



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

PROJETO DE LEI Nº , DE 2024

Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, e a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para criar o Cadastro Brasileiro de Organizações Terroristas – CadTerror, dispor sobre a responsabilidade objetiva civil de pessoas jurídicas pelo financiamento ao terrorismo, incluir a prevenção e combate ao financiamento do terrorismo nas atividades de inteligência financeira, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

Parágrafo único. Ainda que os atos de terrorismo sejam ou planejem-se ser praticados no exterior, para fins do art. 6º do Código Penal, consideram-se praticados no Brasil os crimes de que trata esta lei cujos atos preparatórios ou cujo financiamento tenha ocorrido no Brasil, ainda que parcialmente.

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, ou com a finalidade de constranger alguém a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, expondo ou planejando expor a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

§ 1º



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

I - usar ou ameaçar usar, apropriar-se, desviar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;

.....

VI – capturar, transportar, vigiar ou manter refém:

§2º (revogado)

.....

Art. 6º-A Para enquadramento nos tipos dos arts. 5º e 6º desta Lei é suficiente o dolo eventual ou genérico quanto à finalidade terrorista dos atos de preparação ou de financiamento, não se exigindo conhecimento, planejamento ou intenção específicos quanto a ato concreto de terrorismo.

.....

Art. 19-A. As pessoas jurídicas e os respectivos grupos econômicos, de fato ou de direito, serão responsabilizados objetivamente na esfera civil, caso seus sócios, administradores, dirigentes, empregados ou prepostos de qualquer natureza se utilizem dela ou de seu patrimônio para planejamento, preparação, auxílio, financiamento ou execução dos crimes previstos nesta Lei.

§ 1º A ação de que trata o caput será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), sujeitando a pessoa jurídica às seguintes cominações:

I - reparação de danos;

II - pagamento de multa civil equivalente aos valores empregados no planejamento, preparação, auxílio, financiamento ou execução dos crimes previstos nesta Lei;



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

III - proibição de contratar com o poder público ou de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público;

IV - suspensão ou interdição parcial de suas atividades; e

V - dissolução da pessoa jurídica ou alienação de controle societário compulsórias.

§ 2º O juiz considerará, na aplicação das cominações de que trata o § 1º:

I - o grau de conhecimento, participação, habitualidade e controle e da pessoa jurídica quanto aos ilícitos previstos nesta Lei;

II - o grau de lesão ou perigo de lesão;

III - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração dos ilícitos;

IV - a existência de mecanismos, procedimentos e controles internos para prevenção ao terrorismo no âmbito da pessoa jurídica; e

V - ter a pessoa jurídica firmado acordo de colaboração premiada, nos termos da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, o qual poderá transigir sobre todas as cominações de que trata este artigo, salvo a reparação de danos, que deverá ser integral.

§ 3º A responsabilização da pessoa jurídica e a responsabilização individual de pessoas naturais são independentes e não exclusivas entre si.

§ 4º Subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.



SENADO FEDERAL

Senador JORGE SEIF – PL/SC

§ 5º Nas hipóteses de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais cominações previstas neste artigo decorrentes de fatos anteriores, exceto no caso de simulação ou fraude.

Art. 19-B Fica criado no âmbito do Poder Executivo federal o Cadastro Brasileiro de Organizações Terroristas – CadTerror.

§ 1º O CadTerror reunirá os nomes das organizações e grupos, nacionais e internacionais, que pratiquem atos de terrorismo e delitos conexos, nos termos desta Lei e das convenções internacionais firmadas pelo Brasil.

§ 2º O CadTerror conterá, entre outras informações, os nomes, alcunhas, nomes de fantasia, dados cadastrais e dados biométricos das pessoas naturais e jurídicas que tenham atuado no planejamento, preparação, auxílio, financiamento ou execução de atos de terrorismo ou delitos conexos.

§ 3º A inclusão no CadTerror será avaliada pela autoridade gestora do cadastro por meio de:

I - difusão ou informação oficial em ação de cooperação internacional;

II - lista de terroristas e de organizações terroristas constante de compromisso assumido pela República Federativa do Brasil perante organismo internacional ou Estado estrangeiro;

III - informação de inteligência ou notícia proveniente de autoridade estrangeira ou brasileira; ou

IV - investigação criminal ou sentença penal condenatória.

§ 4º O ato administrativo que determinar a inclusão, a retirada ou a não-inclusão de pessoa no CadTerror deverá ser devidamente motivado.



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

§ 5º Lista contendo os nomes de grupos, pessoas jurídicas e naturais constantes do CadTerror será divulgada em transparência ativa na internet.

