



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

PARECER n. 00320/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.106306/2020-31

INTERESSADO: CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO (CRG)

ASSUNTOS: DIREITO INTERNACIONAL. DIREITO PROCESSUAL. COMBATE À CORRUPÇÃO. COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL. CONTATO DIRETO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO. PRODUÇÃO DE PROVAS. PROVA ORAL. AUTORIDADE ESTRANGEIRA.

DIREITO INTERNACIONAL. DIREITO PROCESSUAL. COMBATE À CORRUPÇÃO. COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL. CONTATO DIRETO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO. PRODUÇÃO DE PROVAS. PROVA ORAL. AUTORIDADE ESTRANGEIRA.

Em resposta à consulta formulada pela DIREP/CRG/CGU, opina-se pela possibilidade jurídica da cooperação internacional pela via do contato direto em processos administrativos de responsabilização que apuram atos de corrupção, inclusive por meio do compartilhamento e da produção de provas, com fundamento na Convenção da ONU (UNCAC), na Convenção da OCDE e na Convenção de Palermo. No mesmo sentido, também se mostra juridicamente possível a produção de prova oral pelo órgão correicional competente com a utilização de subsídios fornecidos por agente público estrangeiro em auxílio à CGU, desde que respeitadas as garantias processuais fundamentais, aplicáveis a brasileiros e estrangeiros.

Sem prejuízo do opinado acima, apresentam-se as sugestões dos itens 47 e 48 da fundamentação deste Parecer para avaliação de mérito dos órgãos técnicos.

I - RELATÓRIO

1. Por meio do DESPACHO DIREP 1596523, o Diretor de Responsabilização de Entes Privados da Corregedoria-Geral da União (DIREP/CRG), "*considerando a crescente interação da Controladoria-Geral da União com autoridades estrangeiras, para fins de cooperação em matéria correicional*", determinou a realização de estudo preliminar, com posterior envio de questionamento a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (CONJUR-CGU), sobre a possibilidade de utilização das provas compartilhadas por meio da denominada cooperação internacional direta, incluindo a avaliação da possibilidade de realização de provas orais com a participação de autoridade estrangeira. Destacou os seguintes atos normativos a serem considerados na análise da matéria: Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE), promulgada por meio do Decreto nº 3.678/2000; Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA), promulgada por meio do Decreto nº 4.410/2002; Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), promulgada por meio do Decreto nº 5.687/2006; e Capítulo II do Código de Processo Civil (Da Cooperação Internacional).

2. Na Nota Técnica nº 2087/2020/DIREP/CRG (1596867), aprovada pelo Despacho DIREP 1643580 e pelo Despacho CRG 1663987, a Diretoria resumidamente solicita manifestação da CONJUR-CGU sobre o "*... limite da aplicação do art. 43, item 1, 2ª parte, e do art. 49 da Convenção da UNCAC*", considerando que "*Em que pese não ser a autoridade central, convém uniformizar o entendimento acerca do alcance da atuação da CGU por meio da cooperação direta informal com Estados estrangeiros para os fins de responsabilização administrativa de pessoas naturais ou jurídicas acusadas de atos de corrupção.*" (pg. 9)

3. Nesse sentido, entre outros pontos contidos na fundamentação, apontou a pertinência da questão com o art. 30, I e II, do Código de Processo Civil (CPC). Entendeu que a redação da 2ª parte do item 1 do art. 43 da Convenção da UNCAC sugere a possibilidade de cooperação de investigações administrativas de acordo com rito próprio dos partícipes, dispensando a participação da autoridade central - exigida na 1ª parte do item 1 do art. 43, c/c item 13 do art. 46. Mais à frente, tendo por referência o art. 26 do CPC, entendeu que, "*no que concerne à CGU, o item 1 do art. 43 da Convenção da UNCAC dá ensejo à cooperação direta informal para as apurações administrativas, porém a norma é genérica. Não se sabe qual é o limite da cooperação.*", exemplificando que a participação de autoridades estrangeiras na realização de depoimentos poderia se dar por analogia com base no art. 49 da Convenção e que a norma, que trata de investigações penais, supõe a celebração de acordos ou tratados para tanto, "*podendo-se em tese estender a diligência às controvérsias extrapenais*". Por fim, registrou que "*A questão é sensível, porque tangencia a soberania nacional (art. 1º, I, da CRFB). O exame do direito público interno e externo não dispensa considerações de ordem política.*"

4. No Despacho DIREP 1643580, destacou-se que a cooperação internacional administrativa "*... a cada dia mais... tem se mostrado extremamente útil para a entrega de resultados céleres e consistentes, do ponto de vista da responsabilização de pessoas jurídicas*", tornado-se ainda mais relevante diante da competência exclusiva da CGU para "*apuração, processamento e julgamento*

de atos lesivos contra a administração pública estrangeira, os denominados ilícitos transnacionais." (art. 9º da Lei nº 12.846, de 2013). Registrou que a DIREP, para impulsionar a instrução de procedimentos sob sua responsabilidade, vale-se do intercâmbio direto de informações com autoridades estrangeiras, a exemplo da norte-americana *Securities and Exchanges Commission - SEC*, sendo que *"já foi suscitado questionamento acerca da possibilidade de participação de representantes daquele órgão (ou mesmo de outros) em tomadas de depoimento a serem realizadas por esta CGU."* Nesse sentido, requer a análise da CONJUR-CGU "... tanto para respaldar os protocolos que vêm sendo adotados pela Assessoria Internacional da CGU, quanto para garantir a segurança mínima para utilização das informações e provas em processos de responsabilização."

5. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

6. Preliminarmente, esclarece-se que esta manifestação toma por base os elementos que constam nos autos da consulta formulada até a presente data e que tem por objetivo a análise dos aspectos de juridicidade da matéria, sem a apresentação de posicionamento conclusivo quanto a aspectos técnicos ou de mérito, que demandem juízo de conveniência e oportunidade administrativos. Ainda que eventualmente seja emitida opinião ou sugestão sobre esses aspectos, esclarece-se que a análise quanto a seu acolhimento ou rejeição se encontra no âmbito de discricionariedade da autoridade competente, conforme orientação do Enunciado nº 7 das Boas Práticas Consultivas (BPC) da Consultoria-Geral da União (CGU/AGU):

"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento."

7. Também se registra que a presente manifestação apresenta natureza opinativa e, por tal motivo, as orientações estabelecidas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

8. Como indicado pela Nota Técnica, a cooperação jurídica internacional nas políticas de combate à corrupção de competência da CGU tem por fundamentos principais, no âmbito do Direito Internacional, os seguintes tratados: Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (**UNCAC** ou **Convenção de Mérida**), promulgada por meio do Decreto nº 5.687/2006; e Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (**Convenção da OCDE**), promulgada por meio do Decreto nº 3.678/2000.

9. Os tratados citados regulam sobretudo a cooperação na seara penal, sem descuidar de previsões específicas quanto à possibilidade de cooperação internacional **administrativa** no enfrentamento da corrupção praticada por pessoas físicas ou jurídicas.

10. Ademais, tais tratados parecem permitir, na matéria administrativa, uma cooperação internacional **direta ou informal, sem a mediação** da figura da autoridade central, a ser designada pela legislação de cada Estado - no Direito brasileiro, o papel é exercido pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (DRCI/SENAJUS/MJ), e pela Procuradoria-Geral da República (PGR) em hipóteses específicas.

11. Nesse sentido, transcrevemos os dispositivos dos tratados, com destaques:

UNCAC

...

Artigo 26

Responsabilidade das pessoas jurídicas ...

2. Sujeito aos princípios jurídicos do Estado Parte, a **responsabilidade das pessoas jurídicas** poderá ser de índole penal, civil ou **administrativa**.

...

Capítulo IV

Cooperação internacional

Artigo 43

Cooperação internacional

1. Os Estados Partes cooperarão em assuntos penais conforme o disposto nos Artigos 44 a 50 da presente Convenção. Quando proceda e estiver em consonância com seu ordenamento jurídico interno, **os Estados Partes considerarão a possibilidade de prestar-se assistência nas investigações e procedimentos correspondentes a questões civis e administrativas relacionadas com a corrupção**.

...

