



AIAMP

Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos

Guia de Boas Práticas

Luta Contra o Tráfico de Drogas

MPF

Ministério Público Federal

Guia de Boas Práticas

Luta Contra o Tráfico de Drogas

2013

DIRECTORA DE LOS TALLERES

Rosa Ana Moran Martinez

Fiscal de Sala de Cooperación Internacional (España)

PARTICIPANTES

ARGENTINA

Sebastián Lorenzo Basso

Fiscal Federal de Morón

BRASIL

Douglas Fischer

Procuraduría General de Brasil

Fiscal Regional de La República

CHILE

Cristian Aliaga Ayarza

Fiscalía de Chile

Fiscal Jefe, Fiscalía de Calama

Nicolas Arrieta

Ministerio Público de Chile

Director de la Unidad Especializada de Drogas

Loreto Castro de Halleux

Ministerio Público de Chile

Encargada de Comunicaciones (Sec. Aiamp)

COSTA RICA

Alvaro Montoya Martinez

Ministerio Público de Costa Rica

Fiscal

Juan Luis Jimenez

Fiscal de Juicio A.i.

Fiscalía Adjunta de Narcotráfico de Ministerio Público

ECUADOR

Fernando Guerrero

Fiscalía General de Ecuador

Fiscal de Antinarcóticos

EL SALVADOR

Jorge Orlando Cortéz Díaz

Ministerio Público de El Salvador

Fiscal

ESPAÑA

Rosa Ana Moran Martinez

Fiscal de Sala de Cooperación Internacional

Angel Bodoque Agredano

Fiscal de la Fiscalía Antidroga, España

Ignacio De Lucas

Fiscal de la Fiscalía Antidroga

GUATEMALA

Oscar Miguel Davila

Ministerio Público de Guatemala

Fiscal

Esteban Baldomero

Agente Fiscal de la Fiscalía de Delitos de Narcoactividad

Fiscalía General de Guatemala

HONDURAS

Jose Montalvan

Ministerio Público de Honduras

Fiscal

MÉJICO

Nestor Fiallo Samayoa

Coordinador General Adscrito a la Unidad Especializada en Investigacion de Delitos Contra la Salud de la Siedo – PGR

Ignacio Garcia Diaz

Agente del Ministerio Publico de la Federacion Adscrito a la Unidad Especializada de Investigacion de Delitos Contra la Salud, de La Siedo PGR Mexico

NICARAGUA

Medardo Antonio Trejos Téllez

Ministerio Público de Nicaragua

Fiscal

PANAMA

Doris Edith Guerra Sánchez

Ministerio Público de Panamá

Secretaría General Especializada Contra la Delincuencia Organizada Panameña Crimen Organizado

PARAGUAY

Gilda Villaba Tottli

Ministerio Público de Paraguay

Agente Fiscal Penal Asignada a la Unidad Especializada en la Lucha Contra el Narcotráfico

PERU

Ivan Quispe

Fiscal Adjunto Supremo de la Fiscalia Suprema de Control Interno Ministerio Público del Perú

REPÚBLICA DOMINICANA

Regis Victorio Reyes

República Dominicana Procurador Fiscal del Distrito Judicial de San Francisco de Macoris

Marcroni Jesus de Mora

Procurador General de la Corte de Apelacion de Montecristi Procuraduría General de la República Dominicana

URUGUAY

Monica Ferrero Alvarez

Fiscal Nacional De Lo Penal Especializada En Crimen Organizado Fiscal de Uruguay.



Guia de Boas Práticas

Luta Contra o Tráfico de Drogas

2013

Copyright © 2013 - AIAMP
Todos os direitos reservados ao autor

Esta é uma publicação do Ministério Público Federal da República Federativa do Brasil como Presidente da Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos

Coordenação Técnica
Secretaria de Cooperação Jurídica Internacional

Planejamento Visual e Diagramação
Secretaria de Comunicação Social

Normalização Bibliográfica
Coordenadoria de Biblioteca e Pesquisa

Tiragem: 5 mil exemplares

Procuradoria Geral da República
SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C
Fone: +55 (61) 3105-5100
70050-900 - Brasília - DF
www.pgr.mp.br

A849g

Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos.

Guia de boas práticas: luta contra o tráfico de drogas = Guia de buenas prácticas: lucha contra el tráfico de drogas / Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos, Cooperación Española. – Brasília: MPF-PGR, 2013.

62, 62 p .

1. Tráfico de droga I. Título.

CDD – 341.5555

SUMÁRIO

Introdução 7

Identificação das Principais Dificuldades na Luta Contra o Tráfico de Drogas *Contexto* 11

Análise das Principais
Dificuldades na Investigação:
Técnicas Especiais De Investigação..... 11

Análise dos Principais Obstáculos
em Matéria de Cooperação Internacional..... 26

Análise das Principais Dificuldades na
Perseguição do Delito de Lavagem de Ativos..... 33

Persecução do Delito de Tráfico de Drogas e Lavagem de Ativos *Recomendações e Boas Práticas* 39

No Quadro das Técnicas
Especiais de Investigação..... 39

No Quadro da Cooperação Internacional..... 41

Na Perseguição do Delito de Lavagem de Ativos..... 49

Anexo 59

Boas Práticas na Luta Contra o Tráfico de Drogas

ROTEIRO.- 1. INTRODUÇÃO. Necessidade de um guia de boas práticas. Objetivos do guia. Estrutura do trabalho em Montevidéu. **II. CONTEXTO. IDENTIFICAÇÃO DAS PRINCIPAIS DIFICULDADES NA LUTA CONTRA O TRÁFICO DE DROGA** A. Análise da situação atual e obstáculos. A. Em matéria de técnicas especiais de pesquisa. B. Em matéria de cooperação internacional. C. Na perseguição do delito de lavagem de ativos. **III. RECOMENDAÇÕES E BOAS PRÁTICAS NA PERSEGUIÇÃO DO DELITO DE TRÁFICO DE DROGAS E LAVAGEM DE ATIVOS.** **ANEXO:** Lista de Procuradorias especializadas

INTRODUÇÃO

O delito de narcotráfico é um claro expoente da delinquência transnacional e do crime organizado. Independentemente da diversidade de delitos que integram o crime organizado, o tráfico de drogas é percebido pela sociedade e se manifesta para os Estados como uma das principais áreas da delinquência transnacional com relação à qual são envidados esforços em diferentes níveis (legislativos, policiais e judiciais, investimento de recursos humanos e financeiros, entre outros).

Em fevereiro de 2010, o Conselho de Segurança das Nações Unidas observou “com preocupação as graves ameaças que o tráfico de drogas e o crime organizado transnacional postulam em alguns casos para a segurança internacional em diferentes regiões do mundo” e convidou o Secretário Geral “a que considere a possibilidade de incorporar essas ameaças como fator nas estratégias de prevenção e análise de conflitos, e na avaliação e planejamento integrados das missões”.

Dessa forma, desenvolver uma estratégia que seja eficaz na luta contra o crime organizado transnacional se transformou em um assunto prioritário na esfera internacional. Uma lista não exaustiva de problemas do crime organizado transnacional com o qual nos deparamos incluiria, indubitavelmente, o tráfico de pessoas, o tráfico ilícito de migrantes, o tráfico de drogas, o tráfico de armas, o contrabando de recursos ambientais, o contrabando de produtos falsificados, a pirataria marítima e os crimes cibernéticos.

Atualmente, o **crime organizado**¹ parece não ser tanto um grupo de pessoas que participam de diversas atividades ilícitas mas um grupo de atividades ilícitas de que alguns particulares e grupos participam. Se esses particulares são detidos e encarcerados, as atividades continuam, porque o mercado ilícito e os incentivos que ele gera se mantêm. Para resolver os problemas do crime organizado transnacional, é necessário compreender a escala em que operam estes mercados.

No que se refere à produção, o **Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (UNODC)**² e os governos interessados realizam há vários anos estudos das principais zonas de cultivo do arbusto de coca e de papoula, de maneira que é possível estimar com certa precisão a quantidade de cocaína e heroína produzida. Muitos países fornecem para a UNODC seus dados sobre apreensões de droga e muitos dos principais países de destino contam com dados de estudos sobre o número de pessoas que consomem drogas. A oferta, a demanda e as apreensões podem ser calculadas para obter uma radiografia mais exata que aquela oferecida por uma única fonte de dados. Entretanto, o informe das Nações Unidas destaca como são grandes as lacunas de conhecimento com respeito à forma de funcionamento dos mercados de drogas.

Com relação às rotas de tráfico, quando abordamos o tráfico de cocaína com destino à Europa, adverte-se sobre o estabelecimento de novos itinerários, de modo que os traficantes continuam utilizando os países do Caribe como ponto de passagem, mas muitas vezes agora, em direção à África central e África ocidental como zonas de armazenamento e tráfico da cocaína considerando a fragilidade dos Estados desta região. No que diz respeito à substância narcótica

1 A Convenção de Palermo oferece em seu Art. 2.a) a definição de organização: Por “grupo delituoso organizado” se entenderá um grupo estruturado de três ou mais pessoas que exista durante certo tempo e que atue planejadamente com o propósito de cometer um ou mais delitos graves ou delitos tipificados de acordo com a presente Convenção com vistas a obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício de ordem material. Uma definição de crime organizado que parece que tem evoluído rapidamente adaptando-se aos mercados ilícitos e às novas estruturas fruto da globalização. A atividade policial, sem dúvida, tem contribuído para que estes grupos mudem suas estratégias para evitar sua desarticulação.

2 Informe das Nações Unidas do ano de 2010 sobre delinquência transnacional.

que tem como destino o mercado mais importante, Estados Unidos, percebe-se igualmente como a grande maioria dos Estados da América do Sul e da América Central sofrem as consequências das rotas de tráfico que utilizam os diferentes cartéis e organizações criminosas, que novamente, adaptam seus métodos criminosos para evitar a perseguição policial e judicial.

Esta breve análise nos mostra a necessidade de agir coordenadamente, de forma ágil e eficaz, envolvendo todos os países no que se tem chamado de “responsabilidade compartilhada”, países produtores, países de trânsito e de destino. E é neste contexto que os membros do Ministério Público devem dar um passo a mais no quadro de uma estratégia comum, coordenada e decidida, que se articule através de orientações práticas que permitam combater com todos os recursos de que dispomos –legais, humanos e econômicos- o crime organizado e em particular o tráfico de drogas.

Este é o propósito último do Guia de boas práticas na luta contra o tráfico de drogas. Proporcionar aos membros do Ministério Público dos países membros da AIAMP um documento de consulta, útil e ao mesmo tempo, fácil de manusear, que permita de forma prática otimizar o trabalho do Ministério Público na luta contra este tipo de delinquência. Com este objetivo, membros do Ministério Público de diferentes países ibero -americanos se reuniram em dois seminários em anos consecutivos no Centro de Formação da Agência Espanhola de Cooperação Internacional em Montevideú. O primeiro seminário aconteceu nos dias 20 a 24 de Setembro de 2010 e o segundo nos dias 1 a 4 de agosto de 2011. Em ambos os seminários, foram examinadas três áreas chave para a perseguição destes delitos:

- As técnicas especiais de investigação na luta contra o tráfico de drogas (e a lavagem de ativos), e sua incorporação como prova ao processo.
- A cooperação internacional como meio indispensável para combater a criminalidade organizada, e, em particular, o tráfico de drogas, na medida em que este delito (e lavagem de dinheiro a ele associada) apresentam uma natureza transnacional.

- O delito de lavagem de ativos, como ilícito penal cuja persecução torna-se imprescindível para privar as organizações criminosas de seus recursos financeiros.

