



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nota Técnica sobre o Ministério Público Federal ser designado Autoridade Central para a Convenção de Budapeste (ETS 185)

NT do Grupo de Apoio sobre Criminalidade Cibernética da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF sobre a necessidade e conveniência de o Ministério Público Federal ser designado Autoridade Central e Ponto de Contato da Rede 24x7 para a Convenção de Budapeste sobre Crimes Cibernéticos do Conselho da Europa - ETS 185.

O Grupo de Apoio sobre Criminalidade Cibernética desta E. 2ª. Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal vem pelo presente analisar e expor alguns dos aspectos práticos para a entrada em vigor no ordenamento jurídico brasileiro da Convenção de Budapeste (ETS 185 do Conselho da Europa), atualmente em trâmite de ratificação no Congresso Nacional, em especial a necessidade de o Ministério Público Federal ser designado como autoridade central da Convenção.

A Convenção, além de trazer em seus artigos 2º a 10º previsões de crimes cibernéticos próprios e de outros facilitados pelo meio eletrônico, contém ainda em seus artigos 14 a 35 instrumentos de investigação e compartilhamento de dados entre os Estados-membros. Tais instrumentos permitem robusta cooperação entre as autoridades responsáveis pela persecução penal, em especial órgãos do Ministério Público, e se baseiam na formação de laços estreitos entre essas autoridades, seja para a preservação imediata de dados, seja para a assistência mútua na obtenção da prova.

O Ministério Público Federal, com larga experiência na persecução penal de crimes cibernéticos^[1] e no tratamento de provas eletrônicas^[2], é a autoridade central para três tratados internacionais^[3], e executa pedidos de cooperação jurídica internacional passiva em matéria penal recebidos pelo Brasil^[4], possuindo a estrutura adequada para o cumprimento

dessa tarefa. Além disso, com procuradores especializados espalhados em diversos estados, está melhor posicionado para cumprir as obrigações trazidas pela Convenção de forma rápida e eficaz.

A presente nota técnica demonstrará as peculiaridades dessa Convenção, bem como as atribuições diferenciadas da Autoridade Central para esse Tratado, indicando a necessidade de que o Ministério Público Federal seja designado como autoridade central específica para essa Convenção, nos termos do artigo 129, Inciso IX, da Constituição Federal e do artigo 26, §4º do Código de Processo Civil Brasileiro.

1. Pedidos de Assistência Mútua para preservação e obtenção de dados e provas eletrônicas e de interceptação de comunicações.

A Convenção prevê o estabelecimento de uma autoridade central, cujo principal papel é servir de interlocutor na comunicação entre os países e no recebimento, encaminhamento e execução de pedidos de assistência mútua.

Para além de simplesmente auxiliar burocraticamente no cumprimento dessas medidas, comuns em diversos tratados de cooperação mútua em matéria criminal, a autoridade central para a Convenção de Budapeste tem o objetivo principal de permitir que a troca de informações entre as autoridades dos Estados-parte seja rápida e eficiente, principalmente, dada a natureza eletrônica dos dados envolvidos. Para tanto, a Convenção estabelece poderes para que a própria autoridade central providencie a execução direta dos pedidos de assistência mútua, o que torna o Ministério Público Federal a instituição ideal para o desempenho desse papel.

O Ministério Público Federal possui as ferramentas e o conhecimento jurídico e jurisprudencial necessários para o atendimento rápido aos pedidos de cooperação.

A prova eletrônica, por essência, é efêmera, volátil. Dados que estão armazenados em um momento, podem desaparecer no momento seguinte, sem deixar qualquer tipo de rastro. Por este motivo, é fundamental que os pedidos de cooperação e de auxílio entre Estados-membros da Convenção sejam atendidos com a maior rapidez possível.

O Ministério Público Federal, com membros em todos os estados da federação

e grande capilaridade em cidades do interior, possui condições ideais para atender aos pedidos formulados por autoridades estrangeiras com a rapidez necessária.

A presença de grupos especializados de procuradores em crimes cibernéticos nas capitais que são sede dos principais serviços de conexão e aplicações do país, além do Grupo de Apoio sobre Criminalidade Cibernética que atende colegas de todo o Brasil, permite que os pedidos de preservação e coleta de dados sejam formulados rapidamente, sem a necessidade de transferência desses pedidos para outros órgãos ou para outras localidades, o que acarretaria uma etapa desnecessária que somente viria retardar o cumprimento da diligência.