§ 6º As comissões permanentes do Congresso Nacional ou de uma de suas Casas com competência em matéria de atividades de inteligência, relações exteriores, defesa nacional ou segurança pública, poderão remeter à autoridade gestora do CadTerror listas de terroristas ou de organizações terroristas.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 8º O juiz determinará, na hipótese de existência de tratado ou convenção internacional e por solicitação de autoridade estrangeira competente, medidas assecuratórias sobre bens, direitos ou valores oriundos de crimes descritos no art. 1º ou empregados no financiamento dos crimes descritos na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, praticados no estrangeiro.

.....

Art. 11.

I - dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei ou na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, ou com eles relacionar-se;

.....

Art. 14. É criado, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, e de financiamento dos atos de terrorismo descritos na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades.



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

SF/24026.59107-30

.....

§ 4º As atividades de inteligência financeira de competência do COAF, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, serão desenvolvidas com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado.”
(NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

Um ano atrás, os ataques terroristas do Hamas ao povo de Israel em 7 e 8 de outubro de 2023 não foram apenas resultado de táticas militares, mas também envolveram uma significativa operação logística e financeira. O Hamas utilizou uma vasta rede de fontes de financiamento, incluindo atores estatais, organizações de caridade, ONGs e outros facilitadores financeiros, para dar suporte material aos atos terroristas propriamente ditos.

De acordo com análises do meio acadêmico militar dos Estados Unidos grande parte do financiamento dos ataques veio de fontes externas, incluindo patrocinadores estatais e uma rede de atividades de arrecadação de fundos em diferentes regiões, o que permitiu ao Hamas acumular os recursos necessários para o planejamento e execução dos abomináveis atos de terror. Além disso, a logística militar do Hamas envolveu meses, senão anos, de preparação, com exercícios e coordenação estratégica entre vários grupos armados. Essa coordenação foi crucial nas operações terrestres, aéreas e marítimas que sobrecarregaram as defesas israelenses naquele dia. Tal coordenação só foi possível pois contou com uma cadeia logística bem-organizada, apoiada por fundos que cobriram o contrabando de armas, o custeio de meios de transporte, e o recrutamento e treinamento dos terroristas¹.

A espinha dorsal financeira por trás desses ataques atraiu a atenção de entidades governamentais mundo afora, como o Departamento do Tesouro dos EUA, que impôs sanções a indivíduos e a grupos envolvidos na arrecadação



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

de fundos para o Hamas, visando interromper o fluxo de dinheiro que permitiu ao Hamas construir sua infraestrutura militar.ⁱⁱ

Estes ataques a Israel são um alerta gritante da ameaça sempre presente e insidiosa do terrorismo. À luz desses eventos, a urgência de nossa proposta legislativa é inegável. Este Projeto de Lei visa não apenas prevenir tais atrocidades, mas também garantir que os responsáveis sejam levados à justiça. Ao incrementar o arcabouço jurídico antiterrorismo do Brasil para rastrear, sancionar e dismantelar redes terroristas e seus apoiadores financeiros, fortalecemos nossa capacidade de sobreviver a essas ameaças e responsabilizar os ofensores, preservando a segurança nacional e a estabilidade internacional. Nossa, e das nações que nos são amigas, e com as quais o povo brasileiro partilha laços espirituais, culturais, e de sangue.

Faço de antemão a ressalva que não se trata da importação acrítica de medidas globalistas, carregadas de ideologia e tendentes a submeter o Brasil a interesses internacionais deslocados dos problemas nacionais, fenômeno que frequentemente ocorre apenas por meio de portarias administrativas ou entendimentos jurisprudenciais deslocados do debate legislativo. Ao contrário, é uma questão de realismo, de aprender e evoluir com melhores práticas reconhecidamente efetivas, de diálogo e cooperação jurídica com nações amigas, de enfrentar problemas reais. Além disso, a eventual inspiração internacional para aprovação de legislação passa pelo processo legislativo, locus adequado para reflexão sobre políticas públicas, no debate constitucional e democrático pelos representantes eleitos pelo povo.

Nesse sentido, buscamos no direito comparado, nas lições já aprendidas por outros países, formas e métodos de robustecer a legislação brasileira no tocante à prevenção ao financiamento do terrorismo, em boa medida descritas nos relatórios do GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional). O GAFI é um organismo intergovernamental independente que desenvolve e promove políticas para proteger o sistema financeiro global contra a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, e suas recomendações são reconhecidas como o padrão global de combate à lavagem de dinheiro (AML) e ao financiamento do terrorismo (CTF). Nesse sentido, Em dezembro de 2023 o GAFI publicou uma abrangente avaliação das políticas públicas e da legislação brasileira quanto à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismoⁱⁱⁱ.



