

**Conselho de Direitos Humanos****44º período de sessões**

15 de junho a 3 de julho de 2020

Tema 3 da agenda

**Promoção e proteção de todos os direitos humanos,  
civis, políticos, econômicos, sociais e culturais,  
incluído o direito ao desenvolvimento****Independência dos magistrados e dos advogados****Relatório do Relator Especial sobre a independência  
dos juízes e dos advogados***Resumo*

A Secretaria tem a honra de transmitir ao Conselho de Direitos Humanos o relatório do Relator Especial sobre a independência de juízes e advogados, em conformidade com a resolução 35/11 do Conselho.

No relatório, o Relator Especial considerou adequado concluir seus relatórios anteriores sobre o impacto da corrupção na independência e na imparcialidade dos atores que compõem o Poder Judiciário, e analisar a influência específica desse fenômeno nas Procuradorias e o efetivo gozo de direitos humanos. Os procuradores, como garantidores do sistema de justiça, têm a responsabilidade de garantir o respeito ao Estado de direito com base na obrigação de respeitar, proteger e garantir os direitos humanos reconhecidos.

Portanto, e independentemente do modelo organizacional adotado pelas Procuradorias, o combate à corrupção deve se tornar uma das grandes prioridades dos Ministérios Públicos em todo o mundo. Nesse sentido, as Diretrizes sobre o papel dos procuradores, as Nações Unidas e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção são os marcos fundamentais de referência sobre os quais as ações das Procuradorias no âmbito do combate à corrupção e seu impacto nos direitos humanos.

No presente relatório, o Relator Especial apresenta o estado da situação, para descrever posteriormente o papel dos Ministérios Públicos no âmbito do combate contra a corrupção, enfatizando a importância de realizar uma cooperação internacional eficaz, para atingir os objetivos perseguidos. O relatório também destaca uma série de boas práticas e de desafios pendentes para as Procuradorias em matéria de cooperação e de combate à corrupção.

Por fim, à luz das normas internacionais em vigor sobre o assunto e as contribuições dos Estados e das organizações profissionais e civis, o Relator Especial formula uma série de



recomendações no âmbito normativo, institucional e operacional que possibilitam dispor das ferramentas necessárias para lidar com o problema analisado.

## I. Introdução

1. Este é o quarto relatório apresentado ao Conselho de Direitos Humanos pelo Relator Especial sobre a independência de juízes e de advogados, Diego García-Sayán, em conformidade com a resolução 35/11 do Conselho de Direitos Humanos.

2. No âmbito dos amplos alcances do mandato do Relator Especial sobre a questão da independência judicial, isso se estende "à natureza dos problemas que podem minar essa independência e esse imparcialidade", termos gerais usados pela então Comissão de Direitos Humanos quando foi decidida a criação da Relatoria Especial. Com o passar do tempo e a crescente complexidade das agendas e dos desafios em matéria de direitos humanos, a questão da corrupção e as ameaças dela decorrentes para o cumprimento e o respeito aos direitos humanos têm gerado crescente atenção. Como o Relator Especial já indicou ao apresentar as linhas gerais de seu mandato no primeiro relatório dirigido ao Conselho de Direitos Humanos em 2017<sup>1</sup>, a questão da análise do impacto da corrupção na independência do Poder Judiciário em geral e dos atores que o compõem em particular, é um assunto de atenção especial para a Relatoria Especial.

3. Em todas as tradições jurídicas, aqueles que compõem o Ministério Público, sob a designação de fiscais, procuradores ou outros, ocupam uma posição-chave no sistema de justiça penal e exercem responsabilidades da mais alta relevância. Não se pode conceber o Estado de Direito nem se fazer valer de uma efetiva procuração de justiça, caso os seus operadores não possam atuar de forma independente, com integridade e imparcialidade, em condições de autonomia, objetividade e neutralidade, a fim de desempenhar uma função tão sensível e de grande responsabilidade. Portanto, contribuir para fortalecer sua independência contra os propósitos de subjugação, tanto do poder político quanto dos poderes factuais da corrupção, é uma tarefa prioritária em favor da institucionalidade e da proteção dos direitos humanos.