Identificação das Principais Dificuldades na Luta Contra o Tráfico de Droga

CONTEXTO

Uma vez que o trabalho desenvolvido pelos membros do Ministério Público em Montevideu foi organizado através das três oficinas temáticas mencionadas, (A) análise de técnicas especiais de investigação; (B) ferramentas de cooperação internacional na luta contra o tráfico de drogas; e (C) perseguição do delito de lavagem de ativos, a partir de uma perspectiva sistemática, torna-se necessário abordar a análise de cada um dos obstáculos que se apresentam de forma independente (ainda que em última instância tenham sido detectadas questões comuns aos seminários).

ANÁLISE DAS PRINCIPAIS

DIFICULDADES NA INVESTIGAÇÃO:

TÉCNICAS ESPECIAIS DE INVESTIGAÇÃO

A luta contra o crime organizado requer meios especiais de investigação que permitam aos membros do Ministério Público e investigadores enfrentar o desafio que estas organizações representam por sua dimensão transnacional e o emprego de meios de especial envergadura para perpetrar os delitos.

Também implica modificar o paradigma tradicional de investigações, em geral, os casos de criminalidade organizada e especialmente os vinculados ao narcotráfico internacional são observados pelos membros do Ministério Público em tempo real, enquanto os acontecimentos vão se desenvolvendo. Acontece inclusive de as pesquisas

serem iniciadas antes do começo de algumas atividades concretas de transporte e comércio das substâncias ilícitas. Isto implica modificar a visão retrospectiva, própria do juiz, por uma prospectiva, com as implicações que isso traz sobre os métodos de coleta e recompilação probatória, valorização das circunstâncias necessárias para efetuar ou solicitar medidas intrusivas e em torno das estratégias investigativas.

De acordo com o exposto, é conveniente definir, os meios de investigação, entendendo-se por estes, aquelas técnicas ou ferramentas que permitam – de acordo com o ordenamento interno de cada país, a obtenção de elementos ou meios probatórios que permitam obter informação útil com o objetivo de combater o crime organizado, tal e como dispõem tanto a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988, (“Convenção de Viena de 1988) como a Convenção das Nações Unidas sobre Crime Organizado Transnacional (“Convenção de Palermo”).

De acordo com as disposições previstas nestes instrumentos internacionais e as experiências recolhidas da prática, as técnicas especiais de investigação mais eficazes na luta contra a criminalidade organizada e, em particular contra o tráfico de drogas e substâncias químicas utilizadas para tal fim, são: a interceptação das comunicações, a entrega vigiada ou controlada, o agente infiltrado, o informante ou colaborador e o agente revelador, isto sem prejuízo de dispor de instituições processuais que permitam garantir a proteção de testemunhas, a preservação de identidade segundo proceda e quaisquer outras que garantam a celeridade e sucesso das investigações desenvolvidas para tal fim. Além disso, é necessário contar com ferramentas que permitam ter acesso de maneira plena à informação relacionada com estados patrimoniais e financeiros dos investigados, isso com a finalidade de não se centrar exclusivamente na descoberta, descuido ou sequestro das substâncias ilícitas submetidas ao controle por cada uma das legislações, mas também com as atividades de “lavagem de dinheiro” e os “enriquecimentos patrimoniais ilícitos” derivados das atividades de tráfico de drogas, demonstrativos estes últimos na imensa maioria dos casos, das atividades sancionadas, sem prejuízo de configurar ilícitos autônomos

a sancionar pelas diversas legislações tanto na jurisdição civil, penal como contenciosa administrativa.

Com relação a esta última situação e prévio à definição destas ferramentas, é necessário enunciar as atividades a serem desenvolvidas pelos investigadores que permitirão obter em Registros Públicos ou Privados, informação relacionada aos investigados e seu núcleo mais próximo, com inscrições de domínio em tais registros, entre outros dados que podem ser relevantes para a investigação patrimonial. Também se faz necessário poder ter acesso de maneira rápida e oportuna a semelhantes registros com o fim de obter informação tributária, comercial, financeira, trabalhista, etc. sem prejuízo de contar com especialistas que colaborem com o ente investigador naquelas diligências necessárias para a comprovação e estabelecimento de eventuais irregularidades patrimoniais, que fundamentem, se for procedente, a solicitação de medidas intrusivas ou cautelares contra o investigado e seu patrimônio.

Também, com o objetivo de facilitar a investigação patrimonial que deve ser realizada com relação às organizações criminosas e seus membros, é necessário dispor de manuais que contenham critérios de atuação e recomendações que permitam aos fiscais contar com uma pauta ou orientação geral das diligências que ordinariamente e na maioria dos casos é requerida para detectar, assegurar, tomar posse e, de forma definitiva, recuperar os bens e ativos pertencentes a uma pessoa investigada ou organização criminosa.

Para tal, as fontes as que podem recorrer os fiscais podem ser fechadas, semi fechadas ou abertas, segundo sejam requeridas ou não uma chave, dado ou autorização para ter acesso à informação requerida.

Dessa forma e sem que a presente lista tenha caráter taxativo, mas tão somente a título de orientação ou exemplo, se sugere como diligências a serem praticadas: recolher informação das seguintes fontes:

- Repartições Públicas arrecadoras de Impostos
- Boletins ou Registros de dados e antecedentes comerciais

- Repartições da Fazenda
- Tribunal ou Registro Eleitoral
- Dependências Públicas relacionadas com o Registro Civil e Identificação
- Superintendência de Bancos e Instituições Financeiras
- Superintendências de Administradoras de Fundos de Pensões, Poupança e previsão
- Registros de Propriedades e/ ou Bens Imóveis
- Registros ou Câmaras de Comércio
- Páginas amarelas, brancas e verdes
- Bases de dados do Poder Judiciário
- Buscadores de Informação em páginas Web
- Serviços públicos de Migrações, Aduanas, etc.

Tratamento particular de algumas técnicas de investigação

Intervenção das comunicações

Constata-se que a maioria dos países membros da AIAMP, contemplam em suas legislações como técnicas especiais de investigação a interceptação telefônica e de outras formas de comunicação. Sua prática requer autorização judicial, de ofício ou a petição da Procuradoria, já que a atividade consistente na escuta material, a compilação, custódia e remissão do resultado, corresponde principalmente à polícia.

Os requerimentos para a obtenção de interceptações telefônicas ou de outros meios de comunicação, costumam ser realizados por

escrito e autorizados pelo órgão judicial da mesma forma, constituindo uma formalidade que pode em muitos casos entorpecer a celeridade e eficiência necessárias na investigação destes fatos.

Também se tem observado que em alguns países como, por exemplo, Costa Rica, a legislação e a jurisprudência interna estabelecem que o conteúdo da interceptação de comunicações, seja remetida aos próprios juízes com o objetivo de que eles mesmos efetuem e não a Procuradoria, a quem corresponde a investigação, a análise dos registros, circunstância que dificulta e entorpece o trabalho investigativo.

Em alguns casos, adverte-se que a lentidão na tramitação das solicitações de interceptação, tem relação com a ausência de previsões legais que permitam efetuar requerimentos ou solicitações aos órgãos jurisdicionais de maneira ágil e rápida, aproveitando os meios tecnológicos, seja através de e-mails, telefones, fax ou outros meios idôneos em casos urgentes e fundados.

Além disso, se observa que em muitas das legislações são exigidas formalidades excessivas e vazias de significado, sem que existam vias que permitam priorizar os casos urgentes, como exigir que as solicitações deste tipo de medidas sejam feitas sempre de forma escrita e com excesso de fundamentação, de forma contrária à dinâmica de investigações que requerem agilidade e eficácia. Tais formalidades, em muitas ocasiões ameaçam a agilidade, imediatismo e oralidade própria de um sistema acusatório em que o conhecimento em tempo real dos dados que se pretendem obter é imprescindível. Estas exigências formais, rígidas e inalteráveis em casos de urgência não supõem por si mesmas garantias efetivas para a proteção dos direitos fundamentais que são afetados por esta medida, enquanto que, pelo contrário, existem outros recursos que permitem garantir a ponderação e o devido equilíbrio entre a garantia dos direitos individuais e a eficácia da investigação.

Finalmente, convém alertar para a situação de alguns países que mantêm uma regulamentação legal com requisitos formais incompa-

tíveis com as tecnologias básicas das comunicações contemporâneas. Assim, concentrar numa única autoridade superior do Ministério Público ou de alguma agência policial a petição de interceptação de comunicações como a de autorizar unicamente ao órgão jurisdicional sua escuta e análise, transforma este método investigativo uma medida de escassa operatividade e utilidade.

Entrega controlada ou vigiada

O fundamento para aplicar esta técnica de investigação radica na necessidade de descobrir ou identificar as pessoas envolvidas na comissão do delito, aportar provas ao processo e, em seu caso, prestar ajuda a autoridades estrangeiras para estes mesmos fins.

Analizada a legislação dos países membros da AIAMP, observa-se uma diversidade de formas de regulação legal e definição desta diligência. Desde aqueles que ostentam uma normativa detalhada que outorga amplas faculdades à Procuradoria, passando por aquelas que as colocam exclusivamente na liderança do órgão judicial, até aquelas que a deixam vinculadas às práticas policiais, sem nenhum tipo de ingerência ou controle dos membros do Ministério Público ou juízes.

Quanto à sua aplicação e resultados, a realidade oscila entre a não aplicação ou escassa utilização desta técnica de investigação até uma utilização habitual e eficaz em outros, evidenciando-se nestes casos como uma ferramenta útil para combater o tráfico de drogas, na qual não se advertem dificuldades práticas mas se adverte a necessidade de uma regulação geral e a incorporação aos ordenamentos jurídicos internos de todos aqueles países que careçam de uma regulamentação desta ferramenta. Os bons resultados desde um ponto de vista comparado assim o aconselham.

Recomenda-se que nos países onde existe uma regulamentação legal deficiente ou na qual se observa uma escassa participação do Ministério Público, seus membros tomem precauções para que se efetue uma utilização eficaz destes métodos, servindo-se da experiência daquelas nações que a ela recorreram em numerosos e bem sucedidos procedimentos.

Nessa ordem, recomenda-se que os membros do Ministério Público estejam em constante comunicação com as forças policiais e judiciais que operativamente realizam este tipo de atuações, oferecendo as indicações e sugestões que sejam necessárias para o sucesso da investigação e a posterior utilização no julgamento dos elementos de prova e peças de convicção que permitam estabelecer no momento oportuno a participação dos acusados e a existência do delito que dali possam ser extraídos.

No âmbito do tráfico transnacional, recomenda-se aos membros do Ministério Público o uso das ferramentas que os tratados multilaterais ou bilaterais brindam a respeito.

Do exame do quadro legal que regula a entrega vigiada ou controlada e sua aplicação nos países membros da AIAMP, são observados três cenários.

- a. Em primeiro lugar, na maioria dos Estados membros, se trata de uma técnica de investigação na qual o protagonismo corresponde ao Ministério Público, que resulta competente para (1) autorizá-la, seja na modalidade de entrega vigiada ou controlada; e (2) decidir, com fundamento, a suspensão da entrega, solicitando -segundo seja o caso- ao juiz correspondente que ordene a detenção dos partícipes e a apreensão das substâncias e demais instrumentos do delito, se as diligências representam um perigo para a vida ou integridade dos funcionários, agentes infiltrados ou informantes que intervenham na operação, para a obtenção de antecedentes importantes para a investigação ou a garantia dos partícipes.

Na hipótese de entregas controladas, se faculta ao órgão perseguidor realizar a substituição total ou parcial da substância ilícita ou suspeita interceptada por uma inócua, ou que se encontra em harmonia com o disposto no art. 11.3 da Convenção de Viena.

