horas depois; *e)* aprovado com emendas, voltará o projeto à Comissão Mista para elaborar a redação do vencido; e *f)* o projeto será incluído em Ordem do Dia, para discussão, em segundo turno, obedecido o interstício de 48 (quarenta e oito) horas de sua aprovação, sem emendas, em primeiro turno, ou da publicação do parecer da Comissão Mista, com redação do vencido. § 1º A tramitação na Casa revisora obedecerá ao disposto nas alíneas *a* a *e* deste artigo. § 2º Voltando o projeto à Câmara iniciadora, com emendas, será ele instruído com o parecer sobre elas proferido em sua tramitação naquela Casa.

925/1999<sup>80</sup>, em tramitação, e que dispunha sobre alteração do Código Penal, aumentando as penas para os crimes de concussão e corrupção ativa e passiva.

Em seguida, por determinação da Mesa Diretora, o projeto foi incluído na Ordem do Dia, mas sua apreciação ficou prejudicada em virtude da deliberação de Medidas Provisórias. Nesse momento, a Coordenação de Comissões Permanentes, em razão do apensamento anterior, pediu que o regime de tramitação fosse alterado para Prioridade. Tal solicitação foi respondida por uma mobilização por parte do Colégio de Líderes, que solicitou que a matéria fosse apreciada em regime de urgência, e cujo requerimento foi aprovado em votação simbólica no Plenário da Casa.

Após a votação, a Mesa Diretora determinou que os PLs nº 5.112/2001; 3.691/2000 e 925/1999<sup>81</sup> fossem apensados ao PL em questão e encaminhados, todos, para deliberação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). A relatora da Comissão, Deputada Juíza Denise Frossard (PPS), emitiu parecer favorável, sem proposição de emendas, no qual destacou a necessidade de ampliar o escopo da lei, mas o risco de fazê-lo e incorrer em exageros, esvaziando-a por excesso de abrangência. Assim, apresentou substitutivo ao PL 7.017/2002, nosso objeto de estudo, no qual tipifica os atos ilícitos de potencial ofensivo contra a Administração Pública e estabelece normas processuais correspondentes.

Ainda no âmbito da CCJC, o Deputado Maurício Rands (PT) requereu adiamento da discussão por duas sessões<sup>82</sup>, com voto contrário do Deputado Edmar Moreira (PFL). A relatora da Comissão proferiu então novo parecer, modificando substancialmente o anterior, no qual foi rejeitado o PL 5.112/2001 e foram aprovados o PL principal, com uma emenda<sup>83</sup>; o PL 925/1999 com quatro emendas; e o PL 3.691/2000 com duas emendas. Aprovado o relatório pela Comissão, a proposição foi ao Plenário da Casa.

Quando em Plenário, a matéria foi discutida pelos Deputados Moroni Torgan (PFL), Antônio Carlos Biscaia (PT), Luiz Couto (PT), Dimas Ramalho (PPS) e Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL).

O primeiro destacou que a proposição tem como objetivo diminuir as práticas corruptas e corruptoras ao prever penas maiores para seus infratores e condicionar a

---

<sup>80</sup> O PL 925/1999, de autoria do Deputado Sérgio Novais (PSB), foi apresentado à Câmara em 13/05/1999.

<sup>81</sup> Todas as proposições em destaque são de iniciativa de Deputados e apresentavam relação de conteúdo e previam agravamento de penas e classificação de alguns crimes como hediondos.

<sup>82</sup> Não temos acesso ao motivo do requerimento. Descartamos a possibilidade de que tenha advindo de orientação partidária pelo fato de que outro parlamentares do Partido dos Trabalhadores se empenharam na aprovação.

<sup>83</sup> As sugestões tratam-se de remanejamento de dispositivos e melhoria da redação.



progressão de pena à reparação do dano causado. Ademais, afirmou o Deputado Moroni Torgan (PFL) que o seu partido, que já havia apoiado proposições nesse sentido, tinha todo interesse em ver esta também aprovada.

O Deputado Antônio Carlos Biscaia (PT), reiterou a necessidade de propostas avançadas, como a em questão, na área de segurança pública e aceitou a emenda proposta pela CCJC. O Deputado Luiz Couto (PT) afirmou a necessidade de esforços conjuntos dos três poderes para erradicação da corrupção no Brasil e constatou a contribuição da proposição em questão após as alterações propostas anteriormente.

O Deputado Dimas Ramalho (PPS) destacou que a alteração da pena prevista na proposição em discussão configura-se como um avanço para diminuição da corrupção no Poder Público, ao aumentar o tempo de reclusão de 1 a 8 anos para de 2 a 12 anos.

Por último, o Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL), enfatizou o trabalho dos colegas e principalmente da Deputada Juíza Denise Frossard (PPS), relatora da CCJC, que harmonizou os PLs em tramitação e, com a proposição de uma emenda, impediu que os crimes em questão fossem classificados como hediondos. Segundo ACM (PFL), tais crimes configuram-se como exceções e não podem conter uma interpretação tão ampla e elástica quanto a que se pretendia inicialmente aplicar ao PL em questão.

Assim, encerrada a discussão, foi realizada votação simbólica em turno único, ao que resultou aprovada a proposição, com emenda, e rejeitados os PLs 925/99, 3.961/00 e 5.112/01 (apensados) e suas respectivas emendas.

Aprovada a redação final oferecida pelo relator Deputado Antônio Carlos Biscaia (PT) na mesma sessão, a proposição foi enviada ao Senado Federal em 10 de junho de 2003 para apreciação da Emenda nº 1, feita pela CCJC da Câmara dos Deputados.

Por ser oriunda de uma Comissão Mista, a proposição tramitou concomitantemente no Senado Federal. Assim, ingressada naquela Casa em 06 de maio de 2002, foi apresentada pelo Presidente da Comissão Mista, Senador Iris Rezende (PMDB), que pediu celeridade em sua apreciação por tratar-se de um tema de fundamental importância para contenção da corrupção no país. Sua justificativa para apresentação da proposição informa que se trata de não permitir que corruptos tenham progressão de pena sem devolução dos valores subtraídos. Do ponto de vista jurídico, informa também que a modificação das penas de corrupção ativa e passiva visam apenas adequá-las à pena de peculato.

Decorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição e, não havendo oradores inscritos e nem que se dispusesse a encaminhar a votação, a matéria foi

incluída na Ordem do Dia subsequente pela Coordenação Legislativa do Senado. Em 29 de maio de 2005, por votação simbólica a matéria foi aprovada em Plenário. Com a finalidade de dar celeridade à tramitação, o Senador Iris Rezende (PMDB) solicitou dispensa da publicação do parecer para imediata discussão e votação do projeto. Atendido, a votação se deu de maneira simbólica e a proposição foi aprovada pelo Senado Federal em 19 de junho de 2002.

Transcorridos pouco mais de um ano de sua aprovação nesta Casa, (momento em que a proposição tramitou na Câmara dos Deputados), o Senado Federal recebeu a emenda feita pela Câmara dos Deputados. Assim, em 11 de julho de 2003, a matéria foi distribuída ao Senador Juvêncio da Fonseca (PSDB) para emissão de relatório referente à emenda apresentada. Quando do relatório, o Senador afirmou ser a medida mais apropriada, uma vez que a reorganização das disposições permite um entendimento melhor dos termos e melhor cumprimento da lei. Assim, com voto favorável do relator, a matéria foi encaminhada à Constituição de Cidadania e Justiça, local onde o Senador Sibá Machado (PT) solicitou vista. Decorrido o prazo regimental, a matéria foi devolvida sem manifestação. Assim, após sucessivas inclusões da Ordem do Dia que não puderam ser apreciadas em virtude de Medidas Provisórias que trancavam a pauta, a proposição foi aprovada pela Casa em 22 de setembro de 2003.

Enviada à sanção presidencial, a mesma foi sancionada na íntegra em novembro do mesmo ano, através da Lei nº 10.763 de 12 de novembro 2003.