4. Este relatório reflete um recente esforço coletivo no qual a Relatoria Especial foi alimentado por experiências, pontos de vista, reflexões e sugestões de procuradores, juízes, especialistas em direito, acadêmicos e representantes de organizações não-governamentais. Este relatório concentra-se na análise dos problemas que a corrupção pode ter no exercício das funções das Procuradorias e, portanto, no gozo legítimo dos direitos humanos. Dessa forma, a análise do tema iniciado em 2017 é complementada pelo relatório A/72/140 apresentado à Assembleia Geral.

5. O Relator Especial agradece de maneira muito especial a resposta e o comprometimento oportuno dos Estados Membros e de suas Procuradorias-Gerais, das associações internacionais de procuradores, das organizações da sociedade civil e de prestigiados membros da academia ao convite para contribuir para o reflexões apresentadas neste relatório.

6. O Relator Especial também agradece à Clínica de Direitos Humanos do Centro de Pesquisa e Educação em Direitos Humanos da Universidade de Ottawa pelo notável apoio que ela ofereceu durante as investigações e a redação do relatório. À Associação Internacional de Procuradores e à Associação Ibero-Americana de Procuradores Públicos, agradece seu apoio na distribuição do questionário elaborado pela Relatoria Especial e na entrega independente das respostas recebidas pelas Procuradorias Gerais da República.

<sup>1</sup> A/HRC/35/31.

## II. Panorama geral

7. Desde seu primeiro relatório em 2017, o Relator Especial destacou que a corrupção prejudica o estado de direito e a capacidade dos Estados de promover sistemas governamentais que respeitam e são compatíveis com os padrões de direitos humanos. Ele também lembrou, em consonância com o que foi declarado em 2003 pelo então Secretário Geral, Kofi Annan, e, em 2018, pelo atual Secretário Geral, António Guterres<sup>2</sup>, o impacto decisivo que a corrupção tem no gozo dos direitos humanos.

8. Nesse sentido, são claras as consequências devastadoras da corrupção nos direitos humanos como consequência de situações como a concentração de poder e a falta de transparência da administração pública. Além disso, a corrupção tem um impacto direto na obrigação dos Estados de fornecer o máximo de recursos disponíveis para a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais da população, afetando, em particular, os setores mais pobres da sociedade e as crianças.

9. Como já se comprovou<sup>3</sup>, a corrupção tem um impacto significativo nas instituições públicas, reduz a confiança e a legitimidade da sociedade nelas e, em geral, nos Estados, enfraquecendo suas capacidades para garantir a proteção dos direitos humanos. Entre esses efeitos negativos, a corrupção impede, direta ou indiretamente, que juízes, procuradores, advogados e outros profissionais da área jurídica cumpram seus deveres profissionais de maneira imparcial e independente<sup>4</sup>.

10. Em 2012, a então relatora especial, Gabriela Knaul, fez uma avaliação do papel e do status das Procuradorias, incluindo uma avaliação abrangente das garantias que protegem sua independência<sup>5</sup>. Examinou a independência estrutural das Procuradorias, bem como sua independência funcional, mencionando nessa ocasião as Diretrizes sobre o papel dos procuradores<sup>6</sup>. O relatório destacou, entre outras questões, o papel e as responsabilidades dos procuradores, bem como o relacionamento com outros agentes com quem eles interagem na esfera do sistema de justiça penal. Por fim, Knaul analisou, cuidadosamente, os diferentes elementos que podem influenciar sua independência e sua imparcialidade<sup>7</sup>.

11. Outro esforço notável nas Nações Unidas envolveu diretamente procuradores e foi realizado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), em cooperação com a Associação Internacional de Procuradores, que publicaram um relatório<sup>8</sup> para ajudar e orientar aos Estados na revisão e/ou no desenvolvimento de normas internacionais para as Procuradorias ou Ministérios Públicos. Entre as normas mencionadas nesse relatório estão as Diretrizes sobre o papel dos procuradores; as Normas de responsabilidade profissional e a Declaração de direitos e deveres fundamentais dos procuradores, da Associação Internacional de Procuradores<sup>9</sup>.