- b. Em segundo lugar, existem sistemas nos quais a entrega vigiada requer a autorização judicial, prévia petição do

procurador ou promotor a cargo da investigação, postulando-se assim a primeira dificuldade se o órgão jurisdicional não conceder a sua autorização, pois se poderia retardar ou frustrar a entrega e, com isso, o sucesso da investigação.

- c. Finalmente, subsistem sistemas processuais nos quais convivem sistemas acusatórios e inquisitivos, de forma que a faculdade de autorizar a entrega controlada ou vigiada corresponde de maneira exclusiva aos órgãos jurisdicionais, juizes de instrução ou sumariantes. Nestes casos, se priva o procurador do Ministério Público de faculdades na adoção desta medida.

No plano da cooperação internacional entre países membros da AIAMP, a experiência demonstra que é possível superar diferenças legislativas e somar vontades com o objetivo de cumprir as finalidades associativas. Neste sentido, a assinatura de protocolos firmados ente Argentina-Chile; Peru-Chile; Paraguai-Chile e Espanha-Chile, entre outros, constitui um claro exemplo da eficácia e conveniência desta técnica de investigação.

Em termos gerais, as legislações dos países membros da AIAMP não impedem a presença como observadores de funcionários policiais estrangeiros em seu território enquanto se realiza a entrega controlada ou vigiada, condicionando tal presença e comparecimento a uma autorização prévia por parte de órgãos jurisdicionais ou, na sua falta, do superior hierárquico do Ministério Público.

Apesar da existência de problemas orçamentários e barreiras burocráticas que poderiam retardar sua adoção e execução, se faz necessário superar estas dificuldades com o objetivo de obter uma articulação eficaz das legislações de luta contra o tráfico de drogas na região, recorrendo para isso à assinatura de protocolos ou acordos bilaterais e/ou regionais entre os Estados-partes.

O agente infiltrado

A figura do agente infiltrado como técnica especial de investigação está prevista na maioria das legislações dos países integrantes da AIAMP, com certas particularidades. Assim, em alguns casos se prevê que a autorização da técnica corresponde ao procurador do Ministério Público, enquanto que em outros, esta função é realizada pela polícia ou outro organismo de segurança. Também, em alguns países é exigido que na resolução judicial que autoriza a utilização do agente infiltrado figure algum dado que permita sua individualização.

Suas características mais relevantes são:

- a. pertence a um Corpo de Segurança do Estado;
- b. tem como finalidade envolver-se em organizações criminosas com o objetivo de identificar seus participantes, reunir informação e obter antecedentes necessários para a investigação;
- c. atua no quadro de uma investigação de crime organizado; e
- d. deve atuar somente no quadro da investigação pré estabelecida e pelo prazo indicado por quem conduz a investigação.

Tal como o instituto da entrega vigiada ou controlada, observa-se entre os Estados membros uma enorme diversidade no tratamento legislativo e operativo do agente infiltrado. Desde países que carecem de normas que o regulem, até aqueles que possuem uma regulamentação específica na matéria. A maior parte das legislações autorizam unicamente a membros das forças da polícia atuar como agentes infiltrados, notando-se diferenças em torno à autoridade que deve dar a autorização respectiva (chefes das forças de segurança, membros do Ministério Público que dirigem a investigação ou juiz instrutor, de garantia ou de controle).

Na prática, à exceção de um escasso número de países, não se

observa entre os membros uma ativa participação de membros do Ministério Público na autorização e designação de agentes infiltrados nem no seguimento de suas atuações.

Não obstante, considera-se recomendável que os membros do Ministério Público se envolvam nos procedimentos de designação e autorização dos agentes infiltrados, na medida que as respectivas legislações assim o contemplem.

No âmbito da responsabilidade penal e que eventualmente poderia incorrer pela eventual comissão de delitos no exercício de sua atividade de infiltração, em algumas legislações são eximidos de tal responsabilidade com os requisitos e na forma que estas disposições internas regulamentam.

Observou-se que em alguns países integrantes da AIAMP, as legislações que regulam a figura do agente infiltrado não contemplam a possibilidade de declarar em juízo de maneira antecipada ou com as precauções necessárias para evitar a divulgação de sua identidade, com o objetivo de proteger sua integridade física e, ao mesmo tempo, facilitar sua participação em outras investigações da mesma natureza.

Além disso, muitos ordenamentos não consideram a possibilidade de dotar de uma identidade fictícia plena ao agente, com o propósito de assegurar sua integridade e o sucesso das operações desenvolvidas, fundamentalmente como consequência da ausência de normativa que desenvolva um [programa de proteção de testemunhas](#)³.

Com relação à participação de agentes infiltrados próprios em terceiros países ou estrangeiros em seu território, a maioria das legislações não contemplam essa possibilidade ou está especificamente proibida.

No plano da cooperação internacional, e visto que nenhuma legislação ibero americana prevê expressamente a atuação de agentes policiais estrangeiros em seu território para efetuar diligências de

³ Para este tema, é especialmente relevante remeter-nos aos Guias de Santiago de proteção de vítimas e testemunhas.

investigação, (com a exceção de Costa Rica, onde a lei sobre entorpecentes em seu art. 12 prevê a participação de policiais infiltrados estrangeiros) pareceria lógico excluir a possibilidade de atuação do agente infiltrado em seus Estados, especialmente quando em sua atividade investigadora deveria ocultar sua identidade ou atuar de maneira quase-secreta. Não obstante, a experiência de alguns países membros demonstra que é possível a participação ao menos como observadores e diante da presença policial do lugar, de agentes estrangeiros.

Por isso, e em todo caso no que diz respeito à autorização de agentes infiltrados estrangeiros e as possíveis atividades que possam desenvolver considera-se em princípio útil a autorização de sua participação em determinadas operações, mas a prudência e o necessário controle por parte das autoridades nacionais aconselha que sua participação se limite exclusivamente a acompanhar e atuar como observadores no país onde deva ser realizada a respectiva diligência.

O Agente revelador

Pode definir-se como “o funcionário policial ou de segurança que simula ser comprador ou adquirente de drogas tóxicas para si ou para terceiros, com a finalidade de conseguir a exposição ou manifestação da mesma e a conseguinte detenção do vendedor”.

Diferentemente do agente infiltrado, com o agente revelador não se busca que se introduza numa organização ou associação criminosa, mas sim claramente o que se persegue com esta técnica é a manifestação ou entrega da droga, para o qual é facultado ao agente somente simular ser comprador ou adquirente desta.

Nas legislações do continente que contemplam esta figura, o agente policial é nomeado pelo superior hierárquico com prévia autorização (não em todos os países) do Membro do Ministério Público.

Observa-se que este tipo de técnica investigativa não se encontra presente em muitas das legislações dos países integrantes da AIAMP, tendo sido incorporada recentemente em algumas nações no quadro

das leis especiais para a repressão do crime organizado.

Posto que as fronteiras que separam o agente provocador (cuja atividade não é válida para a maioria das legislações) do agente revelador são muito tênues, os países que o contemplam exigem uma precisa regulamentação legal e uma utilização prudente por parte dos membros do Ministério Público. Por isso, a importância de que esta técnica esteja sempre sob a supervisão e controle do fiscal.

O Informante ou Cooperador

A experiência indica que a existência de informantes é uma prática habitual em investigações de narcotráfico. Ainda que seja mencionada tangencialmente em algumas legislações, é comum que o trato com os informantes seja mantido no âmbito das agências policiais.

Precisamente a circunstância de que os contatos com os informantes seja realizado exclusivamente no âmbito policial, gera dificuldades na hora de querer introduzir seu testemunho nos julgamentos ou de verificar a licitude ou credibilidade dos dados que aporta.

Sugere-se aos Membros do Ministério Público que, na medida em que as legislações assim autorizem, recomendem às forças policiais um uso racional deste tipo de ferramentas informativas, a fim de evitar ações que entrem em conflito com a lei ou que invalidem posteriormente as investigações que sejam desenvolvidas. Nesse sentido, seria prudente recomendar às forças de segurança especializadas no narcotráfico que não disponham de tais ferramentas, que levem um registro de informantes que permita dar uma certa regulação ao instituto.

Os Imputados que colaboram com a investigação

As denominações dadas pelas diversas legislações (arrependido, informante, colaborador eficaz, denúncia com recompensa, etc.) dificulta uma compreensão homogênea do instituto. Além disso, observa-se uma diferente consequência do tratamento das penas a impor pela sua atuação, que vão desde a aplicação de nenhuma perseguição

contra ele sob as figuras do arquivamento, a aplicação de critérios ou princípios de oportunidade e a redução da pena, todas elas com o amparo em critérios de política criminal existente em cada país.

Levando a consideração a situação processual deste tipo de sujeitos, a experiência indica que muitas vezes a informação que oferecem tende a desviar o objeto da investigação com o propósito de serem acolhidos os benefícios que as legislações contemplam.

Pelas características desta instituição, recomenda-se que os membros do Ministério Público sejam muito rigorosos na hora de avaliar a aplicação dos benefícios, com o objetivo de evitar, entre outros problemas, que a descoberta de novos delitos se transforme em provocação ou instigação para cometer outros atos de narcotráfico.

A importância da utilização desta técnica especial de investigação radica em que as legislações de alguns países permitem que qualquer pessoa possa dar informação aos organismos de segurança sobre a comissão de um fato relacionado ao narcotráfico.

É de suma importância regular de maneira detalhada esta figura, com o objetivo de evitar situações que possam derivar em possibilidades de corrupção por parte daqueles que contatam ou recrutam o informante, isto é, os órgãos de segurança. De fato, as motivações pelas quais um terceiro pode tomar conhecimento de maneira frequente acerca das atividades de tráfico que realizadas por terceiros pareceriam estar vinculadas, de maneira inicial, ao altruísmo, converter-se em um cidadão exemplar. Entretanto, a experiência neste assunto permite minimizar as motivações nobres e concluir que o informante geralmente e de maneira sobreposta mantém certos graus de contato com o mundo da delinquência. Por isso, em seu “recrutamento” torna-se imprescindível a manutenção da transparência dos procedimentos policiais.

Mecanismos como preservar sua identidade e atuar sob códigos conhecidos pela Polícia e pelo Ministério Público, permitiriam por um lado, incrementar a transparência da informação, evitar a exposição de sua identidade, conseguindo, também, por outro lado, manter

um elevado grau de controle sobre as atividades realizadas por ele e, assim, evitar uma dupla atividade “informante-delinquente”, que certamente geraria uma dúvida mais que razoável sobre a credibilidade da Procuradoria e de seus auxiliares.

Medidas especiais para as pessoas sujeitas à proteção

Uma das dificuldades ou fracassos evidenciados, é a escassa operatividade em alguns países de unidades especializadas encarregadas de dar uma adequada proteção a este tipo de testemunhas. Ademais, a isto soma-se a inexistência em algumas legislações da regulação de medidas especiais de proteção para receber essa declaração em qualquer fase ou etapa processual.

Se propõe a promoção de mecanismos que permitam medir de maneira objetiva o risco associado à participação das pessoas submetidas à proteção, tais como a elaboração de pautas de determinação de vulnerabilidade.

No que se refere às medidas de proteção, tanto processuais como extraprocessuais, na medida em que as respectivas legislações assim permitam, se consideram como adequadas a reserva de identidade e de domicílio, a prova antecipada, a troca de identidade e realocação física da testemunha, assim como a proteção intra penitenciária, quando seja procedente.

Organismos auxiliares

A participação e utilização de unidades policiais não especializadas em investigações de drogas tem sido evidenciada como inadequada para o sucesso da mesma.