Por ser instituição una, o Ministério Público Federal atua em conjunto e de maneira uniforme, utilizando as mesmas ferramentas em todas as instâncias e esferas, tudo para facilitar a troca rápida de informações sem a necessidade de intermediações.

A *expertise* do Ministério Público Federal na matéria também permite a rápida análise da viabilidade dos pedidos recebidos. A instituição, com amplo conhecimento e atuação judicial, é a única capaz de analisar rapidamente um pedido recebido, verificar se ele está em condições de ser acolhido pelo Poder Judiciário brasileiro, e de indicar as correções necessárias em caso negativo, tudo com presteza e sem a intervenção de outros órgãos.

O Ministério Público Federal possui legitimidade para atuar em nome próprio em todos os pedidos de cooperação que possam advir do cumprimento das obrigações assumidas com a Convenção, o que torna o processo de cumprimento dos pedidos mais eficaz.

A autoridade central, além de agir de forma rápida, precisa fazê-lo de forma eficaz.

A legislação brasileira, em especial a Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei 9.296/96 (Lei de interceptação de comunicações telefônicas e dados telemáticos), demanda que certos dados sejam obtidos somente mediante ordem judicial, expedida pela autoridade competente.

Indispensável, assim, que a autoridade central tenha meios de obter essas

informações rapidamente em Juízo, inclusive com a interposição de recursos para instâncias superiores, caso necessário, e repassá-las às autoridades solicitantes com a presteza necessária. A cooperação não será eficaz se os pedidos de preservação ou coleta de dados precisarem ser transferidos para outros órgãos para serem cumpridos e depois devolvidos para a autoridade central. Igualmente, ela não será eficaz se, formulado o pedido por um órgão, outro tiver que nele se manifestar, como ocorre com medidas pleiteadas por outros legitimados perante Juízos criminais, que sempre demandam a intervenção do Ministério Público.

O Ministério Público Federal, nestes termos, tendo legitimidade para pleitear em Juízo todas as medidas cautelares necessárias em investigação criminal, e de apresentar os recursos cabíveis, será capaz de, uma vez recebido o pedido de cooperação, imediatamente fazer os peticionamentos necessários perante o Poder Judiciário e, em seguida, uma vez cumprida a solicitação, devolvê-la à autoridade solicitante.

Ao manter o cumprimento das solicitações integralmente dentro de um mesmo órgão, o Brasil assegurará o rápido e efetivo atendimento de suas obrigações, garantindo-lhe credibilidade no cenário internacional e sendo merecedor da presteza em reciprocidade aos seus pedidos.

O contato direto entre as autoridades responsáveis pela persecução penal em Juízo permite maior troca de dados e informações, o que facilita a atuação dos órgãos envolvidos e garante maior efetividade na atuação.

Talvez a principal característica dos crimes praticados pela rede mundial de computadores seja a não observância de fronteiras. Delitos cometidos em um território, em regra, atingem vítimas em vários outros.

Não é por outro motivo que, para que a persecução penal desses fatos seja mais efetiva, é indispensável a cooperação ampla entre as autoridades envolvidas em diferentes países, em especial mediante o contato direto.

O estabelecimento do Ministério Público Federal como a autoridade central para a Convenção facilitará a interlocução direta entre pares, entre o solicitante do pedido de assistência, ou seja, o responsável pela investigação, e aquele responsável pelo atendimento ao pedido de assistência, sem a atuação de intermediários.

Inúmeras vezes, pedidos de cooperação precisam ser complementados após a obtenção dos primeiros dados, sendo certo que o contato direto ou facilitado entre o procurador que solicita a informação e aquele que a obtém é essencial para que essa troca ocorra de forma rápida e eficiente. A troca de dados entre os responsáveis também auxilia no próprio desenvolvimento das investigações.

Destaque-se que o mais recente e aclamado instrumento de cooperação internacional, as equipes conjuntas de investigação, está previsto para integrar o segundo protocolo adicional à Convenção do Cibercrime, já que os crimes cibernéticos não respeitam fronteiras e podem depender de provas em diversas jurisdições. A necessidade de estabelecer-se esse tipo de cooperação será muito mais rapidamente percebida com o Ministério Público no papel de autoridade central, podendo desde logo tomar as medidas para constituir as equipes conjuntas para a investigação.

O estabelecimento do Ministério Público como autoridade central para essa Convenção é o modelo recomendado pelos organismos internacionais e que vem sendo o mais adotado pelos Estados, além de ser o adotado pelos países da América Latina e pelos países de língua portuguesa.