Artigo 46

Assistência judicial recíproca

1. Os Estados Partes prestar-se-ão a **mais ampla assistência judicial recíproca** relativa a investigações, processos e ações judiciais relacionados com os delitos compreendidos na presente Convenção.
2. Prestar-se-á **assistência judicial recíproca no maior grau possível conforme as leis, tratados, acordos e declarações** pertinentes do Estado Parte requerido com relação a investigações, processos e ações judiciais relacionados com os **delitos dos quais uma pessoa jurídica pode ser considerada responsável em conformidade com o Artigo 26 da presente Convenção no Estado Parte requerente.**
3. A assistência judicial recíproca que se preste em conformidade com o presente Artigo **poderá ser solicitada para quaisquer dos fins seguintes:**
 - a) **Receber testemunhos ou tomar declaração de pessoas;**

...

13. Cada Estado Parte designará uma autoridade central encarregada de receber solicitações de assistência judicial recíproca e permitida a dar-lhes cumprimento ou para transmiti-las às autoridades competentes para sua execução. Quando alguma região ou algum território especial de um Estado Parte disponha de um regimento distinto de assistência judicial recíproca, o Estado Parte poderá designar outra autoridade central que desempenhará a mesma função para tal região ou mencionado território. As autoridades centrais velarão pelo rápido e adequado cumprimento ou transmissão das solicitações recebidas. Quando a autoridade central transmitir a solicitação a uma autoridade competente para sua execução, alentará a rápida e adequada execução da solicitação por parte da mencionada autoridade. Cada Estado Parte notificará o Secretário Geral das Nações Unidas, no momento de depositar seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação da presente Convenção ou de adesão a ela, o nome da autoridade central que tenha sido designada para tal fim. As solicitações de assistência judicial recíproca e qualquer outra comunicação pertinente serão transmitidas às autoridades centrais designadas pelos Estados Partes. A presente disposição não afetará a legislação de quaisquer dos Estados Partes para exigir que estas solicitações e comunicações lhe sejam enviadas por via diplomática e, em circunstâncias urgentes, quando os Estados Partes convenham a ele, por condução da Organização Internacional de Polícia Criminal, de ser possível. ...

Convenção da OCDE

Artigo 9

Assistência Jurídica Recíproca

1. Cada Parte deverá, **respeitando, tanto quanto possível, suas leis, tratados e acordos relevantes, prestar pronta e efetiva assistência jurídica a uma Parte para o fim de condução de investigações e processos criminais instaurados pela Parte sobre delitos abrangidos pela presente Convenção e para o fim de condução de processos não-criminais contra uma pessoa jurídica instaurados pela Parte e abrangidos por esta Convenção.** A Parte solicitada deverá informar a Parte solicitante, sem demora, de quaisquer informações ou documentos adicionais necessários a apoiar o pedido de assistência e, quando solicitado, do estado e do resultado do pedido de assistência.

...

Artigo 11

Autoridades Responsáveis

Para os propósitos do Artigo 4, parágrafo 3, sobre deliberações, do **Artigo 9, sobre assistência jurídica recíproca**, e do Artigo 10, sobre extradição, cada Parte deverá notificar o Secretário-Geral da OCDE da **autoridade ou autoridades responsáveis pela formulação e recebimento de solicitações**, que servirá de canal de comunicação da Parte nessas matérias **sem prejuízo de outros acordos entre as Partes.**

12. Cabe notar que a **Convenção da OCDE não se refere a uma única autoridade central**, fazendo menção à figura da(s) **autoridade(s) responsável(is)**, a serem designadas pelos Estados para servir de canal de comunicação nas solicitações de assistência jurídica recíproca, e **ainda resguardando a possibilidade de serem firmados outros acordos entre os Estados Partes.**

13. Vale destacar também o art. 48 da UNCAC, que caminha no mesmo sentido da 2ª parte do item 1 do art. 43, que possibilita a colaboração direta em processos administrativos de responsabilização, haja vista tratar de "medidas de cumprimento da lei" (*law enforcement action*, conforme redação oficial da UNCAC, disponível em <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf> - Acesso em 06/10/2021). Segue o texto:

Artigo 48

Cooperação em matéria de cumprimento da lei

1. Os Estados Partes **colaborarão estritamente**, em consonância com seus respectivos ordenamentos jurídicos e **administrativos**, com vistas a **aumentar a eficácia das medidas de cumprimento da lei** orientada a combater os **delitos compreendidos na presente Convenção**. Em particular, os Estados Parte adotarão medidas eficazes para:
 - a) **Melhorar os canais de comunicação entre suas autoridades, organismos e serviços competentes** e, quando necessário, estabelecê-los, a fim de **facilitar o intercâmbio seguro e rápido de informações sobre todos os aspectos dos delitos**

compreendidos na presente Convenção, assim como, se os Estados Partes interessados estimarem oportuno, sobre suas vinculações com outras atividades criminosas;

b) **Cooperar com outros Estados Partes na realização de indagações a respeito dos delitos** compreendidos na presente Convenção acerca de: i) A identidade, o paradeiro e as atividades de pessoas presumidamente envolvidas em tais delitos ou a situação de outras pessoas interessadas; ii) A movimentação do produto do delito ou de bens derivados da prática desses delitos; iii) A movimentação de bens, equipamentos ou outros instrumentos utilizados ou destinados à prática desses delitos....

e) Facilitar uma **coordenação eficaz entre seus organismos, autoridades e serviços competentes e promover o intercâmbio de pessoal e outros**, incluída a designação de oficiais de enlace com sujeição a acordos ou tratados bilaterais entre os Estados Partes interessados;

f) **Intercambiar informação e coordenar as medidas administrativas e de outras índoles adotadas para a pronta detecção dos delitos** compreendidos na presente Convenção.

2. Os Estados Partes, com vistas a dar efeito à presente Convenção, considerarão a **possibilidade de celebrar acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais em matéria de cooperação direta entre seus respectivos organismos encarregados de fazer cumprir a lei e, quando tais acordos ou tratados já existam, melhorá-los. Na falta de tais acordos ou tratados entre os Estados Partes interessados, os Estados Partes poderão considerar que a presente Convenção constitui a base para a cooperação recíproca em matéria de cumprimento da lei no que diz respeito aos delitos compreendidos na presente Convenção. Quando proceda, os Estados Partes aproveitarão plenamente os acordos e tratados, incluídas as organizações internacionais ou regionais, a fim de aumentar a cooperação entre seus respectivos organismos** encarregados de fazer cumprir a lei.

...

14. As **Resoluções 5/1 e 6/4** da Conferência dos Estados-partes, dentre outras, **reforçaram a possibilidade e incentivaram o uso de instrumentos administrativos na cooperação internacional contra a corrupção com base no art. 43, item 1, da Convenção**.

15. Vale destacar que a Resolução 6/4 conclama os Estados para intensificar a cooperação em processos administrativos, incluindo, se apropriado, o uso da assistência recíproca prevista no artigo 46 da UNCAC (transcrito acima). Ao mesmo tempo, também reitera a sugestão de celebração de instrumentos internacionais regionais ou bilaterais para esse desiderato. Destacam-se os seguintes trechos, em tradução livre da publicação oficial:

Resolução 6/4

Intensificar o uso de processos cíveis e administrativos contra a corrupção, inclusive por meio da cooperação internacional, no âmbito da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

A Conferência dos Estados Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ... Recordando o artigo 43, parágrafo 1, da Convenção, no qual os Estados Partes são incentivados, quando apropriado e em conformidade com seu sistema jurídico interno, a considerar a assistência mútua em investigações e processos em questões cíveis e **administrativas** relacionadas à corrupção, ...

Recordando suas resoluções 5/1 e 5/3, de 29 de novembro de 2013, nas quais incentivou os Estados Partes da Convenção a proporcionarem uns aos outros, quando viável, cooperação internacional em **processos cíveis e administrativos** para a **detecção de delitos de corrupção** e para a identificação, congelamento e confisco de bens, ...

1. *Insta* os Estados-Membros, sempre que adequado e em conformidade com os seus sistemas jurídicos nacionais, a prestarem uns aos outros a **mais ampla assistência possível** nas investigações e processos em matéria cível e **administrativa** relacionados com **delitos de corrupção cometidos por pessoas físicas ou jurídicas, incluindo, se apropriada, por meio de assistência judicial recíproca, para a detecção de delitos de corrupção**, a identificação, o congelamento e o confisco de bens e **os demais fins previstos no artigo 46, parágrafo 3, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**; [17] ...