Não obstante, o desconhecimento por parte dos Membros do Ministério Público dos poderes e da normativa de organismos de controle administrativo, tais como Serviço de Aduanas, Controles fitossanitários, Superintendência de Bancos e Instituições Financeiras, de Migração, etc. conspiram contra uma eficaz investigação.

Como uma forma de enfrentar estas dificuldades sugere-se recorrer exclusiva ou preferentemente às unidades especializadas de cada organismo auxiliar, como também, favorecer instâncias de capacitação e de coordenação interinstitucional.

*Cadeia de custódia*⁴

Sem prejuízo dos avanços que possam recolher muitas legislações sobre a matéria, observa-se a necessidade de prestar atenção à preservação e custódia da evidência e outros objetos sujeitos a confisco.

Nas causas que envolvem o narcotráfico, observa-se que existem práticas, nas quais não se presta atenção à preservação e transferência das substâncias apreendidas. A adoção de frágeis medidas de segurança para assegurar o material subtraído gera, em muitas ocasiões, a perda de parte de tal substância, permite que se possa modificar ou se deteriorar, com a consequente perda de uma prova fundamental para sustentar validamente uma acusação.

A isto cabe acrescentar que o alto valor deste tipo de substâncias no mercado ilegal, implica que uma errônea ou maliciosa manipulação, possa dar lugar a atos de corrupção dos integrantes das forças de segurança ou da Procuradoria.

Recomenda-se aos Membros do Ministério Público ter especial atenção com o modo como se apreende as substâncias, oferecendo às forças policiais intervenientes as indicações necessárias para armazenar com as maiores medidas de segurança possível. Sugere-se a respeito e na medida do possível, de testemunhas alheias à força de segurança, de fotografias ou filmagens e de narcotest in situ. No que diz respeito ao seu armazenamento e na medida que as quantidades sejam volumosas, se disponha de lugares alheios às forças policiais, como instituições bancárias ou depósitos aduaneiros.

⁴ Ainda que não se trate de uma técnica especial de investigação se trata nesta seção o devido tratamento da prova e a transferência dos elementos probatórios por ser um elemento relevante para o sucesso da investigação.

ANÁLISE DOS PRINCIPAIS OBSTÁCULOS EM MATÉRIA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O tráfico de drogas e a lavagem de capitais são delitos que geralmente apresentam dimensão internacional. A cooperação judicial internacional nesta área de criminalidade é um instrumento imprescindível para a luta eficaz contra as organizações criminosas. Não em vão o primeiro Convênio de Nações Unidas que de forma significativa aborda a cooperação judicial internacional, refere-se ao tráfico de entorpecentes.

O Convênio das Nações Unidas contra o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, aprovado em Viena no dia 19 de Dezembro de 1988, contém uma série de previsões dirigidas a que os Estados incrementem e melhorem a cooperação internacional. Muitas destas previsões têm sido implementadas e deve reconhecer-se que a assistência judicial nesta área criou a primeira cultura de cooperação judicial penal no âmbito internacional.

Não obstante, a aplicação deste Convênio ainda não esgotou suas potencialidades e problemas são detectados nas práticas de cooperação judicial que podem ser resolvidos a partir de uma reinterpretação atualizada de suas disposições, contando com a vontade e a crescente confiança mútua entre autoridades judiciais competentes que tem sido reforçada nestes últimos anos em âmbitos de especial cooperação ou integração regional.

A Convenção de Viena e outros convênios setoriais de cooperação ou inclusive muitos dos convênios bilaterais entre países ibero-americanos foram adotados a partir de uma visão de uma cooperação rogada intergovernamental pelo que o intercâmbio de solicitações previsto nas convenções é excessivamente formal. Esta circunstância também ~se corresponde com as limitadas formas de comunicação então existentes. Além do mais, os redatores dos Convênios não podiam aventurar os movimentos de integração e especial cooperação que foram sendo gerados entre as Administrações de Justiça dos países unidos em determinados âmbitos regionais.

As necessidades do século XXI são outras, os movimentos e comunicações das organizações criminosas têm evoluído notoriamente e a resposta das autoridades é insatisfatória se não recorremos a fórmulas mais avançadas de cooperação entre autoridades judiciais.

Em outro contexto geográfico, a União Europeia encontrou novas soluções que facilitam, aceleram e melhoram as práticas tradicionais de assistência judicial internacional. A comunidade ibero americana contempla com interesse muitas destas práticas e se esforça para aplicar em seu espaço aqueles mecanismos que, ainda dentro de um mais limitado âmbito de integração política, puderam ser eficazes através de adaptações dos convênios vigentes à sua própria idiosincrasia e gral de integração.

A cooperação em matéria de tráfico de entorpecentes tem sido especialmente eficiente no âmbito policial mas no âmbito judicial encontrou obstáculos derivados de interpretações em ocasiões excessivamente formalistas e da desconfiança diante de sistemas legais alheios e desconhecidos.

Entretanto, nos últimos anos, é crescente a inter-relação entre os Ministérios Públicos e as autoridades judiciais, o intercâmbio de experiências e o aumento do conhecimento mútuo. Ao mesmo tempo, tem-se experimentado uma aproximação, ao menos parcial, na regulação dos procedimentos penais nos países do âmbito ibero americano. Esta aproximação de normativas nos situam diante de um cenário mais sólido para fortalecer a cooperação.

No que se refere aos Ministérios Públicos, estes foram situando-se progressivamente como a peça chave do processo penal, na maioria dos casos como diretores da investigação, e em uma minoria de casos figuram como co-protagonistas da instrução realizada pelos Juízes. Em todo o caso, o crescente papel que os Membros do MP exercem no processo penal nos coloca como autoridades especialmente idôneas para construir novas formas de colaboração, tratando de reinterpretar, atualizar e otimizar as disposições dos Tratados e de explorar formas

de colaboração que, sem infringir disposições convencionais, acelerem, facilitem e adiantem as respostas que tradicionalmente foram outorgadas às solicitações de assistência judicial.

O fato de que em muitos dos países ibero-americanos as Procuradorias sejam as autoridades centrais em matéria de cooperação internacional para efeitos de aplicação dos Tratados Internacionais facilita nosso objetivo e deve reafirmar novamente a repetida declaração da AIAMP sobre a necessidade de que todas as Procuradorias sejam designadas, autoridades centrais em matéria de cooperação judicial internacional (pelo menos enquanto a existência de autoridades centrais se considere necessária).

De acordo com este cenário, podemos identificar os seguintes obstáculos para a cooperação internacional na luta contra o tráfico de drogas (e a lavagem de ativos).

Atrasos e falta de resposta na assistência internacional

Geralmente são detectados significativos atrasos nas respostas às solicitações de cooperação internacional. Em muitos casos, não somente são detectados atrasos como também uma absoluta falta de resposta.

A lentidão neste âmbito é um problema especialmente relevante naqueles países em que as investigações dos Membros do MP estão limitadas por prazos muito curtos, a falta ou atraso de resposta às solicitações internacionais de auxílio impedem de realizar as investigações e desembocam diretamente no fracasso e na impunidade.

Muitos destes problemas derivam em última instância da heterogeneidade e dispersão das autoridades intervenientes, as dificuldades de identificação das autoridades competentes e a lentidão dos meios de transmissão das solicitações.

Desconhecimento dos mecanismos de cooperação internacional

Detecta-se falta de conhecimento suficiente e dificuldade de acesso dos Membros do MP que trabalham no tema do tráfico de drogas e crime organizado aos mecanismos e instrumentos de cooperação internacional.

Nos últimos anos, foram criados muitos instrumentos e fórmulas para facilitar a cooperação; são métodos que têm contribuído para fortalecer e melhorar a prática das diligências de assistência judicial internacional. Não obstante, o acesso a estes mecanismos se vislumbra ainda como uma tarefa própria de autoridades centrais ou de especialistas.

Escassa formação dos Membros do MP especialistas em tráfico de drogas nos temas de cooperação internacional

A divulgação dos mecanismos e ferramentas criadas para facilitar e fortalecer a cooperação internacional tem se focado até agora nas unidades de cooperação internacional. Seria necessário dar um passo a mais e, depois de ter conseguido a conexão das unidades de cooperação das Procuradorias, estender e difundir estes instrumentos e mecanismos entre os membros do Ministério Público que trabalham na área do crime organizado e das drogas.

Acesso a dados de identificação públicos

São encontradas dificuldades e atrasos para a obtenção de dados básicos relativos à identificação de pessoas, sociedades, bens, empresas radicadas em outros países. Trata-se de dados públicos no país onde estão radicados e cujo conhecimento é urgente e imprescindível para as autoridades judiciais de outro Estado com o objetivo de iniciar investigações criminosas. A obtenção deste tipo de informação através dos mecanismos ordinários de assistência retarda

excessivamente o começo das investigações e **provoca vencimentos de prazos e ineficácia**⁵.

Da mesma forma, em algumas ocasiões dois obstáculos prévios são encontrados. De uma parte, em ocasiões, percebe-se uma tendência nem sempre justificada a tratar toda informação de forma confidencial nestas investigações, o que gera dificuldades para os Membros do Ministério Público de outros países a quem pudesse interessar. De outra parte, trata-se às vezes de uma falta de sensibilidade por parte de quem tem essa informação, que poderia eventualmente interessar a um Membro do Ministério Público de outro país.

Dificuldades de acesso a serviços de interpretação e tradução

Adverte-se contra importantes problemas nas traduções das solicitações de auxílio para outros idiomas. São frequentes os atrasos e as imprecisões ou falta de qualidade nas traduções. As dificuldades de acesso a intérpretes ou tradutores nos momentos de detenção ou investigação provocam problemas importantes nos procedimentos.

Intercâmbio espontâneo de informação

Os Convênios Internacionais sobre delinquência organizada recomendam aos Estados o Intercâmbio espontâneo de informação. Entretanto, foram detectadas dificuldades para conhecer como e a quem enviar essa informação. Também se observa a necessidade de que quem transmite este tipo de informações tenha posteriormente conhecimento do uso que se faz da mesma em seu destino. Trata-se de buscar meios para realizar este intercâmbio de forma ágil e eficaz.

Conflitos de Jurisdição

O delito de tráfico de drogas com conexões internacionais costuma provocar conflitos de jurisdição positivos que conduzem a investigações paralelas, com procedimentos nos quais se investiga parcialmente uma mesma organização radicada em distintos estados.

⁵ Esta dificuldade também foi identificada pelos membros da oficina de lavagem de ativos.

A fragmentação das investigações pode gerar ineficácia e, além disso, provoca problemas na cooperação internacional posto que são negadas execuções de solicitações de auxílio com alegações baseadas na existência de investigação própria.

A única solução legalmente prevista se encontra no limite que supõe a aplicação do princípio de non bis idem no âmbito internacional. É uma solução pouco idônea, porque aplica o critério de prioridade no tempo e não evita as duplas investigações, nem o duplo processo se não, em todo caso, a imposição de dupla condenação. São necessários mecanismos que adiantem a solução ao momento de investigação.

Tratamento das técnicas especiais de investigação na cooperação internacional.

Especial referência às intervenções de telecomunicações transnacionais

As diferenças entre as legislações internas de cada país na hora de regular as técnicas especiais de investigação, tais como agente infiltrado ou colaborador, se constituem às vezes um importante obstáculo para desenvolver operações transnacionais. Em particular, no que se refere às intervenções de telecomunicações. Por outro lado, os diferentes níveis de tecnologias alcançados por cada país dificultam enormemente a prestação de assistências para as interceptações telefônicas e outras comunicações em tempo real.

A norma básica da assistência judicial internacional é que a execução das diligências solicitadas através de cooperação internacional é regida pelas normas procedimentais do país de execução. Interpretações distorcidas do respeito aos direitos fundamentais têm impedido ou dificultado em demasiadas ocasiões a solicitação ou a execução em tempo real deste tipo de medidas de investigação que são absolutamente necessárias na indagação das atividades de redes criminosas transnacionais.

