

2022

—

Fundamentos dos Ministérios Públicos como Autoridade Central

Nota Técnica

—

Rede de Cooperação Penal (RedCoop)



Cooperação interinstitucional entre Ministérios Públicos:

Nota Técnica

Documento elaborado pela Rede de Cooperação Penal (RedCoop)

Proposta: Procuradoria-Geral da República Oriental do Uruguai

Projeto: Ministério Público da República Argentina

- 2022 -

Fundamentos dos Ministérios Públicos como Autoridade Central

Nota Técnica

—

Rede de Cooperação Penal (RedCoop)

Índice

Nota Técnica.....	7
Origem e função da autoridade central.....	7
Posição da aiamp	7
Localização das autoridades centrais e tendência atual. Fundamentos	8
1.- Implantação do sistema processual penal acusatório na região	9
2.- Eficiência na tramitação de assistências internacionais, expertise dos Ministérios Públicos.....	10
3.- Comunicação direta e técnica, evitar intermediários.....	10
4.- Otimização das ferramentas tecnológicas.....	11
5.- Autonomia, independência, objetividade na investigação.....	12
6.- Criação de equipes conjuntas de investigação	12
Centralizar em uma única instituição as atribuições da autoridade central penal	13

NOTA TÉCNICA

Argumentos e fundamentos para fortalecer a posição de que a Autoridade Central, no âmbito da Cooperação Internacional em Matéria Penal, deve ser atribuída aos Ministérios Públicos pertencentes à Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos (AIAMP).

O alcance do presente documento refere-se exclusivamente à Autoridade Central no contexto da assistência mútua e, portanto, exclui as extradições cujas particularidades podem supor outro tipo de considerações.

ORIGEM E FUNÇÃO DA AUTORIDADE CENTRAL

A figura da Autoridade Central surgiu na Convenção de Haia, de 15 de novembro de 1965, sobre a Citação, Intimação e Notificação no Estrangeiro de Documentos Judiciais e Extrajudiciais em Matéria Civil e Comercial, como uma resposta à necessidade de simplificar procedimentos e agilizar a cooperação internacional. Tradicionalmente, a via utilizada em matéria de cooperação internacional penal era exclusivamente a via diplomática, que implicava um processo mais longo e burocrático, desempenhando uma função de mero correio postal.

Portanto, a Autoridade Central surgiu há mais de cinquenta anos como um caminho para “desburocratizar” e profissionalizar as solicitações de assistência jurídica internacional.

Nesta linha, atualmente a Autoridade Central representa não só a Autoridade do Estado que recebe e transmite pedidos de assistência, mas, também, resolve dúvidas, nega pedidos, comunica-se com autoridades competentes para a sua execução, presta informações sobre o direito internacional, sobre o estado atual das solicitações de assistência, entre outros.

POSIÇÃO DA AIAMP

No âmbito da Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos (AIAMP), como destacou o relatório da Comissão Europeia de 2013, Estudo sobre a cooperação jurídica, assistência judicial internacional e extradição em matéria de tráfico de drogas e outros delitos relacionados entre a União Europeia e seus países-membros e os países da América Latina e do Caribe¹, várias instâncias recomendaram que os Ministérios Públicos Ibero-americanos devem ser as Autoridades Centrais em questões criminais².

1. Para consultar o documento completo, acesse: http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/files/study-lac-judicial-coop_en_.pdf

2. AIAMP has identified this issue as important, and has recommended that the designated central authority with regards to conventions dedicated to international cooperation in criminal matters in all of the Ibero-American countries should be the national prosecutors' office. As mentioned in the Study, AIAMP has recommended that the function of the Central Authority should be carried out by the Public Prosecutors X Office.

Na XXIV Assembleia Geral Ordinária, realizada em outubro de 2016, em Lisboa, os Procuradores e Procuradores Gerais declararam que cabe ao Ministério Público um papel fundamental na cooperação jurídica internacional, assumindo o compromisso de promover a designação dos Ministérios Públicos como Autoridade Central no âmbito da cooperação jurídica em matéria penal³.

Vários fóruns internacionais recomendaram a incorporação da figura da Autoridade Central no Ministério Público.