6. *Incentiva* os Estados Partes, conforme necessário, a **considerar a possibilidade de celebrar tratados, acordos ou declarações multilaterais, regionais ou bilaterais em matéria cível e administrativa relacionados com a corrupção, incluindo a cooperação internacional**, a fim de promover a base jurídica para a concessão mútua pedidos de assistência jurídica relativos a pessoas físicas ou jurídicas de **forma tempestiva e eficaz**; ...

(<<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session6/Resolutions/V1609639e.pdf>>. Acesso em 06/10/2021.)

16. Cabe mencionar, ainda, a **Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNTOC ou Convenção de Palermo)**, promulgada pelo Decreto nº 5.015/2004, cujo objetivo consiste em "promover a cooperação para prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade organizada transnacional." (art. 1) A Convenção, em redação semelhante ao art. 48 da UNCAC, posteriormente promulgado, também prevê o incremento da cooperação dos Estados no

combate à corrupção estatal em todos os seus aspectos, incluindo a responsabilização administrativa da pessoa jurídica:

Artigo 9

Medidas contra a corrupção

1. Para além das medidas enunciadas no Artigo 8 da presente Convenção, cada Estado Parte, na medida em que seja procedente e conforme ao seu ordenamento jurídico, adotará **medidas eficazes de ordem legislativa, administrativa ou outra para promover a integridade e prevenir, detectar e punir a corrupção dos agentes públicos.**

Artigo 10

Responsabilidade das pessoas jurídicas

...

2. No respeito pelo ordenamento jurídico do Estado Parte, a **responsabilidade das pessoas jurídicas** poderá ser penal, civil ou **administrativa.**

...

Artigo 27

Cooperação entre as autoridades competentes para a aplicação da lei

1. Os Estados Partes **cooperarão estreitamente, em conformidade com os seus respectivos ordenamentos jurídicos e administrativos, a fim de reforçar a eficácia das medidas de controle do cumprimento da lei destinadas a combater as infrações previstas na presente Convenção.** Especificamente, cada Estado Parte adotará medidas eficazes para:

a) Reforçar ou, se necessário, criar canais de comunicação entre as suas autoridades, organismos e serviços competentes, para **facilitar a rápida e segura troca de informações relativas a todos os aspectos das infrações previstas na presente Convenção**, incluindo, se os Estados Partes envolvidos o considerarem apropriado, ligações com outras atividades criminosas;

b) Cooperar com outros Estados Partes, quando se trate de infrações previstas na presente Convenção, na condução de investigações relativas aos seguintes aspectos:

...

2. Para dar aplicação à presente Convenção, **os Estados Partes considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou protocolos bilaterais ou multilaterais que prevejam uma cooperação direta entre as suas autoridades competentes para a aplicação da lei** e, quando tais acordos ou protocolos já existam, considerarão a possibilidade de os alterar. **Na ausência de tais acordos entre os Estados Partes envolvidos, estes últimos poderão basear-se na presente Convenção** para instituir uma cooperação em matéria de detecção e repressão das infrações previstas na presente Convenção. **Sempre que tal se justifique, os Estados Partes utilizarão plenamente os acordos ou protocolos**, incluindo as organizações internacionais ou regionais, para **intensificar a cooperação** entre as suas autoridades competentes para a aplicação da lei.

17. Do exposto, observa-se que o art. 43, item 1, segunda parte, e o art. 48, item 2, da Convenção da ONU (UNCAC); os itens 1 e 6 da Resolução 6/4 da Conferência dos Estados Partes da UNCAC; o art. 9, item 1, segunda parte, e o art. 11, parte final, da Convenção da OCDE; e o art. 27, item 2, da Convenção de Palermo (UNTOC); **servem de fundamento para a cooperação internacional via contato direto (sem a mediação da autoridade central) em processos administrativos instaurados para repressão dos atos de corrupção definidos pelas Convenções, ao tempo em que também incentivam o uso de instrumentos internacionais (tratados, acordos e declarações) para se conferir maior segurança jurídica a essa cooperação administrativa direta.**

18. Aliás, a última sugestão se explica justamente em razão do **caráter geral das normas** das citadas Convenções, as quais, salvo melhor juízo, **reservaram a regulamentação detalhada dos limites da cooperação ao nível dos acordos entre os Estados Partes e de suas normas internas.**

19. Nesse ponto, como exemplo, registra-se o Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, firmado pela República Federativa do Brasil, em San Juan, em 2 de agosto de 2010, e promulgado pelo recente Decreto nº 10.452/2020.

20. Menciona-se ainda o Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Polônia no Campo da Luta Contra o Crime Organizado e Outras Modalidades Delituosas, firmado em Brasília, em 9 de outubro de 2006, promulgado pelo Decreto nº 8.882/2016, que trata da cooperação entre as Partes no combate à corrupção (art. 1º, XV), assegurando o contato direto entre diversos órgãos integrantes do Poder Executivo federal (Ministério da Justiça, DRCI, Polícia Federal, Agência Brasileira de Inteligência, Secretaria da Receita Federal, e Conselho de Controle de Atividades Financeiras) e os seus equivalentes no outro Estado parte.

21. No direito interno brasileiro, não existem disposições explícitas acerca da cooperação internacional pela via do contato *direto* entre órgãos *administrativos*. Entretanto, observa-se que os

atos internacionais foram incorporados e vigoram no País, por força do art. 5º, §2º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), e convergem com algumas normas internas. Dentre essas, vale mencionar:

- No Código de Processo Civil (CPC), o capítulo quanto à cooperação jurídica internacional (arts. 26 a 41), "*a ser regida por tratado de que o Brasil faz parte*" (art. 26, *caput*) e a ressalva a "*disposições específicas previstas em tratados, convenções ou acordos internacionais de que o Brasil seja parte*" (art. 13);
- No Código de Processo Penal (CPP), a ressalva dos tratados, convenção e regras de direito internacional (art. 1º, inciso I);
- Na Lei Anticorrupção, a tutela dos bens jurídicos da administração pública, nacional ou estrangeira, do patrimônio público nacional ou estrangeiro e dos *compromissos internacionais assumidos pelo Brasil* (art. 5º, *caput*); e
- Na CF/88, os princípios internacionais da prevalência dos direitos humanos, da igualdade entre os Estados e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, incisos II, V e IX), subjacentes ao combate à corrupção.

22. Nesse sentido, cabe destacar que o capítulo de cooperação internacional do CPC regula o processo de jurisdição civil (arts. 1º e 13). Assim, de acordo com o art. 15, aplica-se de maneira supletiva e subsidiária ao processo administrativo, ante a existência de lacuna nessa matéria da legislação administrativa.

23. Dessa forma, em interpretação sistemática e finalística do CPC no caso sob análise, as normas processuais relativas à cooperação internacional devem dar *preferência* às normas internacionais e, em relação à cooperação direta administrativa, *considerar as normas eventualmente aplicáveis ao processo administrativo brasileiro*, a exemplo dos princípios da eficiência e do formalismo moderado, previstos no 2º da Lei nº 9.784/99 e no art. 37 da CF/88. Segue o que prevê o Código, ao também dispor quanto à autoridade central:

Art. 26. A cooperação jurídica internacional será **regida por tratado** de que o Brasil faz parte e **observará**:

...

IV - a **existência de autoridade central** para recepção e transmissão dos pedidos de cooperação;...

...

Art. 37. O pedido de cooperação jurídica internacional oriundo de autoridade brasileira competente **será encaminhado à autoridade central para posterior envio ao Estado requerido para lhe dar andamento**.

24. Nessa ótica, o CPC deve ser lido no sentido de ampliar, quando possível, a cooperação internacional entre órgãos administrativos, e não de restringi-la, de maneira que se deve reconhecer a autoridade central como ente *relevante* de cooperação internacional, mas não *exclusivo*.