Uso de videoconferência e novas tecnologias

As novas tecnologias proporcionam um quadro idôneo para a superação das dificuldades que entorpecem a cooperação judicial internacional. Entretanto, seu uso ainda não está o suficientemente estendido como consequência dos requisitos operativos e os problemas de contato das autoridades no momento de concretizar a diligência.

O escasso uso da videoconferência impede agilizar ou adiantar a preparação e o tratamento das solicitações de assistência internacional para detectar os problemas que eventualmente possam surgir, e, em última instância, assegurar que se cumpram eficazmente e em tempo real.

A experiência de algumas procuradorias demonstra que, em alguns casos, não se conta com equipes ou estas não estão aptas para conectar-se com os de outros países.

Tratamento da prova transnacional

As diferenças nas regulações processuais e nas formalidades e garantias necessárias para a obtenção de uma prova dificultam em muitos casos a obtenção da evidência quando esta se encontra fora do território nacional. Por outro lado, quando a diligência ou a prova conseguem ser praticadas através da ajuda judicial internacional, a mesma não pode ser utilizada no país requerente por ter sido obtida no país requerido, conforme suas próprias normas processuais e por tanto sem a observância de algum requisito considerado imprescindível no país requerente que é onde deve ser apresentada como prova.

Devemos diferenciar o tratamento transnacional da prova ainda por praticar no território de outro Estado daquela outra que já foi obtida em outro Estado e que agora pretendemos utilizar. No primeiro caso, não se encontra um obstáculo que não possa ser salvo posto que bastaria em muitos casos indicar ao país requerido

a necessidade de adotar determinadas formalidades ou garantias para obter a prova. No segundo caso, quando se trata de provas já praticadas, as maiores dificuldades se postulam acerca do nível de garantias existente em cada país, principalmente, em suposições de que no país de obtenção da prova as dificuldades sejam menores do que nos do Estado em que finalmente vai-se fazer uso da mesma.

Investigações patrimoniais transnacionais

- a. No combate à lavagem de ativos, torna-se prioritário desenvolver uma investigação patrimonial minuciosa e ágil. Uma das principais dificuldades reside na lentidão observada na identificação de bens/contas correntes localizados em outros países. Neste caso, a urgência se revela como um fator decisivo já que se não se atua de forma célere na identificação e imobilização ou congelamento dos bens como forma de impedir que sejam retirados e desapareçam.
- b. Em alguns países ibero-americanos existem ações não penais encaminhadas à privação dos bens especialmente em casos de lavagem de ativos. (Extinção de domínio, abandono, etc.) A coexistência destas ações com aquelas outras de natureza exclusivamente penal determina que possam surgir dúvidas acerca dos canais de cooperação, civil ou penal, que deveriam ser utilizados quando os bens objeto delas estejam localizados em outro Estado.

ANÁLISE DAS PRINCIPAIS DIFICULDADES NA PERSEGUIÇÃO DO DELITO DE LAVAGEM DE ATIVOS

Um dos elementos comuns à delinquência transnacional organizada é o afã de lucro desmedido que guia aqueles que os perpetram. A lavagem dos recursos procedentes de atividades delitivas se configura assim como uma atividade imprescindível, comum e necessária para a sobrevivência de qualquer organização de crime transnacional, não importa o âmbito delitivo a que recorra.

A política de luta contra a lavagem de ativos surge no fim da década de 1980 como reação a crescente preocupação que postulava a criminalidade financeira derivada do tráfico de drogas.

O risco de penetração das organizações criminosas em importantes setores do sistema financeiro, risco ao qual os instrumentos existentes não ofereciam resposta adequada, deu lugar a uma política internacional coordenada, cuja mais importante manifestação foi a criação em 1989 do Grupo de Ação Financeira (GAFI). As Recomendações do GAFI, aprovadas em 1990 e completadas no ano de 2001, logo se converteram no parâmetro internacional no assunto, e se constituíram em modelo que deve auxiliar aos Estados na luta contra a lavagem de ativos e o financiamento do terrorismo.

Sem embargo, diferentemente dos delitos “convencionais” (como o assassinato, a violação, o roubo, e até mesmo o tráfico de drogas), os cidadãos raramente percebem a lavagem de ativos como crime organizado perigoso e em consequência, não advertem os riscos que este delito representa para o sistema financeiro e para as instituições democráticas. Trata-se de um delito que “carece de vítimas”, de forma que não se percebe sua magnitude.

À luz destas considerações, as principais dificuldades para perseguir os delitos de lavagem de ativos são as seguintes:

- **Escassa consciência da importância dos processos por lavagem de ativos como ameaça da criminalidade organizada**, circunstância esta que determina, em alguns países, um número insignificante de investigações e certa falta de iniciativa e impulso de alguns operadores jurídicos para este tipo de investigações e acusações.
- **Diferenças importantes na redação dos tipos penais que sancionam a lavagem de ativos nos ordenamentos nacionais e falta de adequação às normas do direito internacional ou aos padrões representados pelas Recomendações do GAFI**. Estas divergências trazem consigo, entre outras questões, as dificuldades interpretativas para harmonizar as legislações

locais com as de âmbito internacional. Entre elas, merece destaque a exigência, em alguns países, como um dos elementos objetivos da figura penal, da comprovação de um delito prévio mediante a existência de uma sentença de condenação pelo delito precedente (narcotráfico neste caso) quando a normativa internacional configura o delito de lavagem de ativos como delito autônomo. Também merece ser destacada a ausência em algumas legislações de penas alternativas de multa para um delito como o de lavagem com relevante componente econômico. Da mesma forma, a ausência da figura da auto lavagem neste tipo delitivo torna-se negativa.

- **Obstáculos para fazer uso da prova indiciária.** Os tribunais aceitam com escassa frequência os argumentos acusatórios com sustentação numa análise integral das provas indiretas, centrando assim os esforços na busca de prova direta para demonstrar o elemento intencional, sem perceber-se que nos encontramos diante de um tipo penal que requer relacionar todos o elementos revelados pela investigação para assim construir o elemento subjetivo do delito.
- **Tratamento do delito de lavagem de ativos como um delito comum, recorrendo a meios de investigação alheios à delinquência organizada transnacional.** As limitações temporais que em alguns casos afetam o período da investigação não permitem desenvolver investigações patrimoniais que, para serem eficazes, requerem prazos mais amplos, pela multiplicidade de informes que são necessários, os organismos e bases de dados que devem ser consultados e o recolhimento de provas em outros países que implicam a liberação de cartas rogatórias e a ulterior análise da informação recebida.
- **Dificuldade no exercício e uso de medidas cautelares que permitam a localização, asseguramento ou confisco dos bens ou dinheiro produzido pelo delito,** questão esta que deve ser priorizada para estrangular financeiramente as organizações do crime transnacional. Com frequência, os

Membros do MP se concentram no sucesso das solicitações de condenação por pena de prisão e a adoção de medidas de cautela pessoal, enquanto se observa um esforço menor nas diligências encaminhadas à privação patrimonial e a consequente transferência para a esfera estatal dos bens procedentes do delito. Ainda que se tenha conhecimento de que em alguns países os Membros do parquet tratam preferencialmente de assegurar os bens objeto do delito o mais rápido possível, isto não é fácil e concentra um tempo importante da investigação do processo de lavagem de ativos.

- **Obstáculos no acesso à informação procedente de bases de dados oficiais.** As características de muitos dos países ibero-americanos determinam que os registros ou bases de dados de pessoas físicas ou jurídicas não estejam informatizados ou, em alguns casos, a informação facilitada se apresenta de forma incompleta ou desatualizada, sem interconexão entre estes registros. Também é possível comprovar que parte das atividades de lavagem são realizadas aproveitando a existência de mercados e economias informais de maior ou menor extensão entre os diferentes países ibero-americanos.
- Foi constatado que em alguns dos países ibero-americanos **não existem mecanismos legais que obriguem a transmitir a informação e os dados vinculados a operações suspeitas para os Ministérios Públicos Fiscais**, por parte dos organismos administrativos encarregados de controlar os sujeitos obrigados a denunciar atividades suspeitas de lavagem. Esta circunstância afeta o correto exercício da ação penal e implica um gasto desnecessário pela ausência de canais ágeis de comunicação intra estatal.
- A recente incorporação às legislações de alguns países de **mecanismos de recuperação de ativos mediante a utilização de ações não penais**, implica a modificação dos métodos de trabalho habituais dos Membros do Ministério Público como também os parâmetros de avaliação jurídica no

momento de ponderar sua adequação com relação às cartas constitucionais. Da mesma forma, em muitos países ainda não existe a experiência suficiente para valorizar a aplicação desta legislação e requer em todo o caso a familiarização dos Membros do MP com suas disposições. A cooperação internacional pela via penal não cobre a assistência com relação a estas ações “não penais”. A assistência judicial internacional penal exige que todas aquelas medidas de extensão ou ampliação do confisco sejam realizadas na medida do possível sob o guarda-chuva de um procedimento penal *in strictu sensu*.

- **Em matéria de investigações transnacionais de lavagem de ativos, as dificuldades que foram identificadas nos parágrafos anteriores são acentuadas** se parte da documentação, as pessoas que devem ser interrogadas ou os bens produto do delito se encontram em outro país. Em muitas ocasiões, os Membros do Ministério Público se prendem à investigação nacional de lavagem de ativos sem seguir a pista do dinheiro mais além de suas fronteiras, conscientes das dificuldades que representa e de que a tramitação do procedimento demorará diante da necessidade de recorrer à cooperação internacional.

Da mesma forma, no quadro da investigação patrimonial transnacional é difícil obter em um prazo informação breve, seja pelo desconhecimento das diversas legislações, como dos organismos públicos ou privados a onde devem ser dirigidos os pedidos. Em resumo, é apreciada uma ausência de um protocolo comum a todos os países para poder requerer de maneira uniforme provas no estrangeiro.

Apesar da recomendação negativa do GAFI, constata-se em algum modelo nacional a efetividade da inclusão de um membro da procuradoria no âmbito do organismo nacional de prevenção da lavagem de capitais, com o objetivo de peneirar e filtrar o definitivo relatório de inteligência financeira que será remetido em seu caso à Procuradoria. (Honduras é um exemplo nesse sentido).

Persecução do Delito de Tráfico de Drogas e Lavagem de Ativos

RECOMENDACÕES E BOAS PRÁTICAS

Com o objetivo de superar estes obstáculos e melhorar as investigações nos delitos de tráfico de drogas e de lavagem de ativos, fortalecendo a cooperação internacional, e garantindo não somente a efetiva condenação dos delinquentes mas também a apropriação de seus bens e do produto do delito são propostas as seguintes RECOMENDAÇÕES e BOAS PRÁTICAS:

NO QUADRO DAS TÉCNICAS ESPECIAIS DE INVESTIGAÇÃO

Intervenção das comunicações

São identificadas as seguintes recomendações:

- Recomenda-se que os fiscais tenham a possibilidade de impulsionar mecanismos que permitam dar celeridade à tramitação de requerimentos, solicitações ou ordens de interceptação de comunicações que sejam peremptórias. A ideia proposta é que se permita sua tramitação urgente e sua apresentação de forma oral, (sem prejuízo de uma posterior documentação) quando pela urgência dos fatos que pudessem acontecer possam ser perdidos elementos de convicção ou seja frustrado o resultado perseguido.
- Recomenda-se que os Fiscais diretamente ou através dos órgãos auxiliares (policiais, funcionários públicos) parti-

cipem diretamente e adotem uma atitude proativa –na medida do possível em tempo real com relação à escuta, análise, controle e acompanhamento das interceptações de comunicações.