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

SF/24026.59107-30

Como uma das maiores economias do mundo, o Brasil possui os maiores setores bancário e de valores mobiliários da América do Sul e, como resultado, está exposto a várias ameaças internacionais, agravadas pela porosidade das nossas fronteiras. O relatório de avaliação mútua do GAFI sobre o Brasil destaca que permanecem desafios importantes, inclusive quanto a medidas para combater o financiamento do terrorismo. Em que pese as condições do Brasil nesse aspecto tenham melhorado desde a avaliação anterior do GAFI feita em 2010, quando nem sequer a lei de terrorismo havia sido aprovada, ainda há necessidade de avanços significativos para que esta política pública seja considerada efetiva.

Especificamente, estas foram as deficiências-chave apontadas pelo Relatório de Avaliação do GAFI^{iv} no tocante ao financiamento do terrorismo, em boa medida remediadas pelas propostas do presente Projeto de Lei:

- a) O financiamento do terrorismo (FT) é apenas parcialmente criminalizado com base na convenção de financiamento do terrorismo; Os atos de terrorismo são definidos de maneira muito restrita (todos requerem uma motivação, como xenofobia, discriminação ou preconceito); e os atos de terrorismo não estão totalmente alinhados com a definição do GAFI (a finalidade de compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou não agir está ausente); **Apontamentos corrigidos na redação proposta para o art. 2º da Lei de Terrorismo.**
- b) O crime de financiamento do terrorismo está sujeito a uma isenção, embora os atos de terrorismo, segundo a convenção de FT, não possam, em nenhuma circunstância, ser justificados por considerações políticas, filosóficas, ideológicas, raciais, étnicas, religiosas ou de outra natureza semelhante; **Apontamento corrigido na revogação do §2º do art. 2º da Lei de Terrorismo.**
- c) A provisão ou coleta de fundos "com a intenção" de que os fundos sejam utilizados, independentemente do conhecimento do perpetrador sobre os planos reais de terrorismo, não está coberta; O crime de financiamento ao terrorismo (FT) sujeita certas infrações de tratados dos anexos da convenção de FT a requisitos de intenção quando não deveriam estar sujeitos a tais requisitos (ou seja, eles são considerados atos de terrorismo per se), o que limita o escopo do



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

crime de FT; **Apontamento corrigido no art. 6º-A incluído na Lei de Terrorismo.**

- d) Algumas infrações de tratados (por exemplo, tipos de sequestro e desvio de materiais nucleares, além de ameaças de cometer alguns atos) não estão cobertas; Pequena lacuna no financiamento de viagens e no financiamento com o objetivo de preparar ou planejar; **Apontamentos corrigidos na redação proposta para os incisos do §1º do art. 2º da Lei de Terrorismo.**
- e) Não há responsabilidade criminal para pessoas jurídicas, apesar de não haver um princípio fundamental claro no direito interno que o impeça; **Apontamento corrigido na redação proposta para o art. 19-A da Lei de Terrorismo.**

Especificamente no tocante à responsabilização de pessoas jurídicas, o artigo 19-A inova ao estabelecer a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas e seus respectivos grupos econômicos, de fato ou de direito, no âmbito civil, em casos em que seus sócios, administradores, dirigentes, empregados ou prepostos utilizem-se da pessoa jurídica ou de seu patrimônio para a prática de crimes relacionados ao terrorismo, conforme previstos na Lei de Terrorismo.

A responsabilidade objetiva significa que a pessoa jurídica pode ser responsabilizada independentemente da comprovação de dolo ou culpa, desde que a conduta ilícita tenha sido realizada por seus representantes ou empregados. Essa norma visa reforçar a necessidade de vigilância interna e implementação de controles rigorosos por parte das empresas, prevenindo que suas estruturas sejam usadas para apoiar atividades criminosas, como o financiamento do terrorismo.

O § 1º do artigo 19-A estabelece que a ação deve ser proposta pelo Ministério Público, seguindo o procedimento comum do Código de Processo Civil, e detalha as sanções aplicáveis às pessoas jurídicas. Entre essas, estão a reparação de danos, o pagamento de multa civil, a proibição de contratar com o poder público, a suspensão parcial de atividades e, nos casos mais graves, a dissolução compulsória da empresa. Essas sanções são coerentes com a necessidade de uma resposta firme e dissuasiva contra a utilização indevida de estruturas empresariais no apoio ao terrorismo.



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

O § 2º orienta o juiz a considerar diversos fatores ao aplicar as sanções, como o grau de conhecimento e envolvimento da pessoa jurídica, o impacto dos ilícitos e a cooperação da empresa durante as investigações. Esses critérios garantem que a penalidade seja proporcional ao nível de envolvimento e às medidas de compliance adotadas pela empresa, promovendo uma cultura de conformidade e prevenção de ilícitos.