25. A esse respeito, o próprio Manual de cooperação jurídica internacional produzido pelo DRCI/SENAJUS/MJ fala da complementariedade entre as modalidades direta e formal (via autoridade central) de cooperação:

... A Autoridade Central está inserida no sistema de cooperação jurídica internacional, o qual se convencionou chamar de cooperação formal, em contraposição àquela relação de cooperação direta, empreendida por órgãos específicos com a sua contra-parte no exterior. Não há que se confundir a cooperação direta com o instituto do auxílio direto, exposto acima. A primeira ocorre sem intermediários, ao tempo que o auxílio direto é tramitado pelas autoridades centrais dos Estados envolvidos. **Ambas as formas de cooperação, formal e informal, são importantes e, mais que isso, são complementares. Se aplicadas corretamente, observando-se os fins e os limites que se atribui a cada uma delas, chega-se a um ponto benéfico para a sociedade.** ... (Manual de cooperação jurídica internacional e recuperação de ativos : cooperação em matéria civil. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2014, pg. 20)

26. Ainda, destaca-se o seguinte trecho de estudo acerca da regulamentação do CPC:

"... A título exemplificativo, o Protocolo Adicional à Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias de Montevidéu, de 8 de maio de 1979⁸⁹, disciplina os requisitos formais para a concessão de exequatur às cartas rogatórias. Seu art. 3º estabelece que as rogatórias, ao circularem no domínio da Organização dos Estados Americanos e entre as partes signatárias do Protocolo, serão redigidas em uma das quatro línguas oficiais da Organização, na língua do Estado requerente, ou ainda na do requerido. A regra também prevê que as cartas rogatórias sejam acompanhadas de 'tradução para a língua oficial do Estado requerido'⁹⁰.

A diretriz, prevista no tratado, deve ser tomada não como regra especial vis-à-vis regra geral do CPC (não existindo, pois, qualquer relação de 'derrogação' de lei por tratado, o que seria inadequado do ponto de vista técnico), **mas antes como regra**

preferencial, por força do próprio art. 26, caput, do CPC. Mais uma vez, na escolha feita pelo legislador brasileiro, o Código prestigia a primazia dos tratados e convenções em matéria processual⁹¹. E decisões judiciais proferidas com manifesta violação a dispositivos de tratado e convenções firmadas pelo Estado brasileiro e incorporadas ao direito interno são suscetíveis de reforma por recurso especial, interposto perante o STJ, nos termos do art. 105, III, da Constituição Federal. ..."

(Fabrício Bertini Pasquot Polido. Caderno Especial RT: Cooperação Jurídica Internacional - Ed. 2018. Revista dos Tribunais.)

27. No mesmo sentido, e resgatando alguns pontos expostos anteriormente, a doutrina de Nádía de Araújo:

"... Desde o início do novo milênio, houve o desejo de suprir a ausência de normativa especial para a CJI com uma regulamentação que suprisse as lacunas existentes e consolidasse os avanços obtidos na jurisprudência. Com efeito, o Ministério da Justiça chegou a nomear uma comissão especial para elaborar um anteprojeto de lei de cooperação jurídica internacional.²⁴⁵ A comissão finalizou seus trabalhos, mas a proposta não chegou a ser remetida ao Congresso Nacional. Não obstante seu insucesso como projeto governamental, o texto serviu de base para a elaboração da Resolução 9 do STJ, que iniciava sua árdua tarefa de substituir o STF na condução da CJI passiva no Brasil. Agora, mais uma vez, sua base inspirou a criação das normas incorporadas no CPC de 2015. O tema da cooperação internacional é tratado em capítulo próprio, abarcando os arts. 26 a 41. Além disso, o procedimento para a homologação de sentenças estrangeiras, um dos objetos elencados no artigo 27, também teve sua regulamentação ampliada em relação ao CPC anterior, nos arts. 960 a 965.

...

É importante destacar que, logo de início, o art. 26 do CPC dá posição de destaque aos tratados aos quais o Brasil aderiu. Essa reiterada lembrança do papel dos tratados internacionais na seara da cooperação internacional é de todo pertinente, uma vez que ao longo dos anos solidificou-se extensa rede de obrigações de caráter bilateral e multilateral na área, a estabelecer o modo de convivência entre os Estados. O Brasil beneficiou-se desse movimento, já que carecia de uma legislação específica sobre o assunto.

...

Um ponto interessante destacado no art. 26 diz respeito ao papel da autoridade central, que tem se tornado a regra nas relações de cooperação entre os Estados, e para a qual há previsão na maioria dos tratados. A designação do Ministério da Justiça para os casos em que o tratado não se referir a uma autoridade específica, cimenta o seu papel de liderança na CJI.²⁴⁸ A atuação da autoridade central é mais do que a criação de um mero cartório para transmissão de pedidos, conforme já aventado.²⁴⁹ Sua expertise e participação nos foros internacionais traz muitos benefícios para o melhor desenvolvimento da cooperação. No Brasil, a celeridade e eficiência do DRCI já o destacam entre as autoridades centrais de outros países. A eliminação da instância diplomática também ajuda a gestão mais eficiente dos recursos do Ministério das Relações Exteriores e evita a dispersão de assuntos por seus funcionários. A comunicação direta entre autoridades centrais favorece a especialização e a padronização das boas práticas no setor.

..."

(Nádía de Araújo. Direito Internacional Privado. Revista dos Tribunais, 2020, Página RB-3.11)

28. Na jurisprudência, interessante observar que, mesmo na seara penal, e no âmbito de aplicação do Acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América (**MLAT**), promulgado pelo Decreto nº 3.810/2001, que prevê a intermediação da autoridade central nos pedidos de cooperação penal entre Brasil e EUA, o Superior Tribunal de Justiça tem decidido que a cooperação direta entre órgãos de investigação criminal não implica, por si só, em nulidade das provas compartilhadas por essa via. Transcreve-se a Ementa e parte da fundamentação do voto do Relator do recente AREsp 701.833/SP:

EMENTA

PENAL E PROCESSO PENAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EVASÃO DE DIVISAS. ART. 22, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 7.492/1982. ALEGADA ILICITUDE DAS PROVAS QUE EMBASARAM A CONDENAÇÃO. DADOS BANCÁRIOS OBTIDOS POR AUTORIDADES NORTE-AMERICANAS, EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO LOCAL, E REMETIDAS À POLÍCIA FEDERAL. FALTA DE PARTICIPAÇÃO DAS AUTORIDADES CENTRAIS DE BRASIL E EUA NESTE PROCEDIMENTO. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO ACORDO DE COOPERAÇÃO JURÍDICA FIRMADO ENTRE OS DOIS PAÍSES.

PRETENSÃO DE INCIDÊNCIA DA EXCEÇÃO DE ORDEM PÚBLICA (ART. 17 DA LINDB). DESCABIMENTO. AGRAVO CONHECIDO PARA NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

1. O recorrente se insurge contra o reconhecimento da licitude das provas que fundamentaram sua condenação (a saber, dados e extratos bancários remetidos por autoridades norte-americanas à PF e à 2ª Vara Federal de Curitiba/PR, os quais

demonstravam a existência de depósito em conta corrente no Delta National Bank de Nova Iorque).

2. Em hipóteses semelhantes, **também em processos derivados das investigações do Caso Banestado, as duas Turmas da Terceira Seção desta Corte Superior já se manifestaram pela validade das provas obtidas por meio de cooperação jurídica internacional na modalidade de auxílio direto.**

3. A colaboração entre Brasil e EUA é regulada pelo Acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal (conhecido pela sigla MLAT, de Mutual Legal Assistance Treaty), incorporado ao ordenamento nacional pelo Decreto 3.810/2001. Seu art. 4º institui um procedimento específico para as solicitações de cooperação, com a participação das autoridades centrais de cada país (o Ministério da Justiça, no Brasil, e o Procurador-Geral, nos EUA).