12. Durante 2019, o Relator Especial promoveu uma série de trabalhos, seminários e discussões para coletar apreciações e pontos de vista que foram traduzidos em uma fonte crítica de informações e de observações inestimáveis para a elaboração deste relatório. A Relatoria Especial agradece todas essas contribuições, que foram um elemento essencial

<sup>2</sup> António Guterres, 10 de dezembro de 2018, disponível em <https://www.unodc.org/bolivia/es/Las-actividades-contr-la-corrupcion-son-esenciales-para-construir-la-paz--proteger-los-derechos-humanos-y-garantizar-el-desarrollo-sostenible.html>.

<sup>3</sup> A/72/140, párr. 18. **Erro! Referência de vínculo não válida.**

<sup>4</sup> *Ibid.*, par. 97.

<sup>5</sup> A/HRC/20/19.

<sup>6</sup> Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e Tratamento do Delinquente, A Habana, 27 de agosto a 7 de setembro de 1990.

<sup>7</sup> A/HRC/20/19, pars. 58 a 81. Com o fim de evitar duplicações o Relator Especial se remete ao referido nesse relatório.

<sup>8</sup> *The Status and Role of Prosecutors*, UNODC, 2014, disponível em [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB\\_role\\_and\\_status\\_prosecutors\\_14-05222\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_role_and_status_prosecutors_14-05222_Ebook.pdf).

<sup>9</sup> Associação Internacional de Procuradores, *Manual de Direitos Humanos para Procuradores*, pág. 239, 2ª ed. rev., A Haia, 2009.

durante a elaboração deste relatório e para melhor descrever o trabalho do Relator Especial sobre este tema.

13. Uma dessas atividades foi promovida pelo Relator Especial em julho de 2019 em Nova York. Um evento paralelo foi organizado no âmbito do Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável, para abordar esta questão no tema do objetivo 16 "Paz, justiça e instituições sólidas". A Relatoria Especial convocou, nessa ocasião, um grupo de especialistas, incluindo o atual presidente da Associação Internacional de Procuradores, bem como atuais e antigos procuradores e procuradores-gerais da África, América Latina, Ásia e Europa. Durante a reunião intitulada "A independência das Procuradorias e seus desafios contemporâneos de uma perspectiva global", dentro de uma abordagem de direitos humanos, foi feito um balanço sobre a independência das Procuradorias com base na influência ou nas pressões recebidas nas instituições de outras áreas do Estado ou de poderes fáticos. Uma manifestação constante foi a ameaça representada pela corrupção transnacional no trabalho diário e no trabalho das Procuradorias nos tempos modernos, com o subsequente impacto negativo nos direitos humanos.

14. Em novembro de 2019, o Relator Especial instou os Estados Membros, bem como várias associações de procuradores e organizações em geral, a responder a uma série de perguntas relacionadas ao impacto da corrupção transnacional no âmbito dos direitos humanos e da aplicação da lei. Trinta e dois Estados Membros e seus respectivas Procuradorias, organizações da sociedade civil, associações profissionais de procuradores e distintos membros da academia contribuíram com informações e estudos especializados sobre casos de corrupção, desafios na investigação, uso e benefícios dos mecanismos de cooperação internacional estabelecidos na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (doravante, a Convenção) e casos emblemáticos de combate à corrupção.

### III. O Ministério Público como ator principal no combate contra a corrupção e a garantia dos direitos humanos

#### A. Considerações prévias

15. Em relatórios anteriores<sup>10</sup> e em várias atividades, o Relator Especial já se referiu ao impacto adverso da corrupção na sociedade como um todo e, especificamente, no sistema judiciário, nas Procuradorias e seus operadores e, em geral, nos direitos humanos. Ele também enfatizou o papel crucial que o sistema judicial e, principalmente, os procuradores, são chamados a desempenhar na investigação e na punição da corrupção, particularmente a corrupção transnacional, que constitui um dos grandes desafios contemporâneos que atualmente afeta incontáveis de países.