No caso em tela, pudemos perceber que o maior tempo de escrutínio se deu por parte do Legislativo, computando um total de 458 dias de tramitação nas duas Casas<sup>84</sup>. Uma análise mais apressada poderia afirmar tratar-se de morosidade ou falta de interesse do corpo parlamentar. Todavia, um olhar mais acurado permite que tiremos conclusões a partir dos próprios trabalhos legislativos. Acreditamos que os motivos estejam ligados primeiramente ao fato de que a proposição foi apensada a outros PLs, o que gerou a necessidade de avaliação concomitante de cinco proposições. Em relação a isso, destaca-se a fundamental contribuição da Juíza Denise Frossard (PPS), que assim como afirmado em Plenário da Câmara dos Deputados, além de desempenhar o difícil papel de compatibilizar os PLs apensados, alterou através de emenda de redação o PL principal, impedindo que os crimes em questão fossem transformados em hediondos e, no limite, que fosse dada uma interpretação ampla a eles como anteriormente se pretendia.

---

<sup>84</sup> Câmara dos Deputados: de 18/06/2002 à 09/07/2003 - Senado Federal: de 06/05/2002 à 22/11/2003.

Em segundo lugar, pudemos constatar também que a tramitação em questão foi sobrestada em várias oportunidades em virtude da necessidade de apreciação de Medidas Provisórias que trancavam a pauta das Casas legislativas, o que implicou em impossibilidade de dedicação à proposição em questão.

Justificado o tempo de apreciação, sustentamos, mais uma vez, que o corpo parlamentar se mostrou interessado e atuante no dispositivo normativo em questão. Além da mobilização do Colégio de Líderes na Câmara dos Deputados que, ao solicitar urgência para apreciação da matéria demonstrou interesse em seu tratamento diferenciado, constatamos também a existência de outros PLs em tramitação naquela Casa legislativa e que dispunham sobre matéria análoga à versada pelo PL em questão, evidenciando assim que o interesse em aperfeiçoar nosso ordenamento jurídico em relação ao crime de corrupção e suas penas já dispunha de outras iniciativas anteriores. Ademais, a manifestação pessoal de cinco Deputados quando da apreciação na Câmara, a constituição de uma Comissão Mista para investigar as causas da corrupção no país, a manifestação do Senador Iris Rezende (PMDB) pedindo empenho de seus pares e seu requerimento solicitando dispensa da publicação do parecer com objetivo de que a matéria fosse votada o mais rapidamente corroboram nossas conclusões.

Notamos também que em posse do Executivo, transcorreram 46 dias<sup>85</sup> até que a mesma fosse publicada no Diário Oficial da União, tempo bastante célere e que destoa do empregado em outros dispositivos normativos. Embora durante a tramitação do PL não tenha havido nenhuma manifestação explícita de vínculo entre esse dispositivo e qualquer compromisso no cenário internacional, uma possibilidade é que esse vínculo exista e tenha tido influência no processo de sanção da Lei. Derivamos nossas conclusões do fato de que, assim escrutinado anteriormente, o Brasil é signatário de importantes instrumentos internacionais de combate à corrupção como a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 1996, firmado no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE); e a Convenção Interamericana contra a Corrupção, firmada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e aprovada pelo Brasil em 2002.

Ademais, é importante destacar que a Convenção de Palermo, firmada no âmbito das Nações Unidas e escrutinada anteriormente no âmbito deste trabalho, foi assinada pelo Brasil em dezembro de 2000 e apresentada à Câmara dos Deputados pelo Presidente Fernando

---

<sup>85</sup> De 22/09/2003 à 12/11/2003.

Henrique Cardoso quatro meses depois, ou seja, pouco tempo antes do PL em questão também ser apresentado. Embora trate da temática da criminalidade organizada, já destacamos em outra oportunidade a indissociável ligação que permeia as atividades ilícitas, permitindo que levantemos a hipótese de que sua tramitação em cenário doméstico, somada aos outros compromissos, tenha exercido influência na celeridade com que Luís Inácio Lula da Silva sancionou a supracitada Lei.

Mais uma vez, não dispomos de ferramentas que permitam afirmações contundentes nesse sentido, mas acreditamos que, já demonstrado o peso dos compromissos internacionais, essa seja uma possibilidade.

## CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho consistiu em mapear e analisar as ações governamentais brasileiras no combate às atividades ilícitas entre 1988 e 2010, através de dois instrumentos principais, Atos internacionais e Leis Ordinárias. Seus contornos mais básicos começaram a se desenhar primeiramente a partir de uma inquietação com o lugar comum que atribui ao Legislativo o papel de desinteressado em matérias de política externa e moroso na apreciação de qualquer instrumento, inclusive os domésticos. Em segundo, nasceu da curiosidade em torno de atividades que permeiam nosso cotidiano e que muitas vezes somos incapazes de notar, seja por falta de conhecimento, seja por certa acomodação a um determinado estado de coisas.

Sustentamos aqui que a primeira iniciativa para compreensão do assunto é nos livrarmos de alguns argumentos um tanto quanto recorrentes, mas extremamente danosos e prejudiciais ao processo de compreensão que empreendemos.

1) A ideia de que política externa e doméstica são políticas distintas, com processos decisórios também distintos e sem relação uma com a outra.

2) A tentação de inferir participação Legislativa através da “taxa de sucesso”, ou seja, de que Deputados e Senadores só se fazem presentes ao propor e aprovar suas próprias políticas.

3) Tomar como sinônimos “ação” e “influência” congressual e cometer o equívoco de derivar uma a partir da outra.

4) Acreditar que longo tempo de deliberação é característica do Legislativo e que, tanto em assuntos de política externa quanto de legislação ordinária, o Executivo constitui-se como um ator muito mais célere.

5) Crer que Executivo e Legislativo almejam políticas distintas e que a disputa política trata-se de um jogo de soma zero.

Tendo isso em mente, demonstramos que no caso das matérias de política externa referente aos ilícitos, em alinhamento com as principais pontuações da literatura nacional e internacional referente ao assunto, Deputados e Senadores fizeram uso dos instrumentos regimentais e constitucionais à sua disposição.

Nesse sentido, foram realizadas consultas e audiências públicas com membros do Poder Público e em diferentes esferas de atuação quando da deliberação das proposições. A articulação entre os Poderes também foi demonstrada em alguns casos quando da elaboração das mesmas.

Os indicadores propostos no âmbito deste trabalho foram ferramentas importantes para atuação parlamentar, em especial as solicitações de urgência e a proposição de emendas.

Ainda, ficou demonstrado que no caso da Lei do Crime Organizado, os recursos midiáticos e a opinião popular foram ferramentas importantes para que a tramitação da proposição se desenrolasse no Senado Federal.

Ademais, ao se aproximar do final, é preciso ponderar se fomos bem sucedidos no processo de responder os questionamentos específicos que originalmente nos orientaram.

1) Qual o posicionamento do Brasil frente a essas atividades? O que tem sido feito, em cenário internacional e em plano legislativo para coibi-las?

As atividades ilícitas transnacionais são complexas, difíceis de serem mensuradas e atingem de maneira distinta diferentes locais e sociedades. Sua coibição é uma tarefa árdua cujo sucesso depende, entre outros, de esforços conjuntos e articulados entre países e de aperfeiçoamentos constantes de suas políticas e seus ordenamentos jurídicos. Assim como ficou demonstrado no Capítulo 1, o Brasil tem empreendido importantes esforços internacionais e nacionais no sentido de coibir as mais diferentes práticas.

Somente no âmbito desse trabalho, mapeamos a existência de 96 Atos internacionais e 33 Leis Ordinárias nesse sentido. Constatamos que, acompanhando uma tendência mundial, as preocupações com essas atividades receberam ênfase distinta e crescente ao longo do tempo e ao longo das diferentes gestões governamentais. No caso dos compromissos internacionais, evidenciamos que as duas gestões do Presidente Fernando Henrique Cardoso alçaram as negociações nessa área a um novo patamar, correspondendo à maioria dos compromissos firmados no período.