Entrega controlada

- Recomenda-se aos países membros da AIAMP a adoção de medidas que permitam concentrar no Ministério Público a decisão de ordenar e dispor uma entrega vigiada, suprimindo a necessidade de autorização jurisdicional prévia.
- Recomenda-se aos membros da AIAMP dotar aos órgãos competentes, da infraestrutura e meios indispensáveis, para que esta ferramenta investigativa possa contribuir eficazmente, para a luta contra o crime organizado e o narcotráfico. Da mesma forma e com base nos acordos internacionais, recomenda-se que o intervenientes entre em acordo sobre a forma de corresponder os gastos que sejam derivados em território estrangeiro por parte das autoridades e organismos policiais cooperadores.
- Recomenda-se aos membros da AIAMP que com base na confiança recíproca e as possibilidades que outorga cada ordenamento jurídico, seja aplicado efetivamente este método de investigação, coordenando através de “ligações” ou pontos de contato designado pelo Órgão Superior de cada Ministério Público. Estas ligações deveriam controlar e supervisionar o conteúdo e requisitos necessários que cada diligência acordada deverá recolher, sem renunciar a princípios de celeridade, transparência, efetividade e confiança.

Agente Infiltrado

- Recomenda-se aos membros da AIAMP, que estendam a utilização desta técnica especial à investigação de fatos relacionados ao narcotráfico e delitos conexos.

- Recomenda-se que na figura do agente infiltrado sejam adotadas medidas para preservar sua identidade no momento de comparecer em debate, para assegurar sua integridade física e assegurar o sucesso de futuras investigações nas quais poderia participar com o mesmo caráter reservado. Estas medidas deveriam igualmente estender sua proteção em momento posterior à investigação.

Informante/cooperador

- Finalmente, com relação à figura do informante, que exige uma importante dose de transparência para assegurar sua efetividade, recomenda-se aos membros da AIAMP o uso desta técnica especial de investigação e o impulso de uma regulação legal que permita um uso adequado e evite o uso fraudulento de informações pelos interessados em obter vantagens processuais ou punitivas.
- Por outro lado, para garantir a transparência, seria conveniente criar registros, fichas ou formulários dos colaboradores nos que conste o consentimento para participar neste tipo de técnicas, além de facilitar a transparência no que diz respeito a sua atuação dentro da investigação.

NO QUADRO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Recomenda-se neste contexto as seguintes ações:

Agilizar as respostas às solicitações de auxílio judicial internacional

Há muitas medidas que podem ser recomendadas com o objetivo de agilizar e garantir que as solicitações de ajuda sejam executadas e devolvidas em prazos razoáveis:

- Estimula-se a designação dos Ministérios Públicos como autoridades centrais a fim de agilizar a tramitação de assistência jurídica internacional, em particular sobre tráfico de drogas e

lavagem de ativos. Neste contexto, a designação de autoridades centrais é uma medida transitória dirigida a ser substituída pela comunicação direta entre autoridades competentes. É uma medida adotada já na União Europeia que tem aportado grande agilidade na cooperação internacional e que pode e deve se estender sem dificuldades na comunidade ibero americana.

- Recomenda-se admitir a transmissão de solicitações por vias de comunicação diferentes do correio postal. O uso do fax, correio eletrônico e outros meios técnicos deve ser validado definitivamente. As organizações internacionais já contam com espaços virtuais para o intercâmbio seguro de documentos e solicitações cujo potencial deve ser explorado. (Ex: Groove, IberRED, etc.) Neste sentido, o uso geralmente aceito da assinatura eletrônica pode transformar-se num meio apto e seguro para garantir a autenticidade deste tipo de transmissões nas quais se compartilha informação sensível.
- Recomenda-se o adiantamento informal das solicitações de ajuda entre as Procuradorias competentes. A realização de consultas prévias ao envio formal, a preparação da execução de diligências solicitadas, e uma coordenação prévia de autoridades requerentes e requeridas (através dos meios indicados na seção b) garantiria a adequação da assistência jurídica solicitada e, ao mesmo tempo, reduziria os problemas que possam derivar de uma eventual invocação de nulidade da diligência praticada. Igualmente se insta a adiantar o resultado das diligências executadas no cumprimento destas solicitações sem atrasar a comunicação da informação na chegada da solicitação formal.
- Estimula-se que os membros do Ministério Público dos países membros usem o aviso de recebimento. Estes deveriam, imediatamente depois do recebimento de uma solicitação de auxílio, confirmá-lo e notificar que começaram o processo de execução. No caso em que quem receba a solicitação não seja competente, recomenda-se indicar à autoridade remissora

a que autoridades se envia a solicitação, proporcionando-lhe todos os dados de contato a fim de que se possa manter o acompanhamento da comissão rogatória até sua total execução.

- Recomenda-se o estabelecimento de contatos diretos entre as unidades das Procuradorias Ibero-Americanas competentes em matéria de tráfico de drogas. A atual organização das Procuradorias se baseia cada vez mais em critérios de especialização que têm sido concretizados na criação de Procuradorias especializadas para os crimes de tráfico de drogas ou unidades especializadas em matéria de crime organizado.

A lista pode ser acompanhada no anexo nº 1.

Difusão dos mecanismos de cooperação internacional

As organizações internacionais têm se ocupado de criar mecanismos de melhoria de acesso aos Convênios e instrumentos de cooperação internacional: Por exemplo, o Groove da OEA, ou IberRED, o site do UNODC, etc., entretanto, muitos destes mecanismos não são suficientemente conhecidos pelos membros do Ministério Público que requerem sua utilização. Tem se centralizado de maneira excessiva a nomeação de responsáveis e pontos de contato nas autoridades centrais e nas unidades de cooperação.

Recomenda-se a difusão destes instrumentos entre os membros do Ministério Público operativos, aqueles que participam diretamente nas investigações de tráfico de drogas e requerem uma resposta imediata a suas dúvidas ou demandas relacionadas com a assistência jurídica internacional.

Concretizando no acesso a IberRED, esta rede admite a nomeação de 10 pontos de contato por instituição de cada país. Portanto, cada Procuradoria Ibero-Americana pode nomear até um máximo de 10 pontos de contato. Seria conveniente que, em países de maior extensão territorial e população (Brasil, México, etc.), fosse ampliado o limite de pontos de contato. Da mesma forma, seria muito útil

que a partir de agora fosse esgotado o uso deste mecanismo e fosse nomeado pelo menos um ponto de contato em cada uma destas Procuradorias ou unidades especiais. A mesma recomendação é válida com relação ao Groove e à ampliação de seu número de usuários.

Capacitação em Matéria de Cooperação Internacional

Seria conveniente fomentar a capacitação em matéria de cooperação internacional dos membros do Ministério Público especializados na investigação dos crimes de narcotráfico e lavagem de ativos. Na verdade, seria recomendável que os temas de cooperação internacional incidissem nos programas de formação dirigidos aos membros do Ministério Público que trabalham no âmbito do crime organizado e do narcotráfico. Neste sentido, o recurso aos especialistas das unidades de cooperação internacional não deveria eximir os membros do Ministério Público especialistas nestes crimes de obter conhecimentos em cooperação internacional. Consequentemente, sugere-se que nos cursos de capacitação dirigidos a membros do Ministério Público especializados em narcotráfico e lavagem inclua, de forma regular, um módulo acerca dos principais mecanismos de cooperação internacional de que possam fazer uso.

Mecanismos ágeis de intercâmbio de informações públicas

Recomenda-se criar um mecanismo ágil para o intercâmbio de informações relativas a dados pessoais que podem ser transmitidos informalmente sem que seja necessário posteriormente seu uso como prova no processo. Em muitos casos são dados que já estão à disposição do investigador e que unicamente requerem uma confirmação ou verificação. São dados públicos que constam de registros públicos de cada país e aos que, na maioria dos países, o procurador ou o promotor tem acesso direto ou através de convênios firmados com as repartições públicas.

As solicitações de informação deste tipo devem ser informais, sem necessidade de recorrer aos mecanismos formais de assistência

jurídica internacional. O contato informal e imediato entre as Procuradorias Ibero-Americanas através da comunicação direta ou mediante a utilização de IberRED deveria ser a solução para este problema.

Se os dados obtidos por esta via informal requererem posterior confirmação formal para serem utilizados no processo, podem ser solicitados através de uma solicitação formal de auxílio internacional, mas a chegada dos dados em tempo real é considerada imprescindível para a eficácia das investigações.

Colaboração para a interpretação e tradução

Recomenda-se que sejam utilizados mecanismos técnicos avançados para remediar os problemas de interpretação e esgotar nestes aspectos a colaboração internacional. Quando não for possível obter a presença imediata de um intérprete no idioma requerido, se poderia recorrer ao uso da videoconferência. Para isso deveriam ser estabelecidas conexões internacionais que permitam através de vias diplomáticas ou consulares solicitar a assistência de intérpretes por videoconferência.

Intercâmbio espontâneo de informação

As Procuradorias são instituições idôneas para receber essas informações espontâneas e deveriam ser utilizados os contatos antes mencionados nelas como os destinatários mais adequados destas informações. Como não se trata de solicitações de ajuda formais, as comunicações devem ser feitas pelo meio mais rápido disponível, telefone, fax, correio eletrônico, etc.

Sugere-se, da mesma forma, que o contato seja mantido posteriormente e que a Procuradoria receptora da informação comunique o resultado obtido depois de utilizar a informação que lhe foi transferida.

Também se recomenda aos membros do Ministério Público membros destas unidades especializadas, sem prejuízo do desenvolvimento de suas respectivas investigações, compartilhar a informação que possa interessar aos membros do Ministério Público de outros países

para atender, assim, adequadamente ao componente transnacional que caracteriza e diferencia este tipo de crime.

Conflitos de Jurisdição

Quando os membros do Ministério Público de dois ou mais países detectem a existência de investigações paralelas sobre os mesmos fatos ou sobre a mesma organização criminosa, deveriam entrar imediatamente em contato trocando a informação disponível que permita avaliar se convém coordenar e concentrar o processo e nesse caso que país se encontra em melhores condições para conhecer os fatos e seguir as investigações.

O artigo 8 da Convenção de Viena já contempla a remissão de atuações penais quando seja estimado que esta atua em benefício da justiça. Não foram suficientemente exploradas as possibilidades desta disposição. O artigo 15.5 da Convenção de Palermo recomenda estas consultas e coordenação em casos de crime organizado.

No caso de que não seja possível um acordo imediato, seria aconselhável a convocação de reuniões – presenciais ou por videoconferência – para a coordenação das investigações e a decisão sobre a concentração do caso em uma única jurisdição. Nesse caso, devem ser avaliadas as diferentes opções e tratar de chegar a um acordo para a cessão da jurisdição a um único país. Os acordos devem contemplar além disso a solução para a transferência dos procedimentos, o valor das provas obtidas, o acompanhamento das medidas cautelares adotadas, especialmente as pessoais, tratando de concretizar extradições ágeis e a transmissão das peças de convicção.

Tratamento das técnicas especiais de investigação na cooperação internacional: especial referência às intervenções de comunicações transnacionais

- No que diz respeito à solicitação de intervenção, recomenda-se que a autoridade competente para a emissão solicite a prática da intervenção na forma e com os requisitos exigidos

em sua legislação nacional. A solicitação também deve proporcionar, desde o início, à autoridade jurídica de execução, todos os dados necessários para que possa avaliar os fatos, a proporcionalidade e a necessidade da medida, de maneira que a autoridade de execução possa avaliar e garantir o respeito à intimidade e ao sigilo das comunicações no contexto da investigação do Estado requerente. Para que isso ocorra se torna imprescindível conhecer e ter à sua disposição o maior número de dados possíveis.