Nesse mesmo sentido, na “Jornada de Procuradores e Procuradores Gerais da Ibero-América sobre Narcocriminalidade. Estratégias de cooperação para o fortalecimento da persecução penal”, realizada em Buenos Aires, no dia 31 de maio de 2016, todos os presentes acordaram elaborar uma declaração como resultado do trabalho realizado, na qual afirma-se que “Os Ministérios Públicos exercem um papel dirimente na cooperação internacional para enfrentar o crime organizado transnacional e, neste sentido, é necessário reforçar sua designação como Autoridades Centrais”⁴.

Por ocasião da realização da XX Reunião Especializada de Ministérios Públicos do Mercosul (REMPM), em junho de 2016, em Montevideu, durante a presidência Pro Tempore do Uruguai, todos os Procuradores declararam: Iguamente, reafirmam o compromisso dos Ministérios Públicos dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL de criar mecanismos para alcançar uma cooperação jurídica internacional mais fluida e eficaz, procurando que os Ministérios Públicos e/ou as Procuradorias Gerais sejam as Autoridades Centrais⁵.

Por seu lado, o UNODC (2012), ao sugerir os possíveis candidatos a integrar uma Autoridade Central, refere-se expressamente a “...procuradores ou magistrados com experiência em casos penais no sistema penal do país”; “...procuradores que possam trabalhar alternativamente dentro e fora da unidade a fim de aprender a melhor maneira de obter provas no exterior e fazer com que os fugitivos respondam perante a justiça.”⁶.

3. <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/2037/1/declaracion-lisboa.pdf>

4. https://www.mpf.gob.ar/procurar/files/2016/06/MPF_declaracio%CC%81n1.pdf

5. http://www.rempm.org/archivos/Reuniones/20/Especializada/Anexo_5_Declaraciones_aprobadas.pdf

6. [://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_S.pdf](http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_S.pdf) UNODOC Escritório das Nações Unidas sobre drogas e crime, Nova York 2012; p.36

LOCALIZAÇÃO DAS AUTORIDADES CENTRAIS E TENDÊNCIA ATUAL. FUNDAMENTOS

Inicialmente, a tendência nos diferentes países era situar a Autoridade Central no Ministério das Relações Exteriores ou no Ministério da Justiça. Com o passar do tempo, essa tendência foi mudando e optou-se por situá-la nos Ministérios Públicos com base em diversos argumentos, entre eles:

1.- Implantação do sistema processual penal acusatório na região

No âmbito do sistema processual penal acusatório, o Ministério Público é a instituição do Estado encarregada de conduzir a investigação com exclusividade, independência e autonomia, sobre os fatos constitutivos dos delitos, perseguir penalmente os seus autores, encobridores ou cúmplices, dar assistência adequada e, conforme o caso, proteção às vítimas e testemunhas.

Dentro desse papel, corresponde-lhe avaliar e decidir se envia ou não uma solicitação de assistência internacional a outro país, com a finalidade de nele coletar antecedentes, provas ou evidências que sejam úteis à investigação criminal.

No sentido contrário e também com base nas funções que legalmente lhe cabem, é responsabilidade do Ministério Público executar os pedidos de assistência provenientes de outros países.

A Comissão Europeia destacou no mencionado relatório que a mudança para um modelo processual acusatório aumentou a atribuição da qualidade de Autoridade Central aos Ministérios Públicos, e mais, reforça a necessidade de que a mesma esteja localizada nesse órgão⁷.

Em geral, nos sistemas processuais penais de tipo acusatório, os Ministérios Públicos são as únicas instituições do Estado que podem investigar legitimamente fatos constitutivos de delito (com o auxílio de outros órgãos, como as polícias), e perseguir penalmente, incluindo, é claro, as solicitações de assistência internacional em matéria penal que reúnem atividades de investigação com outros países. Neste sentido, atribuir esta função a outro órgão implicaria ceder a este último uma parte da investigação e das atribuições (ainda que seja de mero trâmite), para as quais o mesmo não possui nenhum tipo de respaldo constitucional ou legal.