4. **O MLAT busca facilitar a cooperação entre os Estados signatários, não só pelo rito do art. 4º (em que a solicitação é feita pela autoridade central do país requerente), mas também por "qualquer outra forma de assistência" (art. 1º, n. 2, "h"), "ajuste ou outra prática bilateral cabível" (art. 17). Tratar o procedimento formal do art. 4º como impositivo, sob pena de nulidade das provas obtidas por formas atípicas de cooperação, desconsideraria o teor destes textos normativos e violaria frontalmente o art. 1º, n. 5, do Acordo.**

5. **Respeitadas as garantias processuais do investigado, não há prejuízo na cooperação direta entre as agências investigativas, sem a participação das autoridades centrais. A ilicitude da prova ou do meio de sua obtenção somente poderia ser pronunciada se a parte recorrente demonstrasse alguma violação de suas garantias ou das específicas regras de produção probatória, o que não aconteceu.**

6. Como a manutenção de valores na agência do Delta National Bank ocorreu em Nova Iorque, é à luz da legislação daquele Estado que deve ser aferida a licitude da obtenção das provas, segundo o art. 13 da LINDB. Neste ponto, não há controvérsia: tanto o recorrente (e-STJ, fls. 816) como o acórdão recorrido (e-STJ, fl. 673) concordam que o acesso às informações bancárias ocorreu em conformidade com a legislação então vigente no Estado de Nova Iorque.

7. Não viola a ordem pública brasileira (prevista como regra de exclusão no art. 17 da LINDB) o compartilhamento de dados bancários que, no Estado de origem, foram obtidos sem prévia autorização judicial, pois a reserva de jurisdição não era exigida pela legislação local.

8. Agravo conhecido para negar provimento ao recurso especial.

(AREsp 701.833/SP, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 04/05/2021, DJe 10/05/2021)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO RIBEIRO DANTAS (Relator):

... 2. Cooperação jurídica internacional: a problemática da intervenção das autoridades centrais

Primeiramente, **é importante destacar que o procedimento adotado pela 2ª Vara Federal de Curitiba/PR nas apurações derivadas do inquérito do Caso Banestado já foi validado por esta Corte Superior, em casos análogos ao presente. As provas então colhidas, também mediante o envio direto de informações pelas autoridades estadunidenses, tiveram sua licitude afirmada pelos dois órgãos fracionários da Terceira Seção do STJ.**

Na Quinta Turma, a questão foi enfrentada nos seguintes termos:

...

Na Sexta Turma, semelhantemente, as provas decorrentes de cooperação internacional no Caso Banestado foram aceitas em mais de um julgamento (v.g.: REsp 1497041/PR, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, DJe 9/12/2015; e (REsp 1460561/PR, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, DJe 26/11/2018), cujas ementas deixo de transcrever para evitar repetição.

No presente caso, deve ser mantida a orientação já firmada por esta Corte Superior.

Com efeito, como destaca a parte recorrente, o art. 4º do MLAT entre Brasil e EUA institui um procedimento específico para as solicitações de cooperação, com a participação das autoridades centrais de cada país (o Ministério da Justiça e o Procurador-Geral, respectivamente). Não obstante, **o descumprimento deste rito, por si só, não é causa suficiente para declarar a nulidade das provas decorrentes da colaboração. Impende, aqui, interpretar sistematicamente o sobredito art. 4º, cotejando-o com as demais normas extraídas do MLAT**, para que uma leitura isolada do dispositivo não conduza a resultados não contemplados no escopo do Tratado.

Como se percebe já em seu art. 1º, n. 2, "h", **o MLAT busca desburocratizar a cooperação internacional em matéria penal**, pois permite a utilização de "qualquer outra forma de assistência não proibida pelas leis do Estado requerido". No mesmo sentido, o art. 17 determina que:

'Os termos de assistência e demais procedimentos contidos neste acordo não constituirão impedimento a que uma parte preste assistência à outra com base em dispositivos de outros acordos internacionais aplicáveis, ou de conformidade com suas leis nacionais. **As partes podem também prestar-se assistência nos termos de qualquer acordo, ajuste ou outra prática bilateral cabível'** (grifou-se).

Por fim, a redação mais incisiva pode ser encontrada no art. 1º, n. 5, do Tratado, cujo teor é

o seguinte:

'O presente acordo destina-se tão-somente à assistência judiciária mútua entre as partes. **Seus dispositivos não darão direito a qualquer indivíduo de obter, suprimir ou excluir qualquer prova** ou impedir que uma solicitação seja atendida'.

Com isso, fica claro que a finalidade do MLAT é facilitar a cooperação entre os Estados signatários, não só pelo rito do art. 4º (em que a solicitação é feita pela autoridade central do país requerente), mas também por "qualquer outra forma de assistência" (art. 1º, n. 2, "h"), "ajuste ou outra prática bilateral cabível" (art. 17). Tratar o procedimento formal do art. 4º como impositivo, sob pena de nulidade das provas obtidas por formas atípicas de cooperação, desconsideraria o teor destes textos normativos e violaria frontalmente o art. 1º, n. 5, do MLAT.

Destarte, **a veiculação de pedidos pelas autoridades centrais não é a única forma válida de compartilhamento - pelo menos no âmbito do Acordo de Assistência firmado entre Brasil e EUA -, que não veda a cooperação direta entre os órgãos investigadores de cada país.** O que o Tratado proíbe, ao revés, é a supressão de alguma prova com espeque em seus dispositivos, até mesmo porque **o MLAT não contempla regras de validade da atividade de produção probatória.**

Tais regras são previstas no ordenamento jurídico de cada Estado, e é frente a elas que a prova oriunda da cooperação internacional deve ser valorada (sobre isto se falará mais adiante). O Tratado disciplina, tão somente, a possibilidade de compartilhamento das informações, sem instituir parâmetros legais específicos para o exame de sua licitude. A única ressalva feita pelo MLAT a esse compartilhamento, na verdade, refere-se aos casos em que o Estado requerido solicite a restrição no uso da informação (art. 7º, n. 1 e 2).

Não há semelhante regra de exclusão, todavia, direcionada à cooperação direta, quando feita sem a intermediação das autoridades centrais. E trata-se, aqui, de um silêncio eloquente: o MLAT poderia ter vedado o uso de provas fornecidas por meios diversos daquele previsto em seu art. 4º, até porque conferiu ao Estado requerido a prerrogativa de impor condições e restrições, discricionariamente, ao emprego do material fornecido. Contudo, o Tratado não o fez, e ainda deixou claro que suas normas não excluem outras maneiras de compartilhamento de informações, tampouco servem de fundamento para que se pleiteie a exclusão ou supressão de qualquer prova.

Essa escolha, aliás, é bem justificada, pois 'uma conhecida e efetiva forma de acelerar a cooperação internacional é conduzir uma investigação paralela, e podem existir medidas que aumentem a utilidade dessas investigações. De modo geral, agências estatais em dois países diferentes podem compartilhar informações como parte da investigação do mesmo crime ou alvo. Estes procedimentos, em média, são muito mais rápidos do que MLATs' (SWIRE, Peter; HEMMINGS, Justin. Mutual legal assistance in an era of globalized communications: the analogy to the visa waiver program. NYU Annual Survey of American Law, Nova Iorque, v. 71, 2017, p. 720-721, tradução direta).

Não se nega a relevância do papel atribuído às autoridades centrais, a quem foi delegada a importante tarefa de dinamizar e facilitar o intercâmbio de informações entre países soberanos, providência bastante difícil no vetusto sistema de cartas rogatórias. O que não se pode é, com as devidas vênias, entender que a falta de intervenção das autoridades centrais, instituídas para agilizar a assistência jurídica, seria suficiente para impor um entrave burocrático adicional e anular as provas compartilhadas.

Ademais, se respeitadas as garantias processuais do investigado, não vislumbro qual seria o prejuízo decorrente da cooperação direta entre as agências policiais e acusadoras, sem a participação das autoridades centrais. Este fato não causa qualquer gravame ao investigado, tampouco implica maior onerosidade na atuação estatal em seu desfavor. A ilicitude da prova ou do meio de sua obtenção somente poderia ser pronunciada se a parte recorrente demonstrasse alguma violação de suas garantias, ou das específicas regras de produção probatória - temas que, como dito, não são objeto do MLAT. Sobre este ponto, a defesa compreende que a omissão das autoridades centrais teria impedido o exercício do contraditório antes da realização da diligência de quebra de sigilo bancário. Este argumento, contudo, não prospera. Em primeiro lugar, porque o Tratado em comento não prevê, como consequência da intermediação das autoridades centrais, qualquer forma de notificação ou participação do investigado no procedimento de entrega de documentos, disciplinado no art. 13 do MLAT. E, em segundo lugar, porque a quebra do sigilo independe da anterior formação de contraditório, o qual é exercido de forma diferida, no curso do processo judicial, como já se pronunciou este STJ:

...