A AIAMP - Associação Ibero-Americana de Ministério Públicos - como constou do informe da Comissão Europeia de 2013 *Study on judicial cooperation, mutual legal assistance and extradition of drug traffickers and other drug-related crime offenders, between the EU and its Member States and Latin American and Caribbean (LAC) countries* identificou como relevante esse ponto e recomendou^[5] que o Ministério Público seja a autoridade central para convenções internacionais que fundamentem pedidos de cooperação internacional:” As mentioned in the Study, AIAMP has recommended that the function of the Central Authority should be carried out by the Public Prosecutors’ Office.”^[6]

Os países da América Latina signatários da Convenção de Budapeste, com exceção da Argentina, bem como os países de língua portuguesa, têm o Ministério Público como autoridade central. Uma tendência que vem se firmando como a mais acertada, à medida em que os instrumentos de cooperação da Convenção passaram a ser utilizados com mais frequência e a maior interação entre ministérios públicos tornou-se essencial. Esse modelo aponta para a maior efetividade nas investigações onde a cooperação internacional^[7] contou com o Ministério Público na posição de Autoridade Central.

Assim, Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguai, Peru, República Tcheca, República Dominicana, Gana, Cabo Verde, Portugal, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Moldávia, Holanda, Polônia, Romênia, Sérvia, República da Eslováquia e Tonga, dentro do Convênio de Budapeste, possuem como autoridades centrais para essa Convenção o Ministério Público.

A manutenção desse modelo permitirá melhor cooperação entre os diversos países da região e da Convenção, facilitando a troca de informações e o aprofundamento das relações.

2. Pontos de Contato Rede 24x7 - atribuições diferenciadas

Além da autoridade central, a Convenção de Budapeste traz a previsão expressa de pontos de contato, que precisam ficar disponíveis vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana, formando a chamada Rede 24/7.

Essa rede de pontos de contato tem por função principal facilitar os procedimentos de assistência mútua provendo assistência imediata mediante:

- a) o fornecimento de informação jurídica sobre o sistema legal das outras partes;
- b) o fornecimento de suporte técnico;
- c) preservação de dados nos termos do artigo 29 (preservação rápida de dados armazenados em computador) e do artigo 30 (entrega rápida de dados de tráfego preservados);
- d) obtenção de provas e
- e) localização de suspeitos.

Enquanto a Autoridade Central envia, recebe e executa pedidos de assistência mútua, o ponto de contato disponível 24X7 se encarrega de encetar comunicação com os demais pontos de contato das outras partes da Convenção, com vistas a prestar ou obter auxílio jurídico e técnico de sua correspondente, a fim de possibilitar uma assistência mútua rápida e eficaz. Os pontos de contato da Rede 24X7 desta convenção não se limitam a providenciar pedidos de preservação de dados, inclusive em juízo. Eles possuem atribuições muito mais amplas como o aconselhamento técnico e jurídico que vai permitir a cooperação jurídica internacional. Além disso, é esperado que as características dessa rede evoluam ao longo do tempo, como já disposto na Exposição de Motivos da Convenção ao comentar o artigo 35 alargando ainda mais o seu papel e como já proposto pelo Comitê TC-Y^[8] para a Convenção de Budapeste, no seu relatório sobre a utilização das provisões da Convenção de

Budapeste sobre Cibercrime para a assistência jurídica mútua, adotado pela 12ª Plenária (2-3 de dezembro de 2014), na sua proposta 9.f. dispõe que “os países devem considerar mecanismos para permitir que os pontos de contato 24x7 possam cuidar diretamente dos pedidos de MLA, incluindo sua execução.”^[9].

O melhor modelo é que este ponto de contato esteja localizado no Ministério Público Federal, reunindo-se as atribuições de Autoridade Central e de ponto de contato na mesma instituição, já que a atuação do ponto de contato visa a facilitar a atividade da autoridade central.

Tal escolha foi objeto de Recomendação do Comitê TC-Y para a Convenção de Budapeste na mesma reunião plenária (12ª Plenária TC-Y, 2-3 de dezembro de 2014) corroborada pela experiência das Partes da Convenção e estudo do escritório de capacitação e treinamento da Convenção de Budapeste. Tal Recomendação lista as soluções propostas para tornar a Assistência Mútua na matéria mais eficiente, apontando que “quando possível, os pontos de contato devem ser alocados na Procuradoria da República para permitir um papel mais direto nos MLAs e uma resposta mais rápida para os pedidos.”^[10].

O Ministério Público Federal tem melhores condições de oferecer o suporte exigido pela Rede 24X7, notadamente a postulação em Juízo das medidas necessárias à efetivação dos pedidos de cooperação, bem como a expertise jurídica e técnica.