16. Quando o Relator Especial, em seu primeiro relatório à Assembleia Geral, declarou que a Convenção deveria

ser considerado, também, um instrumento internacional fundamental para a proteção dos direitos humanos e, portanto, deve merecer atenção permanente dos órgãos competentes sobre a matéria<sup>11</sup>

destaca um conceito que a realidade vem enriquecendo. Assim, conceitos regressivos foram deixados de lado, hoje substituídos por obsoletos, de que o tema da corrupção não é um assunto que preocupa o espaço institucional dos órgãos de direitos humanos.

17. Nessa dinâmica convergente entre direitos humanos e combate à corrupção nas Nações Unidas tem sido parte ativa e essencial tanto na Comissão de Direitos Humanos, primeiro e, posteriormente, quanto no Conselho de Direitos Humanos. Naquela época, a Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos encomendou um documento de trabalho e, posteriormente, estabeleceu uma Relatoria Especial sobre corrupção e suas repercussões no gozo de direitos humanos, particularmente direitos econômicos, sociais e

<sup>10</sup> A/HRC/35/31 e A/72/140.

<sup>11</sup> A/72/140, par. 29.

culturais<sup>12</sup>. Nos três relatórios (2003, 2004 e 2005), foram desenvolvidos conceitos fundamentais sobre a conexão entre corrupção e direitos humanos<sup>13</sup>.

18. Posteriormente, o Conselho de Direitos Humanos emitiu resoluções sobre as consequências negativas da corrupção no gozo dos direitos humanos. Nelas, destacou o “agravamento das consequências negativas da corrupção generalizada no gozo dos direitos humanos” e que é “um dos obstáculos à efetiva promoção e proteção dos direitos humanos, bem como à conquista de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e outros objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente”<sup>14</sup>. Abaixo, o Conselho mencionou em outra resolução em 2017 a complementaridade dos marcos jurídicos internacionais para combater a corrupção e os direitos humanos, emitindo recomendações a esse respeito<sup>15</sup>.

19. Em semelhante perspectiva de análise, o órgão interamericano de proteção dos direitos humanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, indicou que há uma série de disposições na Convenção que tratam de temas relevantes a essa matéria, referindo-se a questões de direitos humanos. Assim, foram mencionadas várias disposições da Convenção: regras sobre a contratação de funcionários públicos, de acordo com os princípios de eficiência e de transparência e com critérios objetivos, como mérito, justiça e competência (art. 7); contratação de bens e serviços (art. 9); participação da sociedade e critérios de transparência, acesso à informação e liberdade de expressão (art. 13); medidas destinadas a endurecer o tratamento penal de crimes de corrupção, mas com garantias de devido processo legal e presunção de inocência, além de uma série de regulamentos relacionados aos mesmos.

## B. Desafios na proteção dos direitos humanos

20. Hoje, a corrupção está se tornando um dos maiores impedimentos para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável até 2030 e o que é derivado disso para o exercício dos direitos humanos<sup>16</sup>. Dentre os diversos impactos da corrupção, destaca-se o que exerce sobre a institucionalidade estatal, com efeito direto sobre sua legitimidade e, principalmente, no âmbito da administração da justiça. Qualquer que seja sua forma, a corrupção sempre ocorre às custas de alguém; afinal de contas, da cidadania e dos seus direitos humanos.

21. As práticas de corrupção estão assumindo muitas e novas formas: suborno, peculato, lavagem de dinheiro, sonegação de impostos, só para citar alguns<sup>17</sup>. Geralmente, é realizada no entrelaçamento e na articulação entre entidades e indivíduos do setor privado com entidades ou indivíduos do setor público para obter contratos, vender produtos e, em geral, beneficiar-se, privadamente, de recursos públicos, beneficiando funcionários públicos inescrupulosos. Uma interação criativa e eficaz entre os Estados e a comunidade internacional é crucial. Fortalecer, otimizar e dotar de legitimidade essa institucionalidade, com juízes e procuradores independentes, é essencial.