7. In many cases the Public Ministry is designated as the central authority. This is what occurs as a general rule when dealing with Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Mexico, Paraguay and Peru. This tends to be the trend more and more in the LAC environment, where the generalised attribution to the Public Ministry of the investigative or preparatory phase of the Criminal process increases its determining role in international judicial cooperation especially in that which refers to the fight against organised transnational delinquency. Although in many cases, attributing the status of the central authority to the Public Ministry has been growing due to the changes in the Criminal procedural model. Nor can one ignore the fact that this body usually also has a particular structure that on occasions facilitates the exchange of information and handling of the request. Moreover, this attribution is not inconvenient.

2.- Eficiência na tramitação de assistências internacionais, expertise dos Ministérios Públicos

Nos últimos anos, tem-se considerado que a Autoridade Central deve ser algo mais que um centro de distribuição de solicitações e que deve assumir uma função ativa na cooperação internacional, propiciando pessoal, o mandato e o apoio necessários⁸.

A noção básica que subjaz é a necessidade de a Autoridade Central cumprir uma tarefa não meramente formal de transmissão de cartas rogatórias ou comissões rogatórias, mas sim, representar a Autoridade operacional que deverá eventualmente cumprir a medida solicitada. Neste sentido, o estudo realizado pela Comissão Europeia⁹ indica que a cooperação internacional não se restringe ao exercício da função jurisdicional no sentido estrito, limitada aos juízes, mas é mais ampla e engloba principalmente a função dos procuradores¹⁰.

Uma das principais conclusões operacionais deste relatório da Comissão Europeia é sua observação sobre a ineficiência de algumas Autoridades Centrais, atribuindo-a à ausência de conhecimento de seus funcionários sobre a cooperação jurídica, o desconhecimento dos métodos de investigação penal, assim como, a falta de integrantes do Ministério Público. Por esse motivo, concluem que quando as Autoridades Centrais são integradas por operadores jurídicos qualificados como é o caso dos procuradores, está em melhor posição para cumprir suas funções¹¹.

3.- Comunicação direta e técnica, evitar intermediários

Neste cenário, a circunstância de que a Autoridade Central resida institucionalmente em órgãos diferentes do Ministério Público servirá apenas para incorporar uma nova etapa ou período na tramitação dos pedidos, aumentando com isso a burocracia e o tempo de execução. Com efeito, se tanto nos pedidos ativos como nos passivos o Ministério Público deve ser o órgão central da tramitação, como já foi explicado, as Chancelarias ou outras instituições agindo como Autoridades Centrais se transformarão apenas em mais uma etapa adicional de transferência de pedidos absolutamente desnecessária.

Ao constituir-se como Autoridades Centrais, os Ministérios Públicos poderão resolver consultas urgentes

8. Ver http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_S.pdf UNODOC. Escritório das Nações Unidas sobre drogas e crime. Nova York, 2012.

9. Para consultar o documento completo, acesse: http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/files/study-lac-judicial-coop_en_.pdf

10. Nevertheless, as MORAN MARTINEZ highlights with the status of the Public Prosecutor as the central authority, "it must depart from the fact that international legal cooperation does not involve in principal the exercise of jurisdictional power in the strict sense of "hear and execute that which is heard" for which it is not an activity designated exclusively to judges".

11. In some cases the central authorities' staff do not come from Prosecutors' Offices and have insufficient knowledge not only about legal cooperation, but about criminal investigation methods in general. Where central authorities are integrated by prosecutors, examining judges or acting practitioners they are in a better position to implement their functions.

sobre a execução de pedidos no momento da solicitação, promovendo uma solução adequada das mesmas. Caso contrário, a Autoridade Central teria que consultar o Ministério Público e depois consultar a outra Autoridade Central, podendo frustrar diligências ou a recopilação urgente de evidências.