Essencial que seja responsável pelo ponto de contato da rede, instituição que possa fornecer, de pronto, todas as medidas aos quais o Brasil se comprometeu.

3. Conclusão

A ratificação da Convenção de Budapeste significará grande avanço para a persecução penal de crimes cibernéticos próprios, com a posterior introdução no ordenamento jurídico brasileiro de novos tipos penais, bem como para a obtenção de provas eletrônicas. Os instrumentos trazidos pela Convenção permitem a ampla cooperação entre países em área que envolve a prática de crimes transnacionais e de constante evolução tecnológica, o que demanda ampla cooperação entre as autoridades envolvidas, devido à fluidez das provas.

A indicação do Ministério Público Federal como autoridade central e ponto de contato da Rede 24X7 permitirá ao Brasil cumprir de forma adequada as obrigações assumidas na Convenção. O Ministério Público Federal, com membros espalhados em todos os estados do Brasil e ampla expertise na persecução de crimes cibernéticos e na coleta de prova eletrônica, possui as melhores condições de atender rapidamente os pedidos de cooperação recebidos.

Somente o Ministério Público Federal tem legitimidade para postular em Juízo as medidas necessárias ao atendimento dos pedidos de cooperação em toda sua extensão, incluindo eventuais recursos e questionamentos em instâncias superiores. A possibilidade de uma única instituição atuar em todas as fases, de forma una e coordenada, sem a necessidade de intervenção de outros órgãos, torna a cooperação mais rápida e eficaz.

Ademais, considerando que diversos países signatários da Convenção adotam modelo semelhante, com seus próprios ministérios públicos como pontos de contato, a atuação do Ministério Público Federal como autoridade central permitirá melhor integração entre pares, possibilitando que a persecução penal transnacional seja conduzida de forma mais coesa.

Por todo o exposto, entende o Grupo de Apoio sobre Crimes Cibernéticos que o Ministério Público Federal deve ser indicado como autoridade central e ponto de contato da Rede 24X7 para a Convenção de Budapeste.

São Paulo, 28 de setembro de 2020.

FERNANDA TEIXEIRA SOUZA DOMINGOS
Procuradora da República
Coordenadora do Grupo de Apoio sobre Crimes Cibernéticos

Notas

1. [^] Ministério Público Federal possui grupos de procuradores especializados na investigação e processo de crimes cibernéticos em diversos estados da federação desde 2003. O Grupo de Apoio que assina a presente nota e que, dentre outras funções, presta auxílio técnico a casos mais complexos, foi criado pela 2a. Câmara de Coordenação e Revisão em 2011.

2. [^] A Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SPPEA) da Procuradoria Geral da República desenvolve há anos trabalho pioneiro na coleta e tratamento de provas eletrônicas, com ampla expertise no armazenamento e análise de dados.
3. [^] A Convenção de Nova Iorque sobre a Prestação de Alimentos no Estrangeiro e para Mútuo Auxílio em Matéria Penal entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e de Assistência Mútua em Matéria Penal entre Brasil e Canadá.
4. [^] Portaria Conjunta MJ/PGR/AGU no. 1, de 27/10/2005.
5. [^]
http://www.rempm.org/archivos/Reuniones/20/Especializada/Anexo_5_Declaraciones_aprobadas.pdf AIAMP has identified this issue as important, and has recommended that the designated central authority with regards to conventions dedicated to international cooperation in criminal matters in all of the Ibero-American countries should be the national prosecutors' office.
6. [^] FIIAPP - COMJIB "Como mencionado no Estudo, AIAMP recomendou que a função de Autoridade Central deva ser exercida pelo Ministério Público." (Main findings/ Principais achados, n.21, página 277).
7. [^] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/study-lac-summary_es.pdf
8. [^] Reunião das partes da Convenção de Budapeste para o Cibercrime para aperfeiçoamento das boas práticas e implementação dos dispositivos deste instrumento.
9. [^] T-CY assessment report: The mutual legal assistance provisions of the Budapest Convention on Cybercrime - página 131:" 9.f. Countries may consider mechanisms to allow 24x7 contact points to handle directly MLA requests, including their execution.
10. [^] T-CY assessment report: The mutual legal assistance provisions of the Budapest Convention on Cybercrime - página 131: " 9.d. 24/7 points of contact may be established within the office of the prosecutor to allow for a wider range of actions and a quicker response to requests. Transferring, if necessary, 24/7 contact points from LEA to the prosecution, while establishing LEA as secondary contact 'points