Também é recomendável que se aporte à solicitação de ajuda os dados de contato da autoridade requerente com a finalidade de que a autoridade de execução possa solicitar, pela via mais célere, a ampliação ou o complemento da informação. A rápida execução da medida se converte, neste tipo de assistência, em requisito fundamental para sua eficácia. A coordenação e contatos informais entre autoridades de emissão e execução são altamente recomendáveis.

- A forma de transferência e apresentação das conversas com interceptação também deve ser objeto de atenção. Recomenda-se que as autoridades competentes de emissão concretizem e expliquem em sua petição quais são as condições básicas para a validade deste tipo de prova em seu território. Recomenda-se ainda que as autoridades de execução tratem de respeitar, quando for compatível com os princípios gerais do direito de seu país, as garantias solicitadas pela autoridade de emissão.

Videoconferência

Recomenda-se estender e explorar o uso da videoconferência como meio ágil, dinâmico e econômico para a cooperação judicial internacional. Seu uso é recomendado tanto para os contatos informais entre autoridades competentes na assistência jurídica internacional como para a prática de provas que, por sua natureza, permitem ser levadas a cabo à distância e através deste meio.

A IberRED – com a colaboração da AIAMP- elaborou um guia de boas práticas onde constam soluções e informações sobre os aspectos técnicos e jurídicos de utilização da videoconferência. Recomenda-se a difusão e utilização deste guia – **que segue como anexo a este documento** – e o uso dos formulários que se incorporam ao mesmo como forma de agilizar e facilitar a solicitação e a prática de provas por esta via.

Tratamento da prova transnacional

Com o objetivo fundamental de que a prova obtida em outro Estado possa ser utilizada validamente diante dos tribunais no ato do julgamento, torna-se imprescindível abordar as garantias assim como o procedimento de obtenção da prova. Tal e como apontamos, nos casos de uma solicitação para obter uma prova que ainda não existe, recomendamos que a solicitação destaque todos os requisitos que, em atenção à prova concreta, sejam necessários para assegurar sua validade no Estado requerente. O contato e a coordenação entre autoridades requerente e requerida garantiriam o cumprimento destes requisitos.

Quanto àquelas solicitações encaminhadas para a transmissão de uma prova já obtida em outro Estado, recomenda-se:

- que os membros do Ministério Público argumentem diante dos tribunais o cumprimento escrupuloso das formalidades no Estado requerido; e
- nos casos de maior complexidade, possam propor aos membros do Ministério Público do Estado requerido como especialistas no ato do julgamento para acreditar o cumprimento dos requisitos exigidos por sua legislação bem como aos agentes intervenientes na obtenção da prova como testemunhas.

Investigações patrimoniais transnacionais

No que diz respeito à necessidade de atuação urgente para evitar a subtração dos bens no contexto de uma investigação patrimonial, recomenda-se, em primeiro lugar, tanto quanto seja possível no ordenamento jurídico do Estado requerido, recorrer aos canais válidos e

informais de intercâmbio de informação para identificar a existência de bens ou contas em outro Estado. Quanto à argumentação diante das autoridades competentes de outro Estado para que procedam à imobilização e bloqueio de bens e contas bancárias, recomenda-se aos membros do Ministério Público do Estado requerente que compartilhem toda a informação tanto dos fatos objeto da investigação como da natureza do delito investigado de forma que seja possível ponderar a gravidade e a proporcionalidade desta medida.

Quanto à tramitação de assistência jurídica internacional para a imobilização de bens no contexto de ações de natureza não penal, se insta a atender aos requisitos da legislação do Estado requerente tanto quanto sejam compatíveis com os previstos no ordenamento jurídico nacional.

NA PERSEGUIÇÃO DO DELITO DE LAVAGEM DE ATIVOS

Entre as recomendações que têm sido discutidas para atender às necessidades e dificuldades que se postulam para perseguir os delitos de lavagem de ativos, podemos relacionar as seguintes:

- Fomentar nos operadores jurídicos a consideração do crime de lavagem de ativos como um crime de maior gravidade em atenção a seus estreitos vínculos com o crime organizado, seu impacto na economia e nas instituições democráticas, entre outros aspectos de sumo prejuízo para a sociedade. Sublinhar ao mesmo tempo que a perseguição deste crime é fundamental para dismantelar as organizações de crime organizado, privando as mesmas de suas fontes de financiamento. Manifestar que o crime de lavagem de ativos aparece como o outro lado do tráfico de drogas, se trafica para lavar os ingentes benefícios desse tráfico ilícito, supõe definitivamente uma das faces ocultas da globalização atual.
- Promover mecanismos e interpretações normativas que aproximem as leis aos padrões internacionais representados pelas Recomendações do GAFI na tipificação deste crime (Recomendações I e II), particularmente no que diz respeito a

considerar o crime antecedente como um elemento a mais do tipo de lavagem, sem exigir a condenação prévia. Da mesma forma, no que se refere à interpretação do crime antecedente, configurá-lo como a existência de uma atividade criminosa prévia, de caráter genérico, sem requerer a identificação de um crime concreto anterior à lavagem. Será entendido, sem exaustão, por atividade criminosa prévia que o investigado registra antecedentes prévios policiais e/ou judiciais, sujeito à investigação pela Procuradoria ou os Tribunais, seja nacional ou internacional, vinculação ou relação com pessoas ou com o mundo do narcotráfico em suas diferentes situações.

Da mesma forma, estima-se como necessária a tipificação da auto-lavagem como forma típica do delito de lavagem de capitais, máxime nos casos de distanciamento temporal com relação à atividade criminosa prévia.

- No que diz respeito à interpretação da prova nos crimes de lavagem de ativos, insistir diante dos membros do Ministério Público na necessidade de recorrer às normas internacionais (Recomendação II), em particular, na inferência do elemento intencional das circunstâncias objetivas do caso. Ao mesmo tempo, recomenda-se recorrer aos argumentos da prova indiciária diante dos tribunais, diferenciando nestes casos conceitos como a carga da prova, a presunção de inocência e a prova de indícios resultante da investigação patrimonial.
- Instar a criação e/ou fortalecimento de procuradorias ou unidades do Ministério Público especializadas em crimes de lavagem de ativos, dotando-as dos recursos necessários para conduzir investigações por estes crimes. A especialização se justifica em razão da autonomia e particularidades do crime e as complexidades próprias que apresenta sua investigação. A lavagem de ativos nos conduz a abordar questões que, além das próprias da criminalidade organizada, se submergem em temáticas financeiras, contábeis e patrimoniais que de per si demandam especiais conhecimentos e destrezas,

gerando uma lógica de trabalho que se distingue da que se aplica à investigação de outros crimes. Promover a criação e/ou fortalecimento de unidades policiais especializadas nas investigações destes crimes, com submissão funcional à Procuradoria ou Juizados durante todo o tempo da investigação até sua finalização ou na sua falta até a conclusão do processo.

- Oferecer um programa integral de capacitação, de caráter permanente, eminentemente prático, dirigido aos membros do Ministério Público encarregados de investigações em matéria de lavagem de ativos. A capacitação deve estar dirigida a aprofundar conhecimentos em aspectos substanciais e adjetivos, a desenvolver capacidades de investigação e de litígio em julgamento (em particular, relativa ao uso da prova indiciária) e a intercambiar experiências com membros do Ministério Público de outros países com o objetivo de familiarizar-se com a investigação transnacional deste delito.
- Promover a adoção de um enfoque multidisciplinar na investigação, que contemple a integração de especialistas em tarefas distintas ao jurídico, tais como peritos contábeis, financeiros, avaliadores, informáticos e de comunicação, bem como analistas de informação, entre outros. A este respeito, devem ser viabilizadas dinâmicas de trabalho em equipe, que permitam realizar e alcançar seus objetivos de forma harmônica, complementar e comprometida e para garantir assim o sucesso da investigação. A equipe deve ter os respectivos papéis claramente estabelecidos, deve operar em constante comunicação através de um fluxo de informação entre os membros do Ministério Público e os diversos especialistas e funcionários vinculados com o trabalho da investigação.

Nestas equipes de trabalho, recomenda-se seguir um esquema metodológico claro e ordenado. Atendendo à pluralidade de fontes de informação e à natureza diversa da mesma na investigação dos crimes de lavagem de ativos, é recomendável adotar desde o começo um plano de investigação enfocado

para o tipo de pena da lavagem, que preveja aspectos como a forma que será creditada a cada uma das afirmações relevantes da imputação, bem como a identificação de atividades, prazos e responsáveis, à luz dos recursos disponíveis. Sobre o plano de investigação traçado, deve ser exercido um acompanhamento ou controle regular.

Necessidade de um relatório policial integral que abarque toda a análise dos distintos elementos do tipo de pena da lavagem, relatório de tratamento e análise da informação obtida (acréscimo), que concretize os incrementos patrimoniais desproporcionados, a falta de justificativa lícita dos mesmos e a vinculação ou relação do investigado com o mundo do narcotráfico.

- Outorgar ao confisco ou medidas cautelares sobre bens uma importância especial em atenção ao fato de que o poder das organizações criminosas reside em suas ganâncias e na dimensão de suas atividades econômicas. Deve-se fomentar encarecidamente o uso eficaz de medidas cautelares de bens, entre elas, a imobilização ou congelamento de fundos. Da mesma forma, recomenda-se a adoção de mecanismos encaminhados a assegurar o confisco do valor equivalente ao bem, para aqueles casos nos que teria sido objeto de alienação ou transferência prévia.

Recomenda-se ainda, respeitando as legislações internas e os direitos de defesa e de propriedade das pessoas bem como as garantias existentes nos diferentes ordenamentos jurídicos, o uso de ferramentas legais para o confisco sem condenação, como a extinção ou perda de domínio, entre outras. A utilização destas ferramentas deve ser otimizada aproveitando os intercâmbios e experiências daqueles países que contam não só com leis de extinção de domínio como também com jurisprudência nesta matéria.

Recomenda-se a criação, implementação e desenvolvimento de Organismos ou escritórios de recuperação de ativos, equipados com os meios necessários e com

as faculdades, formação e capacidade de intercambiar informação necessária.

Tais organismos, um ou vários em cada país, a serviço de Juízes e membros do Ministério Público, com funções de conservação, administração e realização e de investigação de bens delitivos vinculados aos grupos criminosos, deveriam estar lotados em órgãos de caráter policial ou fiscal ou judicial encarregados especificamente da perseguição do crime organizado.

Qualquer atividade de realização de bens neste âmbito poderia reverter em benefício do próprio escritório ou organismo de recuperação de ativos ou em benefício do próprio escritório fiscal encarregada da perseguição e repressão do crime organizado.

Com os limites já descritos, recomenda-se a vinculação dos efeitos, bens e ganâncias a confiscar no âmbito da organização criminosa investigada e julgada, além da titularidade formal subjetiva de cada indivíduo integrante da organização, como o objetivo de não deixar nenhum efeito isolado ou afastado da petição de confisco final.

- Promover na prática diária dos membros do Ministério Público o uso de ferramentas idôneas para evitar a deterioração ou perda dos bens apreendidos (tais como fazendas, veículos, embarcações ou aeronaves), como por exemplo a entrega do bem em administração judicial, ou nos países onde sua legislação o permita, a venda antecipada de bens através de leilão público. Naqueles países em que estas medidas devam ser decretadas pela autoridade judicial, os membros do Ministério Público deveriam promover sua adoção o mais rápido possível; neste sentido seria aconselhável fazer uso onde proceda de:
 - a. Acordar, prévio informe favorável do membro do Ministério Público, o uso provisional desses bens pela Polícia Judicial ou similar encarregada da repressão dos delitos de narco-

tráfico, como medida prévia para a alinação antecipada, com as devidas salvaguardas de conservação e utilização.