Um exemplo bastante atual e importante é a preservação e a obtenção de provas e evidências digitais em relação aos delitos online e/ou perpetrados através de meios eletrônicos (utilização das redes virtuais, e-mail, etc.), cujas características mais relevantes são a sua volatilidade, transitoriedade, capacidade de adulteração e intangibilidade. Neste tipo de situação urgente, a preservação da prova depende totalmente da rapidez e da eficácia na execução do pedido, o que só é possível assegurar com a eliminação de intermediários burocráticos e desnecessários que não aportam valor agregado desde o ponto de vista da efetividade da cooperação internacional. Hoje em dia, a grande maioria dos crimes inclui, em alguma medida, evidências digitais, seja através de mensagens por aplicativos ou através de outras tecnologias utilizadas para o seu cometimento; provas que na maioria das vezes estão armazenadas em provedores localizados no exterior e, portanto, dependem de uma cooperação internacional efetiva e ágil para a sua preservação e obtenção.

Em outra linha, o cumprimento dos padrões atuais de proteção de dados exige vínculos diretos, evitando passar informações por intermediários desnecessários que só diminuem a referida proteção.

Também é preciso considerar os desafios a serem enfrentados frente a uma delinquência cada vez mais organizada, cujo âmbito de ação transcende as fronteiras dos Estados. Isto implica um crescimento importante da cooperação jurisdicional penal internacional, onde são necessárias comunicações interinstitucionais ágeis e dinâmicas, tendentes a flexibilizar os protocolos da cooperação sem desconsiderar as garantias imprescindíveis.

4.- Otimização das ferramentas tecnológicas

Atualmente, tende-se a enviar os pedidos por via eletrônica (e-mails), para agilizar a transmissão das solicitações de cooperação jurídica internacional e tornar mais rápido e eficiente o seu trâmite e execução. Um exemplo disso é o “Tratado Relativo à Transmissão Eletrônica de Solicitações de Cooperação Jurídica Internacional entre Autoridades Centrais”, assinado na cidade de Medellín, Colômbia, nos dias 24 e 25 de julho de 2019, por ocasião da Conferência de Ministros da Justiça dos Países Ibero-americanos (COMJIB)¹². O citado instrumento internacional regula o uso da Plataforma eletrônica Iber@ como meio formal e preferencial para a transmissão de solicitações de cooperação internacional entre as Autoridades Centrais, conforme as disposições dos Tratados Internacionais vigentes entre as Partes, estimulando, também, as comunicações diretas entre tais Instituições.

12. Em vigor desde o dia 09 de maio de 2022 (Cuba, Andorra, Espanha).

Além disso, existem numerosos acordos bilaterais neste sentido, subscritos entre diversos países da Ibero-América.

O fundamento subjacente desta forma de tramitação reside na eficácia e na rapidez necessárias para a cooperação internacional. Ter órgãos que não o Ministério Público como Autoridades Centrais atenta contra tal espírito (porque, novamente, as solicitações terão que ser enviadas de qualquer maneira a partir da Autoridade Central ao Ministério Público, sendo que essa forma de tramitação perde definitivamente o impacto).

5.- Autonomia, independência, objetividade na investigação

Sob este argumento, faz-se referência à inconveniência que, desde o ponto de vista da investigação criminal, a Autoridade Central esteja localizada em uma instituição diferente do Ministério Público. Em investigações sensíveis como nos casos de corrupção pública, as pessoas investigadas podem ser funcionárias do governo ligadas à tramitação dos pedidos internacionais.

Nesse cenário, o investigado estaria em condições de conhecer os detalhes da investigação que é feita contra ele, especialmente as etapas que são secretas, ou ainda quando não sabe que está sendo investigado. Tal desenho institucional atenta, como é evidente, contra o sucesso da investigação criminal e suas possibilidades de desenvolvimento baseada nos parâmetros de objetividade e preservação dos direitos e garantias dos réus, vítimas e demais intervenientes.

6.- Criação de equipes conjuntas de investigação

Em um ambiente onde o crime organizado age com grande rapidez e fluidez através das fronteiras, os Ministérios Públicos são forçados a utilizar todas as ferramentas disponíveis para agilizar e fortalecer a colaboração internacional. Esta necessidade, fruto da nossa realidade atual, propiciou a expansão da figura do juiz de ligação, as comunicações diretas, o uso de ferramentas especiais de cooperação internacional, como as Equipes Conjuntas de Investigação (ECIs), entregas controladas, a recuperação de ativos, as evidências digitais, a troca de evidências entre países, os agentes disfarçados, a proteção às vítimas, entre outros. Novamente, são mecanismos de conhecimento dos procuradores e não de outros órgãos de governo ou outros órgãos em geral e, portanto, a Autoridade Central nesses últimos atenta contra a sua eficácia.