22. O impacto da corrupção nos direitos humanos é um assunto dilacerante que já merece atenção crescente, deixando para trás visões tradicionais que eles consideram ter pouca ou nenhuma relevância na área de direitos humanos, que já é suficientemente abordada por outros órgãos ou, pior ainda, não é de todo um assunto para os órgãos de direitos humanos. A Relatoria Especial não pode compartilhar essa visão limitada e paralisante, muito semelhante à de algumas décadas atrás, que reduziu o escopo dos direitos humanos aos direitos civis e políticos.

<sup>12</sup> E/CN.4/2003/2-E/CN.4/Sub.2/2002/46, decisão 2002/106, pág. 77.

<sup>13</sup> E/CN.4/Sub.2/2003/18, E/CN.4/Sub.2/2004/23 y E/CN.4/Sub.2/2005/18.

<sup>14</sup> A/HRC/RES/21/13.

<sup>15</sup> A/HRC/RES/35/25.

<sup>16</sup> UNODC, “Atividades anticorrupção são essenciais para construir a paz, proteger os direitos humanos e garantir o desenvolvimento sustentável”, 10 de dezembro de 2018, disponível em <https://www.unodc.org/bolivia/es/Las-actividades-contra-la-corrupcion-son-esenciales-para-construir-la-paz--proteger-los-derechos-humanos-y-garantizar-el-desarrollo-sostenible.html>.

<sup>17</sup> A/72/140, par. 72.

23. A agenda é, neste campo, ampla e complexa. Supõe o desempenho pelos Estados de várias funções fundamentais, entre as quais o dever de prevenção e o dever de investigar e punir, assuntos que são de competência direta dos órgãos de direitos humanos.

24. Em relação à prevenção, na perspectiva dos direitos humanos, são essenciais questões como “a transparência, as declarações juramentadas, as leis de acesso à informação pública e controles externos”<sup>18</sup>, ou seja, um conjunto de obrigações positivas, institucionais ou normativas, ou “fazer” dos Estados. Quanto à responsabilidade de investigar, processar e, se aplicável, punir atos de corrupção, eles derivam tanto da lei nacional quanto de tratados internacionais, em particular a Convenção. Concorrem a este papel das autoridades judiciais e do Ministério Público, espaços institucionais cruciais para investigar, julgar e punir em relação às garantias do devido processo legal.

25. O acima exposto pressupõe o funcionamento de um sistema de justiça, que inclui Ministérios Públicos ou Procuradorias, que cumprem uma função central de enfrentar a corrupção, na medida em que agem de forma independente, com integridade e com neutralidade para orientar investigações, formar cargos, reunir provas, entre outras funções, conceitos e processos nos quais, se o sistema falha em desempenhar suas funções ou ele mesmo é corrupto, gera-se a impunidade em um círculo vicioso que pode levar a mais atos de corrupção e violação dos direitos humanos.

### C. Procuradores: atores fundamentais para enfrentar a corrupção

26. O Relator Especial aprova a análise contida no relatório elaborado pela então Relatora Especial, Gabriela Knaul,<sup>19</sup> sobre os procuradores e Procuradorias do Ministério Público e, em particular, as referências às normas gerais aplicáveis em matéria de independência e de imparcialidade dos procuradores e as normas de desempenho estabelecidas pelas Diretrizes sobre o papel dos procuradores e nas Normas de responsabilidade profissional e na Declaração de direitos e deveres fundamentais dos procuradores.

27. Os procuradores, juntamente com os juízes, são atores centrais na operação do Estado de Direito. Na investigação do crime, os procuradores são insubstituíveis, na maioria das legislações, na investigação do crime, bem como no processo de tomada de decisão que pode levar a processo penal e às sanções correspondentes. Como o Relator Especial já mencionou em outras ocasiões, situações de falta de imparcialidade e de corrupção resultam na violação do artigo 14 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que estipula que todos terão o direito de serem ouvidos publicamente e com as devidas garantias por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei<sup>20</sup>.