- b. Solicitar prévia destruição de efeitos inúteis, inservíveis ou de comércio ilícito, prévia perícia para efeito, em qualquer momento da investigação.
- c. Acordar a entrega de bens acusados de lícito comércio, consumo, precedentes e de utilidade social a entidades não lucrativas estatais.
- d. Promover todas aquelas medidas dirigidas a evitar que grupos de delinquentes readquiram ativos confiscados, se estes voltam a entrar no circuito econômico legal.
- e. Promover e favorecer toda aquela normativa e prática processual que se dirija ao confisco de terceiros, nos casos de que bens tenham sido transferidos a estes por pessoa investigada ou condenada; e a ampliação da potestade de confisco com respeito aos bens que estão à margem do produto direto de um delito e uma conduta delitiva concreta, através de confiscos por substituição e equivalente.

Recomenda-se a implementação de medidas ou reformas legais dirigidas a evitar que no caso de conclusão antecipada do processo penal por morte do acusado, situação sobreveniente de inimputabilidade ou outra causa similar, os bens com intervenção de procedência delitiva não ingressem no patrimônio familiar ou social dos envolvidos.

- Promover o trabalho com bases de dados próprias inclusive com suporte legal de criação de tais bases e com respeito sempre à legislação nacional de proteção de dados, no quadro de cada investigação patrimonial por lavagem de ativos, que incluam, de forma sistematizada, as informações necessárias. Para estes efeitos, a elaboração de registros ou fichas individualizadas de pessoas e sociedades objeto da investigação,

seus imóveis, propriedades, contas bancárias, declarações tributárias, facilita a delimitação de responsabilidade criminal, a identificação de relações ou vínculos entre eles assim como a adoção de medidas cautelares.

Com o objetivo de ter acesso à informação que faria parte destas fichas, também se recomenda fomentar entre os membros do Ministério Público o emprego de **formulários uniformes no quadro de um manual de procedimento escrito autorizado pelo órgão máximo da Procuradoria Geral ou do Ministério Público, para este tipo de investigações de lavagem de ativos** que permitam solicitar a todos os organismos competentes a informação relevante para a investigação. O uso destes formulários também é uma ferramenta muito eficaz nas investigações patrimoniais transnacionais com o objetivo único de superar as diferenças existentes entre as práticas de membros do Ministério Público nos países membros.

- Na medida em que o fenômeno derivado da lavagem de ativos é comum ao crime organizado transnacional e se torna imprescindível para que as organizações criminosas internacionais possam introduzir no mercado os fundos de suas atividades ilícitas, recomenda-se promover entre os membros do Ministério Público o uso de técnicas especiais próprias da luta contra o crime organizado no curso das investigações por lavagem de ativos. Entre estas técnicas especiais, o recurso a vídeo vigilâncias, agente infiltrado, **entregas vigiadas ou remessas controladas**⁶ se revelam igualmente eficazes para combater o crime de lavagem de ativos. Como delito grave associado à criminalidade organizada.

Com respeito à possibilidade de estimar suficientemente a análise de inteligência policial estrangeira para iniciar uma investigação nacional por lavagem de ativos, canalizado através da autoridade policial nacional, estima-se suficiente com

6 A Convenção de Palermo contra o crime organizado transnacional em seu art. 20 anima os Estados a utilizar, no curso das investigações contra o crime organizado, a entrega vigiada, vigilância eletrônica e operações encobertas. O art.19 deste texto também menciona o recurso às investigações conjuntas.

independência de seu complemento em qualquer momento da investigação.

- Estimula-se aos países membros a fomentar a coordenação do Ministério Público com os organismos de inteligência financeira (UIFs), através de canais de intercâmbio de informação e comunicação entre a tarefa das UIFs e os investigadores criminais. No quadro destas investigações, as UIFs podem colaborar com os membros do Ministério Público para a busca e identificação de produtos financeiros da organização criminosa, e, obviamente, em última instância para privar estas organizações de seus recursos financeiros.

Recomenda-se aos países membros adequar sua legislação para efeitos de contemplar a criação dos oportunos arquivos de titularidades financeiras, com o objetivo de obter dados declarados em tais arquivos relacionados com investigações penais de lavagem de capitais, de grande importância no momento inicial da investigação em ordem com os acordos de congelamento, e com objetivo de rastrear os movimentos das operações financeiras delitivas.

- c. Recomenda-se instar a adoção de medidas de garantia de todos os bens que possam proceder da lavagem de ativos, enquanto podem ser objeto final de confisco ou servir como garantia das importantes responsabilidades pecuniárias derivadas das multas que preveem os tipos de lavagem, quando sejam previstas nas legislações nacionais. Para estes efeitos, recomenda-se a reforma de algumas legislações nacionais para incluir uma multa também no tipo penal de lavagem, com relação ao montante do benefício obtido ou dinheiro lavado ilicitamente.
- Com o objetivo de promover as investigações patrimoniais transnacionais por crimes de lavagem de ativo, estimula-se aos países membros para que favoreçam as condições que permitam aos membros do Ministério Público reforçar sua

colaboração no âmbito internacional, e promover as investigações conjuntas no quadro de uma estratégia comum para identificar os responsáveis destes delitos, localizar os bens produto do ilícito penal e adotar medidas cautelares de garantia dos mesmos para assim evitar sua subtração pela justiça.

Com este propósito, propõe-se a adoção ou favorecimento das seguintes medidas:

- Promover encontros entre operadores de distintos países para estabelecer laços de confiança e uma rede estável de contatos⁷. Isto em atenção a que a cooperação internacional é não só uma técnica mas também, em boa medida, uma arte.
- Na medida em que as legislações nacionais o permitam, articular canais de coordenação rápidos e diretos⁸, isto é, um procedimento expresse sem prejuízo de via formal, que aproveite o uso de novas tecnologias em comunicação.
- Favorecer a criação de equipes conjuntas de investigação em matéria de lavagem de ativos transnacional, que permitam também o desenho de uma estratégia sustentada no tempo.
- d) Favorecer a aplicação de ordens de confisco ou apreensão provisória emitidas por autoridade de outro país, podendo terminar a medida de garantia estrangeira em um acordo de divisão de bens final entre autoridade requerente e requerida no momento do confisco definitivo.
- Favorecer a transmissão de pessoas imputadas ou acusadas de crimes de lavagem no âmbito de uma organização criminosa, através dos correspondentes processos de extradição, salvaguardando as legislações nacionais que não contemplam

7 Conforme foi recomendado no 12 Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Justiça Penal realizado em Salvador, Brasil, em Abril de 2010.

8 Idem

a extradição de nacionais, com a finalidade de dar integridade subjetiva ao processo penal culminado em outro país.

- Favorecer a realização de Julgamentos Orais em um determinado país, facilitando o comparecimento de testemunhas e peritos estrangeiros ou em seu caso recorrendo ao mecanismo admitido da videoconferência.

Em suma, consideramos que com o objetivo de desenvolver operações transnacionais contra o tráfico de drogas e a lavagem de ativos, torna-se imprescindível recorrer ao trabalho coordenado de natureza transnacional, entre os membros do Ministério Público especialistas nestas áreas da criminalidade. Por isso, valorizamos particularmente o trabalho em plataformas ou redes que permita o contato direto entre os membros do Ministério Público especialistas bem como o intercâmbio de informação entre eles, através da confiança mútua.

ANEXO

Lista de Procuradorias especializadas e contatos em matéria de tráfico de drogas

Argentina. Escritório de Cooperação e Assistência Judicial Internacional. Telefone (+5411-43384311/4314)

Bolívia. Procuradoria Especializada na Perseguição de Delitos de Substâncias Controladas, Aduana, Ambiente e lei 100. Telefone: (591) 464 61606 int. 237; Fax: (591) 464 39512.

Brasil. Secretaria de Cooperação Jurídica Internacional, SAF Sul, Conjunto C, Qd. 04, Bl. B, Sala 515, 70.050-900 - Brasília - DF Tel. + 55 (61) 3105-5504; Fax + 55 (61) 3105-5584.

Colômbia. Unidade de Antinarcóticos. Telefone: 570 2000 ext. 1399; Fax: 570 2000 1370.

Costa Rica. Procuradoria contra o Narcotráfico. Telefone: 506 2295-3556, 2295-3202. Fax: 506 2295-3408. Procuradoria contra a Delinquência Organizada. Telefone: 506 2295-3873.

Chile. Unidade Tráfico de Drogas. Procuradoria Nacional de Chile. Telefone: 56-2-965 9539. Fax: 56-2-965-9550

Cuba. Escritório do Fiscal Geral.
Emails: relaciones@fgr.cu; ifgr1@enet.cu; despacho@fgr.cu

Ecuador. Unidade contra a Delinquência Organizada Transnacional e Internacional. C/ Edificio 9 de octubre Avda 9 de Octubre y Avda Patria 7º y 8º. Quito, Telefone: 00 593 2399 5900 Ext. 174058 e 09 602 9690 (celular)

El Salvador. Unidade Especializada Delitos de Narcotráfico, Procuradoria Geral da República. Edificio Trader Center, Avd. El Espino, 68. Antiguo Cuzcatlán, El Salvador. Telefone: (503) 2528 -6003

Espanha. Procuradoria Especial Antidroga. c/ Génova 20, 7 planta. 28071 Madrid, España. (Telefone 0034 91 3973245).

Guatemala. Procuradoria da Seção de Delitos de Atividade de Narcotráfico. Ministério Público. 15ave., 15-16, zona 1, Barrio Gerona, Ala Norte, 5to. Nivel. Ciudad. Telefone: 24 11 91 91 extensão 5006-5026.

Honduras. Procuradoria Especial contra o Crime Organizado. Setor Molinon, Edificio Torre Altamira. Tegucigalpa. Telefone: (504) 2221-8082, 2221-8215, 2221-8667. Fax: 2221-8082

México. Procuradoria Geral da República (PGR). Subprocuradoria de Investigação Especializada em Delinquência Organizada (SIEDO). Unidade de Investigação Especializada em Delitos Contra a Saúde. Paseo de la Reforma nº. 75, Colonia Guerrero. México DF. CP. 06400. Telefone: 52 55 53 46 3803, 52 55 53 46 3859

Ponto de contato. Direção de Cooperação Multilateral. Procuradoria Geral da República. Cidade do México. Telefone: 53 46 01 77 e 0178.

Nicarágua. Unidade Especializada Anticorrupção e Crime Organizado. Managua, costa oeste Hotel Seminole. Telefone: 505- 22 55 6800.

Panamá. Procuradoria Especializada contra a Delinquência Organizada. Vía España, sexto andar. Telefone: 505-32-33, 505-32 34. Fax 507 505-32-25

Paraguai. Unidade Especializada de Luta contra o Narcotráfico. Perú nº 1953, c/Teniente Garay. Telefone: 00 595 21 23 21 23

Peru. Procuradoria do Crime Organizado. Unidade de Cooperação Judicial Internacional e Extradicações. Telefone: 00511-4284349 e Fax: 00511-6255555 anx 5049

República Dominicana. Procurador Fiscal Titular Coordenador da Provincial Duarte. Telefones: 809-840-5333 (celular), 809-588-2236 (fixo) e 829-421-3268 (celular).

Uruguai. Procuradorias Nacionais Especializadas no Crime Organizado 1º y 2º turno c/ Andes 1358 apartamento 602. Montevideo. Telefones 29005381/29005467

Venezuela. Direção contra as Drogas. Telefone: 212.40.86.55.37

PORTUGUÊS