Por todos estes fatores, penso que o compartilhamento direto de provas, sem requerimento formulado pela autoridade central brasileira e dirigido à norte-americana, não gera a nulidade enxergada pela defesa, devendo ser mantida a jurisprudência desta Corte Superior, formada em processos também derivados do *Caso Banestado*." (com nossos destaques)

29. Assim, mesmo no processo penal, no qual a lei permite a adoção de medidas restritivas da liberdade de locomoção, o STJ deu interpretação que privilegia a fluidez da cooperação internacional, **sem descuido da proteção dos direitos de defesa e devido processo legal regulados pelos ordenamentos jurídicos internos.**

30. No presente caso, também não vemos razão para fazer uma leitura das Convenções UNCAC, da OCDE e de Palermo que seja restritiva da cooperação.

31. Do julgado também vale destacar que o MLAT não contempla regras de validade da atividade de produção probatória, pois tais regras são previstas no ordenamento jurídico de cada Estado, e é frente a elas que a prova oriunda da cooperação internacional deve ser valorada. O mesmo, mudando o que deve ser mudado, ocorre com as Convenções sob análise nesta consulta, em razão de seu caráter geral, como já exposto.

32. Nesse ponto, prosseguindo a análise, **considerando que existe fundamento jurídico para a assistência no compartilhamento e produção de provas por contato direto entre órgãos administrativos dos Estados partes da Convenção, e considerando que a prova oral é meio de prova admitido pela lei interna, mostra-se possível a participação de agente público estrangeiro em auxílio à produção de prova oral pela CGU em processos administrativos de responsabilização, desde que respeitadas as garantias processuais fundamentais, aplicáveis a nacionais e estrangeiros.**

33. Nesse caso, é de se notar que o auxílio do agente público estrangeiro converge com a liberdade de produção de prova e o poder de presidir a instrução conferidos pela lei aos órgãos correccionais da CGU.

34. Acerca disso, veja-se a CF/88 e o próprio CPC:

CF/88

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se **aos brasileiros e aos estrangeiros** residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: ...

CPC

Art. 26. A cooperação jurídica internacional será regida por tratado de que o Brasil faz parte e observará:

I - o respeito às **garantias do devido processo legal** no Estado requerente;

II - a igualdade de tratamento entre **nacionais e estrangeiros, residentes ou não no Brasil**, em relação ao acesso à justiça e à tramitação dos processos, assegurando-se assistência judiciária aos necessitados;

III - a **publicidade processual, exceto nas hipóteses de sigilo** previstas na legislação brasileira ou na do Estado requerente; [...]

Art. 27. A cooperação jurídica internacional terá por objeto:

I - citação, intimação e notificação judicial e extrajudicial;

II - **colheita de provas e obtenção de informações;**

III - homologação e cumprimento de decisão;

IV - concessão de medida judicial de urgência;

V - assistência jurídica internacional;

VI - **qualquer outra medida** judicial ou **extrajudicial não proibida pela lei brasileira.**

35. Naturalmente, em cumprimento às Convenções e aos princípios do direito internacional, também deverão ser respeitadas a voluntariedade e a igualdade do Estado Parte do agente público estrangeiro chamado a prestar assistência.

36. Esclarece-se que as Convenções autorizam que a autoridade estrangeira preste *assistência* nas investigações e procedimentos administrativos (art. 43, item 1, da UNCAC), inclusive em *apoio* aos *órgãos responsáveis pela condução de processos não-criminais*, caso da Comissão de PAR (art. 9, item 1, da Convenção da OCDE).

37. Para tanto, na UNCAC, impõe-se aos Estados Partes a adoção de medidas eficazes para "*promover o intercâmbio de pessoal*" (art. 48, item 1, alínea "e"), cooperar com o Estado processante na realização de "*... indagações a respeito dos delitos compreendidos na presente Convenção acerca de: i) A identidade, o paradeiro e as atividades de pessoas presumidamente envolvidas em tais delitos ou a situação de outras pessoas interessadas; ii) A movimentação do produto do delito ou de bens derivados da prática desses delitos; iii) A movimentação de bens, equipamentos ou outros instrumentos utilizados ou destinados à prática desses delitos....*", **intercambiar informações e coordenar as medidas administrativas e de outras índoles** adotadas para a pronta detecção dos delitos compreendidos na Convenção.

38. Assim, não se trata do caso de a autoridade estrangeira exercer as funções típicas dos agentes públicos competentes da CGU, substituindo-os, mas de atuar na condição de colaborador, representando órgão de seu Estado, ao exercício das funções da CGU. No caso da tomada de depoimentos, poderia o agente público estrangeiro, por exemplo, em razão de sua *expertise* na matéria sob apuração, sugerir perguntas e pontos a serem esclarecidos à Comissão de PAR. A hipótese, aliás, assemelha-se ao já previsto no Decreto nº 8420/2015 e na Instrução Normativa CGU nº 13/2019:

Decreto nº 8.420/2015

Art. 9º O prazo para a conclusão do PAR não excederá cento e oitenta dias, admitida

prorrogação por meio de solicitação do presidente da comissão à autoridade instauradora, que decidirá de forma fundamentada. ...

§ 2º A comissão, para o devido e regular exercício de suas funções, poderá: ...

II - solicitar a **atuação de especialistas com notório conhecimento, de órgãos e entidades públicos ou de outras organizações, para auxiliar na análise** da matéria sob exame; e

III - solicitar ao órgão de representação judicial ou equivalente dos órgãos ou entidades lesados que requeira as medidas necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive de busca e apreensão, no País **ou no exterior**. ...

IN CGU nº 13/2019

Art. 20. Recebida a defesa escrita, a comissão avaliará de forma motivada a pertinência de produzir as provas eventualmente requeridas pela pessoa jurídica processada, podendo indeferir os pedidos de produção de provas que sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias, protelatórias ou intempestivas. ...

§ 3º A comissão poderá solicitar a **atuação de especialistas com notório conhecimento, de órgãos e entidades públicos ou de outras organizações**, a fim de **auxiliar a análise da matéria sob exame**, assegurada a apresentação de quesitos pela pessoa jurídica processada no prazo estipulado pela comissão.

39. Daí se observa que a produção de prova com a assistência da autoridade estrangeira **não depende, necessariamente, da constituição de Equipe Conjunta de Investigação (ECI), prevista no art. 49 da UNCAC, bem como no art. 19 da Convenção de Palermo**, modalidade de cooperação mais estreita entre os Estados Partes, que consiste em **órgão misto** para realização de investigações conjuntas.

40. Assim preveem as Convenções:

UNCAC

Artigo 49

Investigações conjuntas

Os Estados Partes considerarão a **possibilidade de celebrar acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais** em virtude dos quais, em relação com questões que são objeto de investigações, processos ou ações **penais** em um ou mais Estados, as autoridades competentes possam estabelecer **órgãos mistos** de investigação. Na falta de tais acordos ou tratados, as investigações conjuntas poderão levar-se a cabo mediante **acordos acertados caso a caso**. Os Estados Partes interessados velarão para que a soberania do Estado Parte em cujo território se efetua a investigação seja plenamente respeitada.

Convenção de Palermo

Artigo 19

Investigações conjuntas

Os Estados Partes considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou protocolos bilaterais ou multilaterais em virtude dos quais, com respeito a matérias que sejam objeto de investigação, processos ou ações **judiciais** em um ou mais Estados, as autoridades competentes possam estabelecer **órgãos mistos** de investigação. Na ausência de tais acordos ou protocolos, poderá ser decidida casuisticamente a realização de investigações conjuntas. Os Estados Partes envolvidos agirão de modo a que a soberania do Estado Parte em cujo território decorra a investigação seja plenamente respeitada.

41. O Guia Técnico da UNCAC registra que o primeiro marco normativo internacional para estabelecimento de investigações conjuntas foi aprovado em 2002 pelo Conselho Europeu, que respaldou o art. 13 do Convênio da União Europeia sobre Assistência Judicial em Matéria Penal de 2000, cujo enfoque é a criação de **equipes conjuntas para a investigação de delitos graves de alcance transnacional, na qual vários Estados membros levam a cabo investigações penais em que as circunstâncias específicas do caso requerem uma atuação coordenada e concertada** (<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53541_Ebook_s.pdf>, pg. 196. Acesso em 07/10/2021).