Do ponto de vista dos parceiros, são priorizados os países da América Latina e os compromissos multilaterais, firmados com mais de um país e, normalmente, no âmbito das Organizações Internacionais.

Ademais, criamos oito categorias de atividades ilícitas como recurso para permitir uma melhor visualização de temas que, embora muitas vezes indissociáveis na prática cotidiana, não são, em absoluto, a mesma coisa. A partir disso, numa análise preliminar e quantitativa, notamos que as proposições internacionais que se relacionam com

entorpecentes/psicotrópicos foram as mais priorizadas pelos nossos negociadores, seguido das proposições que se relacionam com o sistema econômico/financeiro. Em cenário doméstico, as proposições relacionadas a terror e, mais especificamente à regulamentações em relação às armas e seu porte foram as mais priorizadas, seguidas daquelas proposições que se relacionam com entorpecentes/psicotrópicos, únicas a receber sanção presidencial de todas as gestões.

Para não correr o risco de dar tratamento semelhante a todos os dispositivos, optamos no capítulo 4, por focar em três instrumentos internacionais e três leis.

2) Qual a atuação dos parlamentares, tomados através dos posicionamentos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, na deliberação dos Atos internacionais e nos dispositivos internos em relação aos ilícitos?

No capítulo 2 e 3 empreendemos esforços no sentido de compreender os mecanismos à disposição de Deputados e Senadores através dos quais os mesmos podem fazer uso e se movimentar em torno da temática. Tais evidências foram computadas a partir de sete indicadores principais: solicitações de urgência; pedidos de vista; votação divergente (abstenção, voto contrário, votação nominal e pronunciamento em separado); emendas; ressalvas, requerimentos (de informação e de audiência) e votos de regozijo, louvor ou censura.

Num levantamento preliminar e quantitativo, encontramos: no caso dos Atos, 42 desses indicadores distribuídos em 29 proposições. Notamos que as atividades com maior movimentação parlamentar tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal são as ligadas ao terror e à vida humana.

No caso das Leis, encontramos 68 desses indicadores distribuídos em 27 proposições e constatamos que as atividades mais priorizadas nas duas Casas legislativas são referentes a terror e entorpecentes/psicotrópicos. Corroborando com o afirmado pela literatura nacional (Figueiredo; Limongi, 1996 ) no caso das Leis Ordinárias, as solicitações de urgência são rota da maioria das propostas que logram êxito de aprovação.

Ainda, as emendas e as solicitações de urgência são os recursos mais empregados pelos parlamentares, tanto em um instrumento quanto em outro.

A análise específica da tramitação das Convenções de Viena, Mérida e Palermo revelou, de maneira geral, participação ativa e empenhada de Deputados e Senadores e relativa celeridade quando da apreciação dos compromissos. No caso da primeira e da última,

o maior tempo de escrutínio se deu sobremaneira por parte do Executivo. No caso da Convenção de Mérida, a atuação temporal foi quase semelhante. Tais dados contrariam o senso comum sobre morosidade e desinteresse legislativo nessas matérias.

A análise específica da tramitação das Leis do Crime Organizado, Anti-Lavagem e Corrupção evidenciou que houve maior celeridade, por parte do Legislativo, na apreciação e aprovação dessas duas últimas e que a opinião pública desempenhou papel importante para que a primeira evoluísse no Senado Federal.

A análise dos Diários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal permitiu a constatação de interesse parlamentar para além dos indicadores inicialmente propostos aqui. Entre elas, destacam-se criação de Leis (de outros tipos ou com temáticas que não fizeram parte do nosso recorte); instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMI); apresentação de Projetos de Lei, e criação de unidades especializadas nos temas aqui abarcados como Comissões e Subcomissões.

Nesse sentido, a título de curiosidade, levantamos também outras atuações e iniciativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no combate aos ilícitos que aproveitamos para apontar aqui.

Desde março de 2011 a Câmara dos Deputados conta com a Comissão Especial de Políticas Públicas de Combate às Drogas. Dentre seus trabalhos mais recentes está a criação de um Grupo de Trabalho Parlamentar Brasil – Bolívia – Colômbia – Paraguai e Peru, com objetivo de conhecer as ações daqueles países com respeito às políticas sobre drogas, principalmente em sua atuação de fiscalização dos programas dos respectivos Poderes Executivos para coibir o cultivo de plantas a partir das quais se originam a pasta base de cocaína e a maconha. (PROPOSTAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS NO BRASIL, 2011, p.70).

Desde a sua criação a Comissão já elaborou 8 Projetos de Lei tratando sobre a temática em eixos distintos como consumo, tráfico, prevenção e reinserção social de usuários. O mais importante deles, PL 2922/2011 que atualmente tramita naquela Casa, institui o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, com duração de dez anos.

Essa Casa conta ainda, desde 1995, com a Comissão Permanente de Direitos Humanos e Minorias encarregada de dar tratamento a temas escrutinados no âmbito deste trabalho. Dentre eles, destacam-se as questões das mulheres, das crianças e do tráfico para exploração sexual.



Ainda, o papel de agente fiscalizador dessa Casa foi exercido em diversos momentos através da criação e instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI). Entre elas, destacam-se CPIs do Narcotráfico (1998), Fraudes do INSS (2002), Tráfico de Animais e Plantas Silvestres (2002), Pirataria de Produtos Industrializados (2003), Tráfico de Órgãos Humanos (2004), Biopirataria (2004), e Tráfico de Armas (2005).

Por último, a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados conta também, desde 2011, com a existência de uma Subcomissão Especial de Proteção às Fronteiras. Dentre as atividades da Subcomissão destacam-se Audiências Públicas para debater, entre outros, temas como: (1) amplo estudo realizado pelo Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal intitulado Projeto Fronteira em Foco (2011) que traça um panorama da difícil situação das nossas fronteiras. Apesar de diferenças de local para local, o estudo destaca, principalmente problemas recorrentes de falta de estrutura e deficiência de pessoal que acabam por favorecer a prática de atividades ilícitas.

Em Consulta à Sociedade relativa ao tema do tráfico de pessoas, com vistas a elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, fica evidente a articulação entre as diferentes esferas de Poder e o peso dos compromissos internacionais assumidos.

O Poder Executivo e o Ministério Público Federal e do Trabalho têm o prazer de apresentar à sociedade o texto-base para a discussão da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (....) O texto ora apresentado é resultado de três meses de trabalho intenso no qual se mobilizaram todos os órgãos participantes (...) O documento abaixo foi elaborado tendo como marco internacional o Protocolo Adicional à Convenção de Palermo que trata do tráfico de pessoas, bem como a legislação nacional sobre o tema. Apesar das propostas contidas no documento serem dirigidas principalmente ao Poder Executivo Federal, a primeira de suas diretrizes gerais diz respeito à atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo na prevenção e repressão ao tráfico de pessoas. Em outras palavras, o Governo Federal compromete-se a mobilizar as outras esferas de governo para fazer valer a denominação de política nacional. O trabalho de redação do texto-base teve início em fevereiro de 2006. Participaram desse processo representantes de 11 ministérios e mais o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho. (CÂMARA DOS DEPUTADOS - CONSULTA À SOCIEDADE, 2006, p.1)

No Senado Federal existe, dentro da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, uma Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira (CREPAFF), responsável por dar tratamento a alguns temas aqui abordados.

Essa Casa também exerceu seu papel de agente fiscalizador através da criação e instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito e entre elas destacam-se as CPIs da Corrupção (1988), Evasão Fiscal (1991), Sistema Financeiro (1996), dos Bingos (2004) e da Pedofilia (2008)<sup>86</sup>; em funcionamento atualmente encontra-se a CPI do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil cujo encerramento está previsto para abril de 2012.