28. De acordo com as normas internacionais, as funções e as ações do Ministério Público serão executadas com base na obrigação de respeitar, proteger e garantir os direitos humanos reconhecidos<sup>21</sup>. Esses princípios orientadores, cientes do problema global da corrupção, solicitaram expressamente às Procuradorias que prestassem atenção especial ao processo de funcionários públicos que cometeram crimes de corrupção. Uma das principais funções dos Ministérios Públicos será, portanto, combater esse fenômeno<sup>22</sup>.

29. Nesse sentido, a responsabilidade institucional e social de investigar e punir a corrupção recairá sobre juízes e procuradores que são membros de um sistema de justiça imparcial, baseado no respeito à lei e aos direitos humanos. Como uma das funções da Procuradoria é agir em nome da sociedade como um todo e defender o interesse geral, devem prevalecer altos padrões de conduta, neutralidade, justiça e profissionalismo. Nos processos

<sup>18</sup> Relatório final do Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos sobre as consequências negativas da corrupção no gozo dos direitos humanos, A / HRC / 28/73, par. 28

<sup>19</sup> A/HRC/20/19.

<sup>20</sup> A/HRC/35/31, par. 100.

<sup>21</sup> Diretrizes sobre o papel dos procuradores, diretriz 12 e artigo 1, par. h), das normas de responsabilidade profissional e da declaração de direitos e deveres fundamentais dos procuradores

<sup>22</sup> Diretrizes sobre a função dos procuradores, diretriz 15.

de seleção e de nomeação, deve-se tomar cuidado para que os critérios de mérito, adequação e transparência prevaleçam.

30. A Relatoria Especial deseja enfatizar que a confiança dos cidadãos em suas instituições jurídicas e judiciais em casos e em situações de corrupção está geralmente relacionada à capacidade efetiva de investigar e punir os corruptos. Nesta ordem de ideias, as vítimas de corrupção não são peças alheias e externas ao problema. Portanto, elas devem ser ouvidas nos processos de investigação e julgamento como ingrediente essencial da participação, transparência e não discriminação, e devem receber as medidas apropriadas de reparação.

31. Os defensores dos direitos humanos, por sua vez, tendem a ser atores-chave na promoção de investigações sobre casos de corrupção, o que muitas vezes transformou aqueles que desempenham essas funções em receptores de violência. Atenção especial e, quando apropriado, medidas de proteção devem ser direcionadas a essas pessoas para evitar retaliação por denúncias de atos de corrupção.

32. Para fins de elaboração deste relatório, de acordo com as informações e análises reunidas nas várias reuniões realizadas em 2019, bem como as contribuições recebidas dos Estados, de suas Procuradorias e de organizações especializadas na matéria, as práticas de corrupção se tornaram mais complexas e tiveram um enorme impacto no trabalho institucional. Não apenas nos sistemas judiciais *stricto sensu*, mas em âmbito específico de responsabilidade das Procuradorias.

33. É importante destacar que, apesar de muitos contextos adversos, ao mesmo tempo, há um grupo considerável de casos de sucesso em investigação e processo penal em que indivíduos de altas esferas de poder político ou econômico estão sendo investigados, processados e condenados por crimes graves corrupção de âmbito transnacional. No entanto, a Relatoria Especial considera que, apesar de vários casos emblemáticos de ação efetiva, persistem desafios endêmicos de natureza institucional, regulatória e operacional que contribuíram para o bloqueio ou falha de muitas e muito importantes investigações. Isso não apenas favorece a corrupção, mas também afeta o enfraquecimento dos sistemas de justiça penal e da instituição do Ministério Público e, em geral, em condições institucionais adversas para a observância dos direitos humanos.

## IV. Procuradores e a obrigação da cooperação internacional

34. A independência das Procuradorias está incluída no escopo geral da independência judicial garantida pelo artigo 10 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Somos confrontados com uma obrigação que foi desenvolvida nas Diretrizes sobre o papel dos procuradores e que deve ser garantida. Não é um privilégio que os Estados possam ou não conceder.<sup>23</sup>

35. Dentro da vasta lista de obrigações contratadas pelos Estados sob a Convenção, já ratificada por 186 países, dois aspectos principais destacam o papel e a responsabilidade dos procuradores: a independência e a integridade dos procuradores e a cooperação internacional. Uns e o outros estão inter-relacionados e, nisso, a independência é essencial.