Observa-se a necessidade de:

- 1) Coordenar em tempo real e de maneira direta as atividades próprias realizadas por uma Equipe Conjunta de Investigação.

2) Salvar a confidencialidade da investigação penal.

3) Inclinar-se ao princípio da imediação da prova.

Particularmente, as Equipes Conjuntas de Investigação representam uma das ferramentas mais eficientes e desenvolvidas para coordenar e facilitar o início de ações de investigação entre dois ou mais países, sempre que supõem a intervenção das autoridades a cargo da investigação dos países participantes e, conforme o caso, também das autoridades policiais, sem a participação de intermediários.

O principal benefício de tais equipes é a obtenção e o intercâmbio de informações, sem a necessidade de solicitações de assistência jurídica internacional. Tal intercâmbio é possível com base no acordo celebrado entre os países para a criação dessas equipes.

CENTRALIZAR EM UMA ÚNICA INSTITUIÇÃO AS ATRIBUIÇÕES DA AUTORIDADE CENTRAL PENAL

Ouro aspecto que foi discutido é a necessidade de atribuir a função de Autoridade Central em matéria penal a uma única instituição. Neste sentido, nas conclusões do estudo da Comissão Europeia fica claro que o ideal é que a função da Autoridade Central se concentre totalmente em uma única instituição. Isto, sem prejuízo de que nos países onde a Autoridade Central se localiza atualmente em órgãos do Executivo, inicie-se gradualmente a delegação deste papel ao Ministério Público¹³ em todas as oportunidades que possam surgir a partir dos novos tratados assinados ou, inclusive, que se tomem as medidas necessárias desde o ponto de vista legislativo e/ou administrativo para que esta função seja transferida aos Ministérios Públicos.

A mencionada centralização permite que as respostas sejam uniformes e a centralização das atividades redunde em benefício do Estado, seja ao formular uma solicitação ou ao respondê-la; existe um controle sobre o volume de solicitações ativas e passivas, gerando um centro de recopilación de informações sobre a cooperação internacional como insumo-chave para avaliar a eficiência, definir políticas a seguir na matéria, evitar duplicação de esforços, etc.¹⁴. No entanto, este argumento não pode ser utilizado para impedir que os Ministérios Públicos assumam, a cada nova possibilidade, o papel de Autoridade Central em matéria penal.

De acordo com o exposto anteriormente, podemos concluir sem dúvida alguma que o Ministério Público representa a instituição mais idônea para abrigar a Autoridade Central, já que, pela função

13. Isto aconteceu com a Procuradoria chilena, com a Procuradoria de El Salvador, com a Procuradoria do Panamá, entre outros, nos últimos quatro anos.

14. There is a need of more consistency in the designation of central authorities for international legal cooperation. Some countries have designated different central authorities for different groups of offences or treaties; this implies a fragmentation of efforts.

que representa, pode ocorrer o perfeito equilíbrio entre agilidade, celeridade, eficácia, oportunidade e operatividade na transmissão e na diminuição do volume dos pedidos de cooperação internacional, com pleno respeito às garantias judiciais e aos direitos fundamentais das partes envolvidas em uma investigação e/ou processo penal.

Com efeito, atualmente nos Ministérios Públicos que integram a AIAMP, tais como: Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru, Panamá, Equador, Paraguai, Portugal, prezamos que eles desempenham - pelo menos no âmbito de alguns tratados - o papel de Autoridade Central (ver quadro anexo A). Por outro lado, é cada vez mais evidente a tendência de atribuir o papel de Autoridade Central nos países que contam com um sistema processual penal acusatório (ver quadro anexo B).

Portanto, o lugar ideal para o posicionamento da Autoridade Central em matéria penal radica nos Ministérios Públicos.

Traduzido por: **Miriam Xavier de Oliveira**
CNPJ: 26.210.200/0001-62

REDCOOP

Red de Cooperación Penal de **AIAMP**