Ademais, as Casas legislativas juntaram esforços na composição de Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMI) do Congresso Nacional destinadas a dar tratamento a temas aqui abordados. Entre elas, destacam-se as Comissões de Ação Terrorista (1980), Evasão de Divisas (1989), P.C Farias (1992), Emigração Ilegal (2005) e Mensalão (2005).

Por último, constatamos a existência de diversas Propostas de Emenda a Constituição (PECs), de iniciativa de Deputados e Senadores, no sentido de promover mudanças na ordem constitucional e garantir maior participação do Legislativo em matérias de política exterior. Entre elas temos: PEC 36/1999; PEC 122/1999; PEC 28/2001; PEC 52/2001; PEC 345/2001; PEC 387/2001; PEC 402/2001; PEC 23/2002; PEC 18/2003; PEC 20/2003; PEC 34/2003; PEC 165/2003; PEC 223/2003; PEC 70/2003; PEC 389/2005. (OLIVEIRA, 2011).

3) Qual a relação que se estabelece entre Executivo e Legislativo no Brasil no que toca essas questões?

No que se refere aos Atos internacionais, acreditamos que o debate estabelecido pela literatura sobre abdicação e delegação entres os Poderes não pode ser aplicado, ao menos para essa temática específica. Entendemos que, no caso dos ilícitos, a relação entre os Poderes foi de cooperação, evidenciada sobretudo na relativa celeridade com que foram aprovados e no uso de outros recursos que evidenciam essa articulação.

No caso das Leis Ordinárias, quantitativamente as iniciativas do Executivo se sobrepuseram sobremaneira às iniciativas do Legislativo. Apesar disso, nos três compromissos em específico, entendemos que também houve colaboração na medida em que notam-se articulações entres os Poderes para elaboração dos instrumentos, e relativa celeridade de aprovação pelos mesmos. A única exceção fica por conta da Lei do Crime Organizado que, nesse sentido, parece não ter sido de interesse do Senado Federal e também levou maior tempo sob escrutínio do Executivo se comparado aos outros dois instrumentos aqui analisados.

---

<sup>86</sup> Criada com o objetivo de investigar e apurar a utilização da internet para a prática de crimes de pedofilia, bem como a relação desses delitos com o crime organizado.

Numa comparação quantitativa, os Atos foram apreciados em tempo muito menor pelo Legislativo que as Leis. Tal estado de coisas parece ser perfeitamente justificável na medida que os Regimes Internacionais, quando adentram as Casas legislativas, já passaram por um longo e exaustivo processo de elaboração e discussão no cenário internacional, o que, no nosso entendimento, torna seus dispositivos menos sujeitos a problemas técnicos, de redação e outros. Em geral, o empenho do Executivo em ver esses aprovados corrobora nosso entendimento inicial de que os Regimes, nessa área específica, apresentam grande aderência na agenda internacional e doméstica brasileira.

Ademais, se nossa primeira inquietação advinha do lugar comum atribuído ao Legislativo em questões de política externa, nossas últimas considerações também são nesse sentido. Temos conhecimento de que nosso desenho constitucional configura-se como uma barreira à atuação parlamentar nessas matérias e que tal argumento já foi escrutinado em estudos e oportunidades por autores diversos. Nosso objetivo, aqui colocado, constituiu-se em mostrar que a despeito das limitações impostas, Deputados e Senadores dispõem de recursos previstos tanto na Constituição quando em seus respectivos Regimentos Internos que auxiliam na tarefa de desempenhar papel nessas matérias.

Alguns podem afirmar que somente o processo de deliberação dos Atos é insuficiente e engessante para que o Legislativo possa, de fato, constituir-se como um ator importante no assuntos de foro internacional. Não discordamos da validade dessas posições e admitimos que mudanças no processo decisório de política externa no sentido de ampliar a participação de Deputados e Senadores seriam muito úteis. No entanto, discordamos daquelas posições que afirmam que esses são atores naturalmente à margem do processo de produção de política externa, não demandando preocupações maiores e nem se constituindo relevante objeto de estudo. Conclusões nesse sentido vão contra a ampliação do debate e alijam do processo democrático um ente cuja manifestação é necessária, perfeitamente legítima e que se faz fundamental em muitos compromissos, uma vez que esses são incorporados ao nosso ordenamento jurídico nacional e, no mais das vezes, implicam em adequações do Direito interno.

Ademais, para aqueles que afirmam que não deve ser prerrogativa do Congresso Nacional a participação nessas matérias em virtude de já haver órgãos oriundos do Executivo especializados nessa tarefa, acreditamos que se, por um lado, não há garantias de que maior inclusão daquele Poder resultará em política externa melhor para o país, no mínimo, sua

participação é útil ao tornar as decisões mais transparentes, e, no limite, também mais legítimas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### ARTIGOS E CAPÍTULOS DE LIVROS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dados*, vol. 31, nº 1, pp. 5-33, 1988.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação. *Lua Nova*, nº 33, pp. 165-183, 1994.

ALCÂNTARA, Lúcio. Os parlamentos e as relações internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 1, nº 44, pp. 13-21, 2001.

ARAS, Vladimir. A norma fantasma do Artigo 47 da Convenção de Mérida. Ou: Como se corrompeu o tratado anticorrupção. *Revista Jus Navegandis*, ano 14, nº2060, 2009. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/12361/a-norma-fantasma-do-artigo-47-da-convencao-de-merida>. Acessado em: 23 de janeiro de 2012.

CARVALHO, Gustavo Seignemartin de. Autonomia e Relevância dos Regimes. *Contexto Internacional*, vol. 27, nº2, pp. 283-329, 2005

COUTO, Cláudio Gonçalves. A Agenda Constituinte e a Difícil Governabilidade. *Lua Nova*, nº 39, pp. 33-52, 1997.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio. Acordos Internacionais e Controle Parlamentar no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 18, nº 37, pp. 75-92, 2010.

\_\_\_\_\_. O Papel do Congresso Brasileiro na Política Externa: Uma Contribuição Empírica para o Debate. *Brazilian Political Science Review*, vol 2, p. 10 – 28, 2008.

DINIZ, Simone. Atos Internacionais e Atuação do Legislativo. *Revista Teoria e Pesquisa*, pp. 27-59, 2009.

DOYLE, Michael W. Liberalism and World Politics. *American Political Science Review*, vol 80, nº4, p. 1151-69, dec. 1986.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. "O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?". *Novos Estudos Cebrap*, nº 47, pp. 127-154, 1997.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisa Cebrap*, nº5, pp. 1-91, 1996.

\_\_\_\_\_. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, nº 29, pp. 175-200, 1995.

GONÇALVES, Williams (sem ano de referencia disponível). Relações Internacionais. Disponível em: [www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf) Acessado em: 03 de junho de 2010.

KINZO, Maria D'Alva Gil. Governabilidade, Estrutura Institucional e Processo Decisório no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, vol.1, nº 3, pp. 19-53, 1997.

\_\_\_\_\_. Partidos Políticos y Proceso Decisorio Democrático: El Caso Brasileño, *in* M. Cavarozzi (comp.), *Hacia una Matriz de Gobierno en América Latina*.

Instituciones del Estado, la Sociedad Civil y el Mercado. Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín/BID, 1999.

LAMOUNIER, Bolívar. Brazil: Toward Parliamentarism? In: J. J. Linz e A. Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil – Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Revista Novos Estudos Cebrap*, nº76, 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, n° 44, pp. 81-106, 1998.

LINDSAY, James. Congress and foreign Policy: Why the Hill Matter. *Political Science Quarterly*, vol. 107, nº 4, Winter, 1992/93.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, vol. 22, nº. 2, julho – dezembro, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso Brasileiro e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova*, São Paulo, n.52, p. 121-149, 2001.

LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: Lamounier, Bolívar (org.) *A opção parlamentarista*. São Paulo: Sumaré, 1991.