### A. Independência, integridade e cooperação internacional

36. A independência e a integridade são estabelecidas na Convenção como componentes essenciais da viabilidade da cooperação entre Estados para investigar e punir a corrupção<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> A/HRC/35/31, par. 24.

<sup>24</sup> “Artigo 11. Medidas relativas ao poder judicial e ao ministério público.

1. Tendo em vista a independência do judiciário e seu papel decisivo na luta contra a corrupção, cada Estado Parte, de acordo com os princípios fundamentais de seu sistema jurídico e sem prejuízo da independência do judiciário, adotará medidas para fortalecer a integridade e evitar qualquer

Isso, nos dois aspectos específicos mencionados no artigo 11. Primeiro: "a independência do judiciário e seu papel decisivo na luta contra a corrupção". Segundo, a obrigação dos Estados partes de adotar "medidas para reforçar a integridade e evitar qualquer oportunidade de corrupção entre os membros do judiciário". Ambos os princípios, independência e integridade, são estabelecidos na Convenção tanto para juízes quanto para o ministério público. Os membros do Ministério Público, portanto, podem ser, valiosa e legitimamente, peças fundamentais no enfrentamento internacional contra a corrupção, desde que sejam dotados de independência e medidas estatais para reforçar sua própria integridade.

37. A assistência jurídica mútua é uma das principais obrigações estipuladas na Convenção e está contida no artigo mais extenso e elaborado deste tratado internacional<sup>25</sup>. As "investigações, processos e ações" sobre crimes de corrupção são divididas em uma lista abrangente<sup>26</sup>. As investigações conjuntas<sup>27</sup> são a outra obrigação particularmente poderosa da Convenção. O centro de ação, na maioria das legislações internas, é precisamente a competência do Ministério Público e dos procuradores.

38. A assistência e a cooperação mútuas são, por si só, uma troca eficaz de informações e de trabalho institucional. De acordo com os especialistas que estiveram na sétima reunião intergovernamental de participação aberta para melhorar a cooperação internacional no âmbito da Convenção, é útil ter diretrizes, modelos e informações para facilitar a formulação de solicitações de cooperação internacional eficazes<sup>28</sup>.

39. Tudo isso se refere diretamente às Diretrizes sobre o papel dos procuradores como um marco orientador conceitual para a independência e a integridade dos procuradores, pré-condições fundamentais estabelecidas no artigo 11 da Convenção para a legitimidade interlocutória dos procuradores em assistência mútua e investigações conjuntas. O principal objetivo declarado das 24 diretrizes nelas contidas é justamente ajudar os Estados membros a "garantir e promover a eficácia, imparcialidade e justiça dos procuradores no processo penal" (preâmbulo). As Diretrizes são complementadas pelas Normas de responsabilidade profissional e pela Declaração de Direitos e Deveres Fundamentais dos Procuradores da Associação Internacional de Procuradores, com o apoio da Comissão das Nações Unidas para Prevenção ao Crime e Justiça Penal.

40. O exposto e a análise contida no relatório apresentado pelo Relator Especial em 2012<sup>29</sup> constituem as garantias e as normas mínimas que devem ser observadas pelas Procuradorias e respeitadas pelo restante das instituições como condições que garantem sua independência e sua imparcialidade. Dentro disso, as áreas relacionadas aos requisitos profissionais, de seleção e capacitação; a situação e as condições de serviço; a liberdade de expressão e de associação; as funções dos procuradores no processo penal; os poderes discricionários; as alternativas ao julgamento; as relações com outros órgãos ou instituições governamentais e ações disciplinares.

oportunidade de corrupção entre os membros do judiciário. Tais medidas podem incluir normas que regulam a conduta dos membros do judiciário.