42. A seguinte publicação do DRCI tratou do assunto:

“O objetivo principal de uma ECI é dinamizar procedimentos de cooperação internacional e **permitir o trabalho próximo e concomitante, na produção de provas, entre autoridades de investigação de dois ou mais países**, de forma a viabilizar, com maior celeridade e objetividade, a colaboração no combate ao crime.

Apesar dos diversos acordos internacionais sobre assistência jurídica em matéria penal – tanto bilaterais como multilaterais – já ratificados e em vigor no Brasil, **o tema específico sobre equipes conjuntas de investigação ainda vem esbarrando na insuficiência de instrumentos legais que viabilizem, por completo, essa forma de cooperação no ordenamento jurídico brasileiro**. ...

De acordo com esses artigos, a formação de uma ECI deverá respeitar a soberania do Estado no qual as investigações serão conduzidas. Entretanto, é importante destacar que

esses artigos apenas preveem genericamente a possibilidade de constituição das equipes conjuntas de investigação, sem que sejam disciplinados expressamente requisitos para a constituição e funcionamento dessas equipes a serem criadas entre os Estados-Parte.

Dentro da legislação interna brasileira, a única previsão existente acerca da viabilidade de concretização de ECI's está na recente Lei nº 13.344, de 06 de outubro de 2016, que trata sobre a prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas. No seu artigo 5º, estipula-se que a repressão ao tráfico de pessoas poderá ocorrer a partir da 'formação de equipes conjuntas de investigação'. Mais uma vez, é possível perceber como a legislação é lacônica ao lidar com esse instituto, sem indicar como seria essa formação. ...”

(Cooperação em Pauta – DRCI/SENAJUS/MJ - ISSN - 2446 - 9211 / no 48 - Fevereiro 2019)

43. Cabe registrar também que se encontra em vigor, em matéria penal, o Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de ECIs, firmado pela República Federativa do Brasil, em San Juan, em 2 de agosto de 2010, e promulgado pelo Decreto nº 10.452/2020, o qual apresentou as seguintes definições para os Estados Partes:

ARTIGO 1º

Âmbito

As autoridades competentes de uma Parte, que estiverem a cargo de uma investigação **penal**, poderão solicitar a criação de uma Equipe Conjunta de Investigação às autoridades competentes de outra Parte, quando essa investigação tiver por objeto **condutas delituosas que por suas características exijam a atuação coordenada de mais de uma Parte.**

...

ARTIGO 3º

Definições

Para os fins do presente Acordo Quadro, entender-se-á por:

3.1. Equipe Conjunta de Investigação (ECI): É a constituída por meio de um instrumento de cooperação técnica específico que se celebra entre as Autoridades Competentes de duas ou mais Partes, para levar adiante investigações penais em seus territórios, por um tempo e fim determinados.

3.2 Instrumento de Cooperação Técnica: É o documento assinado entre as Autoridades Competentes, pelo qual se constitui uma ECI. Deverá conter os requisitos exigidos no presente Acordo Quadro.

3.3. Autoridades Competentes: São aquelas designadas em cada uma das Partes, conforme sua normativa interna, para propor a criação e para a respectiva aprovação de uma ECI.

3.4. Autoridade Central: É aquela designada por cada Parte, conforme sua legislação interna, para receber, analisar e transmitir as solicitações de constituição de uma ECI.

3.5 Integrantes da ECI: São os indicados no Instrumento de Cooperação Técnica, designados pelas Autoridades Competentes das Partes.

44. Observa-se que a constituição de ECI administrativa no âmbito de processo de responsabilização demandaria maior discussão e análise técnica acerca da compatibilidade da equipe internacional mista com as regras que dispõem sobre o processo administrativo sancionador brasileiro, a exemplo da competência legal atribuída à Comissão de servidores estáveis (art. 10 da LAC).

45. Da mesma forma, como indicado pela Nota Técnica da DIREP, no que a segue o Acordo no âmbito do Mercosul, a UNCAC dispõe sobre a criação de ECIs para investigações **penais**. Já a Convenção de Palermo refere-se a **processos judiciais**. Ademais, mesmo se estendida aos processos administrativos por analogia, como também indicou a Nota Técnica, *"supõe a celebração de acordos ou tratados para que assim se proceda"*.

46. Pelo exposto, em resposta à consulta formulada pela DIREP/CRG/CGU, **concluimos pela possibilidade jurídica da cooperação internacional pela via do contato direto (sem mediação da autoridade central) em processos administrativos de responsabilização que apuram atos de corrupção, inclusive por meio do compartilhamento e da produção de provas**, com fundamento no art. 43, item 1, segunda parte, e no art. 48, item 2, da Convenção da ONU (UNCAC); nos itens 1 e 6 da Resolução 6/4 da Conferência dos Estados Partes da UNCAC; no art. 9, item 1, segunda parte, e no art. 11, parte final, da Convenção da OCDE; e no art. 27, item 2, da Convenção de Palermo (UNTOC). No mesmo sentido, também se mostra **juridicamente possível a produção de prova oral pelo órgão correicional competente com a utilização de subsídios fornecidos por agente público estrangeiro em auxílio à CGU, desde que respeitadas as garantias processuais fundamentais, aplicáveis a brasileiros e estrangeiros.**

47. **Em paralelo, tendo em vista que as Convenções citadas possuem caráter geral, sugere-se que a DIREP e demais órgãos envolvidos da CGU, em análise de mérito, avaliem a possibilidade de se realizar tratativas para o uso de instrumentos internacionais (tratados, acordos ou declarações) na regulamentação da cooperação internacional administrativa em âmbito multilateral, regional ou bilateral, como indicado nas Convenções, tendo por escopo o aprimoramento da segurança, da clareza e da efetividade dos meios de assistência entre os Estados Partes.**

48. **Na avaliação, poderá ser considerada a pertinência de se estabelecer interlocução com o DRCI/SENAJUS/MJ para também, se for o caso, propor medidas em prol da segurança e da agilidade da cooperação internacional no curso das apurações,** tendo em vista a competência do art. 14, incisos I e VII, do Decreto nº 9.662/2019, a especialidade do órgão na matéria, a relevância e a complementariedade do papel da autoridade central, além do fato de que a questão discutida, na percepção da DIREP, “... é sensível, porque tangencia a soberania nacional (art. 1º, I, da CRFB). O exame do direito público interno e externo não dispensa considerações de ordem política”.

III - CONCLUSÃO

49. Pelo exposto, em resposta à consulta formulada pela DIREP/CRG/CGU, opina-se pela possibilidade jurídica da cooperação internacional pela via do contato direto em processos administrativos de responsabilização que apuram atos de corrupção, inclusive por meio do compartilhamento e da produção de provas, com fundamento na Convenção da ONU (UNCAC), na Convenção da OCDE e na Convenção de Palermo. No mesmo sentido, também se mostra juridicamente possível a produção de prova oral pelo órgão correicional competente com a utilização de subsídios fornecidos por agente público estrangeiro em auxílio à CGU, desde que respeitadas as garantias processuais fundamentais, aplicáveis a brasileiros e estrangeiros.

50. Sem prejuízo do opinado acima, apresentam-se as sugestões dos itens 47 e 48 da fundamentação deste Parecer para avaliação de mérito dos órgãos técnicos.

É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 08 de outubro de 2021.