MAIA, Clarita Costa; CESAR, Susan Elizabeth Martins. A Diplomacia Congressual: Análise Comparativa do Papel dos Legislativos Brasileiro e Norte-Americano na Formulação da Política Exterior. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a 41, nº 163, pp. 363-388, 2004.

MAINWARING, Scott. Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. *Comparative Politics*, vol. 24, nº 1, 1991.

MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. In: MCCUBBINS, M. D.; SULLIVAN, T. (Eds.). *Congress: structure and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. pp. 426-440.

NEVES, João Augusto de Castro. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol.25, nº1, pp. 103-138, 2003.

NICOLAU, Jairo Marconi. Multipartidismo, Maiorias Parlamentares e Democracia: Notas sobre o Caso Brasileiro, in E. Diniz (org.), *O Desafio da Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1996.

OLIVEIRA, Adriano. As peças e os mecanismos do Crime Organizado em sua atividade empírica. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.50, nº4, pp. 699 – 720, 2007.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Atores políticos e parlamento brasileiro no Mercosul. *Levantã - Cadernos de Pesquisa Política*, Depto. de Ciência Política/USP, nº1 pp.231-252, 2004.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, vol.43, nº3, 2000.

PEREIRA, Carlos; Muller, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Revista Dados*, vol. 45, nº2, pp. 265-301, 2002.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, nº68, pp.53-71, 2008.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Leves Games. *International Organization*, vol. 42, nº3, p. 427-460, 1988.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e Política Doméstica: A Lógica dos Jogos de Dois Níveis. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 18, nº 36, p. 147-174, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/10.pdf>. Acessado em: 06 de julho de 2011.

REZEK, José Francisco. Paramentos e tratados: o modelo constitucional do Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, vol.41, nº162, pp. 121-148, abr./jun 2004.

SANTOS, Fabiano. "Democracia e Poder Legislativo no Brasil e na Argentina, in J. M. Lladós e S. P. Guimarães (comps.), *Perspectivas Brasil y Argentina*. Brasília/Buenos Aires, IPRI/CARI, 1999a.

\_\_\_\_\_. Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil. *Dados*, vol. 42, nº 1, pp. 111-138, 1999b.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Dados*, vol. 42, nº 2, pp. 197-251, 1999.

TSEBELIS, George. "Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº 34, pp. 89-118, 1997.

## LIVROS

ALLISON, Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown and Company, 1971.

DALARRI, Pedro Bohomoletz de Abreu. *Constituição e Tratados Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2003.

DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 1997.

FLEISCHER, David. *Corruption in Brazil: defining, measuring and reducing*. A report of the CSIS Americas Program. Washington DC: Center for Strategic and International Studies, July 2002.

FRIMAN, Richard H; ANDREAS, Peter. *The Illicit Global Economy & State Power*. Eua: Rowman & Littlefield, 1999.

GABSCH, Rodrigo d' Araujo. *Aprovação de Tratados Internacionais pelo Brasil*. Brasília: FUNAG, 2010.

HAAS, Ernest B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HAMILTON, Alexander. Federalist n. 70 In HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John, *The Federalist Papers*, Clinton Rossiter, ed. New York: New American Library, 1961.

- HENEHAN, Marie T. *Foreign Policy and Congress: an international relations perspective*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.
- HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea. *Organizações Internacionais: Histórias e Práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Oxford: Blackwell, 1946.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Trad: Eunice Ostrenky. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- HUDSON, Valerie M. *Foreign Policy Decision-Making: A Touchstone for International Relations Theory in the Twenty-first Century*. In *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- JACKSON, Robert; SORESEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- KAHLER, Miles. *Inventing International Relations: International Relations Theory After 1945* in M. Doyle e G. J. Ikenberry (eds), *New thinking in International Relations Theory*. Boulder, Co., Westview Press, 1997.
- KENNAN, G. F. *American Diplomacy*. Chicago: University of Chicago Press, 1984.
- KEONANE, Robert O; NYE, Joseph S. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972.
- \_\_\_\_\_. *Power and Independence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown Company, 1977.
- KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert O; GOLDSTEIN, Judith. *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. New York: Cornell University Press, 1993.
- KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. New York: Cornell University Press, 1983.
- LILLEY, Peter. *Dirty Dealing: The Untold Truth about Global Money Laundering, International Crime and Terrorism*. London: Kogan Page, 2006.
- LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo. *La crisis del presidencialismo*. Espanha: Editora Alianza, vols. 1 e 2, 1997.
- MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. *Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil*, in S. Mainwaring e M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Trad: G. Bull. Harmondsworth: Penguin, 1961.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução: Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- MARTIN, Lisa L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapus de. *O poder de celebrar tratados: Competência dos Poderes Constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito*



comparado e do direito constitucional brasileiro. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapus de. O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais. Porto Alegre: L&PM/Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, 1983.

MILNER, Helen. Interests, institutions and information - domestic politics and international relations. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MITRANY, David. A Working Peace System. Chicago: Quadrangle, 1996.

MORGENTHAU, Hans J. A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Ed. UnB, 2003.

NAÍM, Moisés. Ilícito: O ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

PANIZZA, Francisco. Política y Economía de Brasil Contemporáneo. London: London School of Economics, mimeo, 1999.

PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira, 1889-2002. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

REZEK, José Francisco. Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 2005.

RENNÓ, Lúcio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?. In: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F., Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UGMG, 2006.

ROSENAU, James N. Towards the Study of National-International Linkages *in* J. N. Rosenau (ed.), Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems. New York: Free Press, 1969.

SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados. México: Fondo de Cultural Económica, 1994.

SCHENDEL, Willem van; ABRAHAN, Itty. Illicit Flows and Criminal Things – States, Borders, and the Other Side of Globalization. Bloomington: Indiana University Press, 2005.

SCHMIDT, Brian C. The Political Discourse of Anarchy. Albany: University of New York Press, 1998.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SNYDER, Richard C; Bruck W. H, SAPIN, Burton. Foreign Policy Decision Making, 1954.

SNYDER, Richard C; Bruck W. H, SAPIN, Burton; VALARIE, Hudson et al. Foreign Policy Decision Making (Revisited) : Palgrave Macmillan, 2002.

SOUZA, Amaury de. A Agenda Internacional do Brasil: a Política Externa Brasileira de FHC à Lula. Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009.

WALTZ, Kenneth N. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Gradiva, 2002.

## **ANAIS DE EVENTOS**

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Claudio. Controles Democráticos na Política Externa In Encontro Anual da Associação Nacional Pós- Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), 32º, 2008, Caxambu.

DINIZ, Simone. As Prerrogativas dos Poderes Executivo e Legislativo e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Trabalho Apresentado no V Congresso Latino Americano de Ciência Política – ALACIP, 28 a 30 de julho, Buenos Aires, 2010.

FIGUEIREDO, Argelina. Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil. Trabalho apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, 26 a 28 de julho, Belo Horizonte, 2006. Disponível em: [http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp/cadastro/atividade/arquivos/25\\_7\\_2006\\_19\\_15\\_45.pdf](http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp/cadastro/atividade/arquivos/25_7_2006_19_15_45.pdf)  
Acessado em: 03 de janeiro de 2012.

PINHEIRO, Leticia; SOLOMÓN, Mônica. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetórias, desafios e possibilidade de um campo de estudos. Versão preliminar apresentada no 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI, 19 a 22 de julho, São Paulo, 2011.

## **DOCUMENTOS**

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação e Publicações, 2004.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Regimento Comum e Normas Conexas. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

\_\_\_\_\_. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2011.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Consulta à Sociedade - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2006. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/credn/documentos/publicacao/consoci/view>.  
Acessado em: 06 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. Disponível em: < <http://www2.mre.gov.br/dai/003.html> > e < <http://www2.mre.gov.br/dai/meamb.htm> >.  
Acessado em: 16 de maio de 2010.