A responsabilização prevista no § 3º e seguintes deixa claro que as alterações societárias, como fusões e aquisições, não eximem as empresas da responsabilidade por atos anteriores, resguardando os direitos dos prejudicados e prevenindo a prática de fraudes ou simulações para evitar sanções. A responsabilização de sucessores, limitada à multa e à reparação dos danos, visa evitar que crimes cometidos sejam encobertos por mudanças empresariais estratégicas.

Para coroar o sistema de prevenção envolvendo o abuso ou encobrimento de estruturas empresariais, o art. 2º do Projeto de Lei faz inserir na lei de lavagem de dinheiro uma série de modificações para que os mecanismos de controle, de sanções administrativas, e de inteligência financeira por parte do COAF sejam empregados também na prevenção e no combate ao financiamento do terrorismo. Ao aproveitar as capacidades do COAF no monitoramento de transações financeiras, o PL reforça a capacidade de rastrear e interromper os canais de financiamento do terrorismo. Esta estratégia é apoiada por práticas internacionais que enfatizam o papel fundamental que as unidades de inteligência financeira desempenham na colaboração entre jurisdições para detectar e deter crimes financeiros.

Finalmente, o proposto art. 19-B cria o Cadastro Brasileiro de Organizações Terroristas – CadTerror, no âmbito do Poder Executivo federal, visando centralizar e sistematizar informações sobre organizações, grupos e indivíduos envolvidos em atividades terroristas. Os países que adotam listas de organizações terroristas o fazem com o objetivo de alcançar diversos propósitos-chave relacionados à segurança nacional, aplicação da lei e cooperação internacional.

Essa medida é relevante, uma vez que ao designar oficialmente certas organizações como grupos terroristas, os países podem tomar medidas proativas para impedir que essas organizações operem dentro de suas fronteiras. Isso inclui o congelamento de ativos, restrições aos esforços de arrecadação de fundos e a proibição de suporte logístico que possa ajudar no



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

planejamento ou execução de atividades terroristas. A adoção dessas listas também alinha as medidas de segurança de um país com normas e acordos internacionais. Segundo o FMI, a adoção de listas de organizações terroristas aprimora a colaboração entre nações, permitindo o compartilhamento de informações, investigações conjuntas e processos de extradição, especialmente em casos que envolvem terrorismo transfronteiriço. Além disso, a designação de grupos como organizações terroristas serve como um elemento de dissuasão para indivíduos e entidades que consideram fornecer apoio. Isso envia uma mensagem clara sobre as consequências de se envolver em redes terroristas e atua como uma ferramenta preventiva contra a radicalização^v.

Nesse sentido, o CadTerror servirá como um repositório centralizado de dados sobre organizações e indivíduos que praticam atos de terrorismo ou delitos conexos. Ele reunirá informações detalhadas, como nomes, alcunhas, dados cadastrais e biométricos, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas. Esta base de dados robusta permite maior eficácia na identificação, monitoramento e repressão de atividades terroristas. A inclusão de informações sobre pessoas jurídicas é de especial importância, considerando que muitas vezes essas entidades são utilizadas como fachada para o financiamento ou apoio logístico ao terrorismo.

A exigência de que o ato administrativo de inclusão ou exclusão no CadTerror seja devidamente motivado promove transparência e responsabilidade no processo de decisão. Este cuidado é fundamental para assegurar o equilíbrio entre a proteção à segurança pública e a salvaguarda de direitos individuais, evitando decisões arbitrárias. No mesmo sentido, a disponibilização da lista do CadTerror de forma ativa na internet promove a transparência governamental e facilita o acesso à informação pela sociedade, o controle social e a difusão dos efeitos dissuasórios da medida, além de contribuir para o fortalecimento das políticas de segurança pública e cooperação internacional. Finalmente, o envolvimento das comissões permanentes do Congresso Nacional no envio de listas de terroristas ou organizações terroristas para o CadTerror fortalece o controle democrático sobre as ações de combate ao terrorismo, garantindo a participação dos representantes eleitos pelo povo nas questões de segurança nacional e defesa.

Em conclusão, este Projeto de Lei não apenas cumpre as normas internacionais, mas também fortalece a segurança nacional ao criar mecanismos robustos para monitorar, sancionar e prevenir atividades



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

terroristas e seu financiamento. Ele reforça o compromisso do país em combater o terrorismo de maneira abrangente, abordando tanto os atores envolvidos quanto a infraestrutura financeira que os apoia. Por essas razões, solicitamos o apoio dos pares para aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador JORGE SEIF

ⁱ <https://ctc.westpoint.edu/the-road-to-october-7-hamas-long-game-clarified/>

ⁱⁱ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2213>

ⁱⁱⁱ <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Brazil-mer-2023.html>

^{iv} Pág. 347, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Brazil-Mutual-Evaluation-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>

^v <https://www.imf.org/en/Topics/Financial-Integrity/amlcft>