THIAGO SIMÕES LACERDA
Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190106306202031 e da chave de acesso dc11f936

Documento assinado eletronicamente por THIAGO SIMOES LACERDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 736551560 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO SIMOES LACERDA. Data e Hora: 08-10-2021 00:43. Número de Série: 13813132. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

DESPACHO n. 00677/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.106306/2020-31

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU

ASSUNTOS: COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

1. Aprovo, por seus fundamentos fático e jurídicos, o **PARECER n. 00320/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União, **THIAGO SIMÕES LACERDA** que conclui:

[...] pela possibilidade jurídica da cooperação internacional pela via do contato direto (sem mediação da autoridade central) em processos administrativos de responsabilização que apuram atos de corrupção, inclusive por meio do compartilhamento e da produção de provas, com fundamento no art. 43, item 1, segunda parte, e no art. 48, item 2, da Convenção da ONU (UNCAC); nos itens 1 e 6 da Resolução 6/4 da Conferência dos Estados Partes da UNCAC; no art. 9, item 1, segunda parte, e no art. 11, parte final, da Convenção da OCDE; e no art. 27, item 2, da Convenção de Parlermo (UNTOC). No mesmo sentido, também se mostra **juridicamente possível a produção de prova oral pelo órgão correicional competente com a utilização de subsídios fornecidos por agente público estrangeiro em auxílio à CGU, desde que respeitadas as garantias processuais fundamentais, aplicáveis a brasileiros e estrangeiros.**

Em paralelo, tendo em vista que as Convenções citadas possuem caráter geral, sugere-se que a DIREP e demais órgãos envolvidos da CGU, em análise de mérito, avaliem a possibilidade de se realizar tratativas para o uso de instrumentos internacionais (tratados, acordos ou declarações) na regulamentação da cooperação internacional administrativa em âmbito multilateral, regional ou bilateral, como indicado nas Convenções, tendo por escopo o aprimoramento da segurança, da clareza e da efetividade dos meios de assistência entre os Estados Partes.

Na avaliação, poderá ser considerada a pertinência de se estabelecer interlocução com o DRCI/SENAJUS/MJ para também, se for o caso, propor medidas em prol da segurança e da agilidade da cooperação internacional no curso das apurações, tendo em vista a competência do art. 14, incisos I e VII, do Decreto nº 9.662/2019, a especialidade do órgão na matéria, a relevância e a complementariedade do papel da autoridade central, além do fato de que a questão discutida, na percepção da DIREP, “... é sensível, porque tangencia a soberania nacional (art. 1º, I, da CRFB). O exame do direito público interno e externo não dispensa considerações de ordem política”.

2. À Consideração Superior, com sugestão de encaminhamento da manifestação ao órgão consulente - **DIREP/CRG/CGU**.

Brasília, 09 de outubro de 2021.

ÁGUEDA CRISTINA GALVÃO PAES DE ANDRADE
PROCURADORA FEDERAL
COORDENADORA DA COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Documento assinado eletronicamente por AGUEDA CRISTINA GALVAO PAES DE ANDRADE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 743121005 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): AGUEDA CRISTINA GALVAO PAES DE ANDRADE. Data e Hora: 09-10-2021 18:42. Número de Série: 7128709619264817512. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO n. 00680/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.106306/2020-31

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU

ASSUNTOS: COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, **aprovo**, nos termos do **DESPACHO n. 677/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o **PARECER n. 320/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, que, com fundamento na Convenção da ONU (UNCAC), na Convenção da OCDE e na Convenção de Palermo, opinou pela possibilidade jurídica da cooperação internacional pela via do contato direto entre autoridades administrativas em processos administrativos de responsabilização que apuram atos de corrupção, inclusive por meio do compartilhamento e da produção de provas; e da participação de autoridades estrangeiras em oitivas administrativas conduzidas por autoridades nacionais, e vice-versa.

2. **COMPLEMENTO** a manifestação aprovada com uma distinção acerca da regra de regência e dos institutos jurídicos aplicáveis à questão. Com efeito, sem me dissociar da conclusão pela possibilidade jurídica do compartilhamento direto de provas documentais, aponto que **não necessariamente** o fundamento jurídico para a legalidade destas práticas está nos institutos e regras do que a legislação processual civil chama de "**Cooperação Jurídica Internacional**", sinônimo do que os tratados denominam de "**Assistência Judicial Recíproca**". Atividades instrutórias mais simples de **comunicação ou compartilhamento de informações e provas documentais** -- que consistam apenas na emissão e recepção de informações já de posse de órgãos públicos nacionais, subnacionais ou estrangeiros -- parecem-me ser uma **mera manifestação de atividade administrativa**, e portanto ser satisfatoriamente regidas pelas regras tradicionais da instrução no processo administrativo (Lei 9.784/1999):

Art. 29. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.

§ 1º O órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo.

§ 2º Os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes.

Art. 30. São inadmissíveis no processo administrativo as provas obtidas por meios ilícitos.

3. É que do ponto de vista da cooperação jurídica internacional enquanto fenômeno do direito processual *judiciário*, o procedimento do auxílio direto / cooperação jurídica internacional direciona-se conceitualmente à postulação de ato jurisdicional do Estado requerido, o que nem sempre ocorrerá nos processos administrativos sancionatórios. **Essa desnecessidade de atuação judiciária é o caso do compartilhamento de provas documentais de posse da Administração nacional ou estrangeira, em que a autoridade, voluntariamente ou a pedido, compartilhe documentos dos quais já disponha com seus congêneres de outros países.** De qualquer maneira, como no processo administrativo brasileiro se admitem todos meios de prova admitidos em direito, afigura-se também **possível solicitar diretamente que alguma ação instrutória seja executada por uma autoridade administrativa estrangeira** (tal como oitiva das partes ou testemunhas, realização de perícias e inspeções, cruzamentos de dados de sistemas, etc.).

4. Esse contato direto entre autoridades administrativas não infringe as normas da cooperação jurídica internacional, como bem delineou o **PARECER n. 320/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, a cujos fundamentos acrescento o que na doutrina processualista da cooperação internacional se denomina de "**transmissão espontânea de informações**", fenômeno previsto tanto no direito interno, quanto no internacional:

CPC

Art. 26. A cooperação jurídica internacional será regida por tratado de que o Brasil faz parte e observará:

V - a espontaneidade na transmissão de informações a autoridades estrangeiras.

Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo - Decreto 5.015/2004)

Artigo 18 - Assistência judiciária recíproca

4. Sem prejuízo do seu direito interno, as autoridades competentes de um Estado Parte poderão, **sem pedido prévio, comunicar informações** relativas a questões penais a uma autoridade competente de outro Estado Parte, se considerarem que estas informações poderão ajudar a empreender ou concluir com êxito investigações e processos penais ou

conduzir este último Estado Parte a formular um pedido ao abrigo da presente Convenção.

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida - Decreto 5.687/2006)

Artigo 46 - Assistência judicial recíproca

4. Sem menosprezo à legislação interna, as autoridades competentes de um Estado Parte poderão, **sem que se lhes solicite previamente, transmitir informação** relativa a questões penais a uma autoridade competente de outro Estado Parte se creem que essa informação poderia ajudar a autoridade a empreender ou concluir com êxito indagações e processos penais ou poderia dar lugar a uma petição formulada por este último Estado Parte de acordo com a presente Convenção.

5. Note-se ainda que, apesar de a doutrina processualista sobre a cooperação jurídica internacional denominar a cooperação não-intermediada entre autoridades administrativas similares de países distintos de "**cooperação informal**", é preciso esclarecer que ela pode ser adjetivada de "informal" apenas na medida em que comparada à cooperação jurídica judiciária mediada pela via diplomática, rogatória ou auxílio direto mediado por autoridades centrais. Ainda que visto como ato administrativo "puro", o compartilhamento de documentos deve seguir as formalidades mínimas do rito do processo administrativo, citando-se novamente a Lei do Processo Administrativo:

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

6. Finalmente, dirijo parcialmente acerca da recomendação do item 48 do parecer aprovado sobre interlocuções com a Autoridade Central para fins de "**cooperação espontânea ou informal**" entre autoridades administrativas congêneres. Conforme distinção estabelecida acima, não sendo a indagação hipótese de provocação de medida probatória a ser produzida judicialmente, no Brasil ou no estrangeiro, parece-me **desnecessário o envolvimento da Autoridade Central nesta modalidade** de cooperação internacional, tanto pelas regras de regência do processo administrativo, quanto pelas regras de regência processuais que tratam da espontaneidade do envio de informações em certos casos. Em outras palavras, recomenda-se a intermediação da Autoridade Central apenas nos casos em que a atividade probatória requerida envolva medida judicial nacional ou estrangeira, hipótese que atrai a regência das regras processuais judiciárias do "auxílio direto / assistência judicial recíproca."

7. Ao Protocolo, para trâmite via SEI à DIREP/CRG, ciência à DAL/SCC e à AINT, e inclusão do parecer aprovado na Base de Conhecimento.

Brasília, 27 de outubro de 2021.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190106306202031 e da chave de acesso dc11f936

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 744164499 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 27-10-2021 15:06. Número de Série: 17308126. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