## **PARECERES E DISCURSOS CITADOS**

BRASIL. Câmara dos Deputados. Discurso do Deputado Miro Teixeira – Diário da Câmara dos Deputados de 06 de abril de 1995, p. 5632.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Discurso do Senador Romeu Tuma – Diário do Senado Federal de 12 de fevereiro de 1998, p. 2718.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Discurso do Senador Romeu Tuma – Diário do Senado Federal de 12 de fevereiro de 1998, p. 2719.

## **PESQUISAS E RELATÓRIOS ESPECIAIS**

BOITEUX, Luciana. *et al.* Relatório de Pesquisa “Tráfico de Drogas e Constituição” - Projeto Pensando o Direito. Rio de Janeiro/Brasília, 2009. Disponível em: [http://arquivos.informe.jor.br/clientes/justica/agencia/agosto/Sumario\\_executivo\\_pesquisa\\_Trafico.pdf](http://arquivos.informe.jor.br/clientes/justica/agencia/agosto/Sumario_executivo_pesquisa_Trafico.pdf)

Acessado em: 12 de janeiro de 2012.

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. O Brasil, as Américas e o Mundo: opinião pública e política externa, 2011.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. Corruption Perception Index, 2011. Disponível em: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

Acessado em: 03 de janeiro de 2002.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/subsecretaria-geral-politica-i/coordenacao-geral-de-combate-a-ilicitos-transnacionais-cocit>

Acessado em: 18 de janeiro de 2012.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Manual de Procedimentos – Prática Diplomática Brasileira, 2008. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/PraticaDiplomaticaBrasileira.pdf>

Acessado em: 18 de janeiro de 2012.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Secretaria de Inspeção do Trabalho, 2011. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/fisca\\_trab/quadro\\_resumo\\_1995\\_2010.pdf](http://www.mte.gov.br/fisca_trab/quadro_resumo_1995_2010.pdf)

Acessado em: 18 de janeiro de 2012.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE INFORMAÇÕES SOBRE DROGAS. Relatório Brasileiro sobre Drogas, 2010. Disponível em: <http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Relatorios/328379.pdf>

Acessado em: 14 de janeiro de 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A Global Report on Trafficking in Persons, 2009. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/global-report-on-trafficking-in-persons.html>

Acessado em: 03 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes, 2011. Disponível em: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf)

Acessado em: 27 de dezembro de 2011.

\_\_\_\_\_. First Aid Kit. For use by Law Enforcement First Responders in Addressing Human Trafficking, sem data disponível. Disponível em: [http://www.unodc.org/documents/humantrafficking/TIP\\_1st\\_AidKit\\_English\\_V0981429.pdf](http://www.unodc.org/documents/humantrafficking/TIP_1st_AidKit_English_V0981429.pdf)

Acessado em: 06 de dezembro de 2011.

\_\_\_\_\_. World Drug Report, 2011. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2011.html>

Acessado em: 03 de janeiro de 2012.

PROJETO FRONTEIRA EM FOCO. Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal, 2011. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/subcomissoes/subcomissao-especial->

[destinada-a-acompanhar-as-aco-es-de-protecao-de-fronteiras/audiencia-publica-estudo-do-sindifco-fronteira-em-foco-18-10-11/view.](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/politicas-publicas-de-combate-as-drogas/arquivos/relatorio-do-dep.-givaldo-carimbao)

Acessado em: 06 de janeiro de 2012.

PROPOSTAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS NO BRASIL. Comissão Especial destinada a promover estudos e proposições de políticas públicas e de Projetos de Lei destinados a combater e prevenir os efeitos do Crack e de outras drogas ilícitas. (CEDROGA) – Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/politicas-publicas-de-combate-as-drogas/arquivos/relatorio-do-dep.-givaldo-carimbao>

Acessado em: 06 de janeiro de 2012.

ROCHA, Claudionor. A contribuição do parlamento brasileiro na luta contra o tráfico de drogas e o crime organizado. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3850/parlamento\\_trafico\\_rocha.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3850/parlamento_trafico_rocha.pdf?sequence=1)

Acessado em: 12 de janeiro de 2012.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Relatório Plano Nacional, 2010. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ4A223E07ITEMID8B8A036EA46845319ABBA48E91287D86PTBRNN.htm>.

Acessado em: 03 de janeiro de 2012.

## **TRABALHOS ACADÊMICOS**

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. O Congresso Brasileiro e a Política Externa: 1985-2005. 2006. (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), 2006.

BRAGA, Hugo Wolovikis. Lavagem de dinheiro: A ação internacional no combate ao crime organizado e a sua influência no ordenamento jurídico-econômico brasileiro. (Dissertação de Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito Internacional – Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2006.

FARES, Seme Taleb. Democratização da Política Externa Brasileira: o papel do Legislativo. (Dissertação de Pós Graduação em Gestão Legislativa) – Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília, 2005.

HOLZHACKER, Denilde Oliveira. Atitudes e Percepções das Elites e da População sobre a Política Externa Brasileira nos anos 90. (Tese de Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Universidade de São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Rodrigo Regazzoni de. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. Posicionamento dos senadores frente às negociações para formação da ALCA (1994-2005). (Dissertação de Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História - Universidade de Brasília, 2011.

RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. Controle Penal sobre as Drogas Ilícitas: O impacto do proibicionismo no Sistema Penal. (Tese de Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade de São Paulo, 2006.

## ATOS INTERNACIONAIS CITADOS

Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, 1969. Disponível em: [www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm).

Acessado em: 03 de janeiro de 2011.

Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, 1988. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/entorpecentes.htm>.

Acessado em: 03 de janeiro de 2011.

United Nations Convention Against Corruption, 2004. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>.

Acessado em: 09 de janeiro de 2012.

Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm)

Acessado em: 13 de janeiro de 2012.

Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, 2000. Disponível em:

<http://www.apav.pt/portal/pdf/protocolotraficopt.pdf>

Acessado em: 03 de janeiro de 2012.

Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5016.htm)

Acessado em: 18 de janeiro de 2012.

Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições, 2001. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/prot\\_contra\\_fabric\\_traf\\_armas.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/prot_contra_fabric_traf_armas.pdf)

Acessado em: 18 de janeiro de 2012.

## LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA CITADA

BRASIL. Lei nº 9.034 de 1995. Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9034.htm) Acessado em: 22 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613.htm). Acessado em: 10 de dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.763 de 2003. Acrescenta artigo ao Código Penal e modifica a pena cominada aos crimes de corrupção ativa e passiva. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.763.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.763.htm) Acessado em: 16 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 1370 de 1995. Dispõe sobre a repressão ao ingresso, no sistema

financeiro, de dinheiro oriundo de atividades ilícitas. Disponível em:  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=191254>  
Acessado em: 23 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 925 de 1999. Transforma em crimes hediondos os previstos nos artigos 316,317, caput e § 2º do Código Penal e aumenta as penas respectivas. Disponível em:  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16036>  
Acessado em: 23 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 3691 de 2000. Altera a Lei nº 9.317, de 05 de dezembro de 1996, que "dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES, e dá outras providências". Disponível em:  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20055>  
Acessado em: 23 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 5112 de 2001. Acrescenta incisos ao art. 1º e altera redação do § 1º do art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal. Disponível em:  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=32207>  
Acessado em: 23 de janeiro de 2012.

#### **BASE DE DADOS CONSULTADA**

Presidência da República. Leis Ordinárias. Disponível em:  
<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias#content>

Câmara dos Deputados. Projetos de Decreto Legislativo. Disponível em:  
<http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Senado Federal. Projetos de Decreto Legislativo. Disponível em:  
<http://www.senado.gov.br/atividade/>

## APÊNDICE

Atos internacionais na área de ilícitos aprovados pelo Congresso Nacional entre 06/10/1988 e 31/12/2010

<b>Assunto</b>	<b>PDC</b>	<b>País de negociação</b>	<b>Presidente em exercício*</b>	<b>Indicador na Câmara dos Deputados</b>	<b>Indicador no Senado Federal</b>	<b>Presidente em exercício**</b>
Entorpecentes/ Psicotrópicos	77/1989	Guiana	Sarney	NENHUM	NENHUM	COLLOR
Econômico/Fin anceiro	94/1989	Coréia	Sarney	NENHUM	NENHUM	ITAMAR
Entorpecentes/ Psicotrópicos	105/1989	Suriname	Sarney	NENHUM	NENHUM	COLLOR
Econômico/Fin anceiro	132/1989	Finlândia	Sarney	NENHUM	NENHUM	NP
Econômico/Fin anceiro	241/1990	Países Baixos	Collor	NENHUM	NENHUM	ITAMAR
Entorpecentes/ Psicotrópicos	379/1990	Bolívia	Collor	NENHUM	NENHUM	NP
Entorpecentes/ Psicotrópicos	378/1990	Multilateral	Sarney	Solicitação de Informação	Solicitação de Urgência	COLLOR
Entorpecentes/ Psicotrópicos	46/1991	Chile	Collor	NENHUM	NENHUM	COLLOR
Entorpecentes/ Psicotrópicos	69/1991	Equador	Sarney	NENHUM	NENHUM	NP
Entorpecentes/ Psicotrópicos	133/1991	Portugal	Collor	NENHUM	NENHUM	FHC
Econômico/Fin anceiro	176/1992	China	Collor	NENHUM	NENHUM	ITAMAR
Entorpecentes/ Psicotrópicos	167/1992	Uruguai	Collor	NENHUM	NENHUM	FHC1
Aduaneiro	374/1993	França	Itamar	Pedido de Vista	NENHUM	FHC1
Terror	270/1993	Multilateral	Itamar	Solicitação de Urgência	Emenda	NP
Entorpecentes/ Psicotrópicos	358/1993	Argentina	Itamar	Emenda	NENHUM	FHC1
Terror	372/1993	Multilateral	Itamar	Emenda	NENHUM	FHC2
Terror	58/1995	Multilateral	Itamar	Pedido de Vista	NENHUM	FHC2
Vida Humana	30/1995	Multilateral	Itamar	NENHUM	NENHUM	FHC1
Entorpecentes/ Psicotrópicos	63/1995	Rússia	FHC1	NENHUM	NENHUM	NP
Meio ambiente	61/1995	Paraguai	Itamar	Voto Contrário	NENHUM	FHC1
Econômico/Fin anceiro	60/1995	Noruega	Itamar	NENHUM	NENHUM	NP
Aduaneiro	70/1995	França	Itamar	NENHUM	NENHUM	FHC1
Entorpecentes/ Psicotrópicos	74/1995	Cuba	Itamar	NENHUM	NENHUM	NP
Vida Humana	90/1995	Multilateral	FHC1	Emenda e Voto Contrário	NENHUM	FHC1
Bens Materiais	125/1995	Paraguai	FHC1	NENHUM	NENHUM	FHC1
Entorpecentes/ Psicotrópicos	231/1995	EUA	FHC1	Pedido de Vista	NENHUM	FHC1
Ilícitos em geral	243/1996	Multilateral	FHC1	NENHUM	NENHUM	NP
Ilícitos em	295/1996	Multilateral	FHC1	NENHUM	NENHUM	FHC1

geral						
Econômico/Financeiro	314/1996	Finlândia	FHC1	NENHUM	NENHUM	FHC1
Entorpecentes/Psicotrópicos	415/1997	África do Sul	FHC1	NENHUM	NENHUM	FHC2
Entorpecentes/Psicotrópicos	438/1997	México	FHC1	NENHUM	NENHUM	FHC1
Entorpecentes/Psicotrópicos e ilícitos em geral	562/1997	Itália	FHC1	NENHUM	NENHUM	FHC1
Terror	575/1997	Multilateral	FHC1	Voto Contrário, Emenda e Requerimento	NENHUM	FHC1
Bens Materiais	622/1998	Multilateral	FHC1	NENHUM	NENHUM	FHC2
Terror	628/1998	Multilateral	FHC1	NENHUM	NENHUM	FHC2
Terror	691/1998	Paraguai	FHC1	NENHUM	NENHUM	NP
Vida Humana	697/1998	Multilateral	FHC1	NENHUM	Abstenção	FHC2
Vida Humana	696/1998	Multilateral	FHC1	NENHUM	NENHUM	FHC2
Terror	766/1999	Multilateral	FHC1	NENHUM	NENHUM	FHC2
Aduaneiro	765/1999	Colômbia	FHC1	NENHUM	NENHUM	LULA2
Entorpecentes/Psicotrópicos	764/1999	Multilateral	FHC1	NENHUM	NENHUM	NP
Entorpecentes/Psicotrópicos	777/1999	Colômbia	FHC1	NENHUM	NENHUM	FHC2
Ilícitos em geral	235/1999	Multilateral	FHC1	NENHUM	NENHUM	FHC2
Ilícitos em geral	189/1999	Multilateral	FHC1	NENHUM	Solicitação de Urgência e Emenda	FHC2
Vida Humana	004/1999	Multilateral	FHC1	Solicitação de Urgência	NENHUM	FHC2
Vida Humana	003/1999	Multilateral	FHC1	Solicitação de Urgência	NENHUM	FHC2
Vida Humana	76/1999	Multilateral	FHC1	Emenda	NENHUM	FHC2
Bens Materiais	163/1999	Peru	FHC2	NENHUM	NENHUM	FHC2
Entorpecentes/Psicotrópicos	444/2000	Peru	FHC2	NENHUM	NENHUM	FHC2
Entorpecentes/Psicotrópicos	482/2000	Romênia	FHC2	NENHUM	NENHUM	FHC2
Bens Materiais	511/2000	Bolívia	FHC2	Emenda	NENHUM	FHC2
Aduaneiro	588/2000	Paraguai	FHC2	NENHUM	NENHUM	FHC2
Aduaneiro	726/2000	Peru	FHC2	NENHUM	NENHUM	NP
Econômico/Financeiro	729/2000	Portugal	FHC2	Emenda e Voto Contrário	NENHUM	FHC2
Entorpecentes/Psicotrópicos	854/2001	Bolívia	FHC2	Abstenção	NENHUM	LULA1
Terror	894/2001	Multilateral	FHC2	NENHUM	NENHUM	FHC2
Econômico/Financeiro	1644/2002	Chile	FHC2	NENHUM	Solicitação de Urgência	LULA1
Ilícitos em geral	1839/2002	Panamá	FHC2	NENHUM	NENHUM	LULA2
Econômico/Financeiro	2015/2002	Ucrânia	FHC2	Requerimento e Voto Contrário	NENHUM	LULA2
Econômico/Financeiro	2408/2002	Paraguai	FHC2	NENHUM	NENHUM	NP
Terror	2410/2002	Multilateral	FHC2	Emenda e Ressalva	NENHUM	LULA2



Aduaneiro	3004/2003	Rússia	FHC2	Emenda	NENHUM	LULA1
Vida Humana	004/2003	Multilateral	FHC2	Solicitação de Urgência	NENHUM	LULA1
Ilícitos em geral e vida humana	006/2003	Multilateral	FHC2	Solicitação de Urgência	Pronunciamento em separado	LULA1
Aduaneiro	45/2003	EUA	LULA1	NENHUM	NENHUM	LULA2
Aduaneiro	228/2003	Países Baixos	LULA1	NENHUM	NENHUM	LULA2
Entorpecentes/ Psicotrópicos	297/2003	Espanha	FHC2	NENHUM	NENHUM	LULA1
Terror	632/2003	Multilateral	FHC2	NENHUM	NENHUM	LULA1
Ilícitos em geral	633/2003	Multilateral	LULA1	NENHUM	NENHUM	LULA2
Terror	986/2003	Multilateral	FHC2	NENHUM	NENHUM	LULA1
Bens Materiais	1067/2003	Bolívia	LULA1	NENHUM	NENHUM	LULA2
Aduaneiro	1299/2004	Argentina	LULA1	NENHUM	NENHUM	LULA2
Ilícitos em geral	1375/2004	Argentina	LULA1	NENHUM	NENHUM	LULA2
Ilícitos em geral	1525/2004	Multilateral	LULA1	Solicitação de urgência e Audiência	Solicitação de Urgência	LULA2
Econômico/Financieiro	1581/2005	Israel	LULA1	NENHUM	NENHUM	LULA1
Ilícitos em geral	1731/2005	Uruguai	LULA1	NENHUM	NENHUM	LULA2
Econômico/Financieiro	1737/2005	México	LULA1	Requerimento	NENHUM	LULA2
Econômico/Financieiro	1798/2005	Bélgica	LULA1	NENHUM	NENHUM	LULA2
Econômico/Financieiro	1897/2005	África do Sul	LULA1	NENHUM	NENHUM	LULA2
Entorpecentes/ Psicotrópicos e Econômico/Financieiro	1914/2005	Líbano	LULA1	NENHUM	NENHUM	LULA2
Econômico/Financieiro	1912/2005	Bolívia	LULA1	NENHUM	NENHUM	NP
Aduaneiro	1975/2005	Uruguai	LULA1	NENHUM	NENHUM	LULA2
Econômico/Financieiro	2136/2006	Rússia	LULA1	Pedido de Vista e Voto em separado	NENHUM	NP
Entorpecentes/ Psicotrópicos e Econômico/Financieiro	2380/2006	Nigéria	LULA2	NENHUM	NENHUM	NP
Entorpecentes/ Psicotrópicos e Econômico/Financieiro	2525/2006	Moçambique	LULA2	NENHUM	NENHUM	LULA2
Econômico/Financieiro	2528/2006	Peru	LULA2	NENHUM	NENHUM	LULA2
Vida Humana	2534/2006	Guatemala	LULA2	NENHUM	NENHUM	NP
Terror	010/2007	Multilateral	LULA2	NENHUM	NENHUM	LULA2
Aduaneiro	33/2007	Bolívia	LULA2	NENHUM	NENHUM	NP
Entorpecentes/ Psicotrópicos	46/2007	Paquistão	LULA2	NENHUM	NENHUM	NP
Aduaneiro	400/2007	Israel	LULA2	Requerimento	NENHUM	LULA2
Ilícitos em geral	65/2007	China	LULA2	Requerimento	NENHUM	NP

Aduaneiro	571/2008	Venezuela	LULA2	NENHUM	NENHUM	NP
Ilícitos em geral	1106/2008	Paraguai	LULA2	NENHUM	NENHUM	NP
Ilícitos em geral	1973/2009	Colômbia	LULA2	NENHUM	NENHUM	NP
Ilícitos em geral	1807/2009	Espanha	LULA2	NENHUM	NENHUM	NP
Econômico/Financeiro	1790/2009	Trindad Tobago	LULA2	NENHUM	NENHUM	NP

NP = Não Promulgado

\* Presidente em exercício quando do envio da Mensagem Presidencial à Câmara dos Deputados.

\* Presidente em exercício quando da promulgação do compromisso.

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal – dados compilados pela autora.

### Legislação Ordinária na área de ilícitos sancionada no Brasil entre 06/10/1988 e 31/12/2010

Marco Legal	Categoria	Autor	Indicador na Câmara dos Deputados	Indicador no Senado Federal
Lei nº 8.257 de 26/11/1991	Entorpecentes/Psicotrópicos	Executivo	Emenda e Solicitação de urgência	Voto Contrário
Lei nº 8.429 de 02/06/1992	Ilícito em geral	Executivo	Emenda	Emenda
Lei nº 8.764 de 20/12/1993	Entorpecentes	Executivo	Emenda	Solicitação de urgência e Emenda
Lei nº 9.034 de 03/05/1995	Ilícito em geral	Legislativo	Solicitação de urgência	Emenda
Lei nº 9.017 de 30/03/1995	Entorpecentes/Psicotrópicos	Legislativo	SEM INFO	SEM INFO
Lei nº 9.303 de 05/09/1996	Ilícito em geral	Legislativo	Ausente	Ausente
Lei nº 9.437 de 20/02/1997	Terror	Executivo	Solicitação de urgência e Emenda	Pedido de Vista, Solicitação de Audiência e Emenda
Lei nº 9.455 de 07/04/1997	Vida Humana	Executivo	Urgência do Executivo e Emenda	Solicitação de urgência e Emenda
Lei nº 9.613 de 03/03/1998	Econômico/Financeiro	Executivo	Solicitação de urgência e Emenda	Solicitação de urgência e Emenda
Lei nº 9.804 de 30/06/1999	Entorpecentes/Psicotrópicos	Legislativo	SEM INFO	SEM INFO
Lei nº 10.309 de 22/11/2001	Terror	Executivo - MP	Emendas e Voto Contrário	Ausente
Lei nº 10.300 de 31/10/2001	Terror	Legislativo	Voto Contrário	Ausente
Lei nº 10.217 de 11/04/2001	Ilícitos em geral	Executivo	Solicitação de urgência	Emenda
Lei nº 10.357 de 27/12/2001	Entorpecentes/Psicotrópicos	Executivo	Emenda	Solicitação de urgência e Emenda
Lei nº 10.467 de 11/06/2002	Econômico/Financeiro	Executivo	Solicitação de urgência, Emenda e Voto Contrário	Solicitação de urgência

Lei nº 10.605 de 18/12/2002	Terror	Executivo - MP	Emenda	Ausente
Lei nº 10.459 de 15/05/2002	Terror	Executivo - MP	Ausente	Ausente
Lei nº 10.803 de 11/12/2003	Vida Humana	Legislativo	Emenda	Ausente
Lei nº 10.826 de 22/12/2003	Terror	Legislativo	Solicitação de urgência, Pedido de Vista, Emenda e Voto Contrário	Pedido de Vista, Solicitação de Audiência e Emenda
Lei nº 10.763 de 12/11/2003	Ilícitos em geral	Legislativo	Solicitação de urgência e Emenda	Ausente
Lei nº 10.744 de 09/10/2003	Terror	Executivo - MP	Emenda	Emenda
Lei nº 10.743 de 09/10/2003	Bens Materiais	Executivo - MP	Emenda	Ausente
Lei nº 10.701 de 09/07/2003	Econômico/Financeiro	Legislativo	Solicitação de urgência e Emenda	Ausente
Lei nº 10.867 de 12/05/2004	Terror	Executivo - MP	Ausente	Ausente
Lei nº 11.067 de 30/12/2004	Ilícitos em geral	Legislativo	SEM INFO	SEM INFO
Lei nº 11.106 de 28/04/2005	Vida Humana	Legislativo	Solicitação de urgência e Emenda	Solicitação de urgência e Emenda
Lei nº 11.254 de 27/12/2005	Terror	Executivo	Emenda	Emenda
Lei nº 11.343 de 23/08/2006	Entorpecentes/Psicotrópicos	Legislativo	Solicitação de urgência e Emenda	Abstenção
Lei nº 11.579 de 27/11/2007	Terror	Executivo - MP	Votação Nominal	Ausente
Lei nº 11.577 de 22/11/2007	Vida Humana	Legislativo	Solicitação de urgência, Emenda e Votação Nominal	Ausente
Lei nº 11.828 de 20/11/2008	Vida Humana	Executivo - MP	Emenda	Ausente
Lei nº 11.706 de 19/06/2008	Terror	Executivo - MP	Emenda e Votação Nominal	Ausente
Lei nº 12.219 de 31/03/2010	Entorpecentes/Psicotrópicos	Legislativo	Pedido de Vista	Ausente

Fonte: Presidência da República – dados compilados pela autora