2. Poderão ser elaboradas e aplicadas no ministério público medidas com idêntico fim às adotadas conforme o parágrafo 1 do presente artigo nos Estados-Parte em que essa instituição não forme parte do poder judiciário, mas goze de independência análoga."

<sup>25</sup> Artículo 46.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Artigo 49.

<sup>28</sup> CAC/COSP/EG.1/2018/4, Relatório da sétima reunião intergovernamental de especialistas aberta para aprimorar a cooperação internacional no âmbito da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, realizada em Viena em 8 de junho de 2018, par. 18

<sup>29</sup> A/HRC/20/19. Veja também o relatório da 23ª Conferência Anual da Associação Internacional de Procuradores de Justiça (Joanesburgo, África do Sul), que trata de questões específicas sobre a independência das Procuradorias., disponível em <https://www.iap-association.org/Conferences/Annual-Conferences/23rd-Annual-Conference>.



41. Entre as áreas de cooperação, destacam-se várias questões de natureza penal que visam, em grande medida, aos procuradores: a extradição; a transferência de pessoas condenadas a cumprir uma sentença; a assistência jurídica mútua; a remissão de processos criminais; a cooperação em matéria de cumprimento da lei e as investigações conjuntas.

42. Estes não são elementos acessórios ou acidentais da Convenção, mas assuntos essenciais que, em grande parte, se referem aos poderes dos procuradores. Em uma avaliação realizada em 2017, o UNODC, depois de estudar os diferentes relatórios apresentados pelos países durante o primeiro ciclo do mecanismo de revisão da aplicação da Convenção<sup>30</sup>, constatou que, em questões de cooperação internacional,

Os países consideram que os marcos bilaterais e regionais pelos quais são obrigados são bases legais “prioritárias” para extradição e assistência jurídica mútua em crimes relacionados à corrupção<sup>31</sup>.

43. Essa lógica normativa e conceitual exige que as ações das Procuradorias se baseiem em objetividade, imparcialidade, coerência e respeito à lei, convergindo-a com padrões e normas internacionais em matéria dos direitos humanos, estabelecendo os meios necessários, para garantir que as funções atribuídas sejam desenvolvidas de forma transparente e responsável pela viabilidade da própria cooperação<sup>32</sup>.

## B. Desafios das Procuradorias na cooperação internacional

44. Um tema recorrente abordado nos relatórios das Procuradorias recebidos durante a preparação deste relatório foi o dos desafios para alcançar uma cooperação internacional eficaz, de acordo com os padrões estabelecidos na Convenção.

45. A partir das respostas ao questionário distribuído pela Relatoria Especial, parece que a maioria das Procuradorias reconhece a cooperação internacional estipulada na Convenção como um meio que contribuiu para resultados positivos na integração das investigações. No entanto, a leitura dos relatórios mostra várias áreas que poderiam ser reforçadas na cooperação recíproca para tornar o processo de corrupção mais eficiente e eficaz:

- a) Duração dos trâmites;
- b) Meios para fazer diligências no exterior;
- c) Mais eficiente e ágil coordenação;
- d) Vontade institucional para investigar o crime;
- e) Investigações conjuntas;
- f) Lineamentos comuns para identificar o material probatório.

46. No aspecto específico da investigação da corrupção transnacional, as Procuradorias distinguiram vários desafios de natureza normativa, institucional e operacional, particularmente na fase de integração das pastas de investigação.

47. No âmbito normativo, destaca-se a necessidade de atualizar e modernizar a legislação penal, substantiva e processual, a fim de dispor de regras adequadas que permitam uma investigação eficaz que satisfaça simultaneamente o pleno respeito aos direitos humanos e garanta a vítima ou ofendido e/ou o suposto autor. Assim, diferenças normativas, como a tipificação de crimes de corrupção e a graduação de sentenças, os prazos exigidos pelos canais formais para os mecanismos de cooperação internacional, o respeito aos direitos humanos, o conhecimento limitado de ferramentas multilaterais capazes de promover as

<sup>30</sup> O capítulo VII da Convenção regula os mecanismos de aplicação. O artigo 63, parágrafo 1, estabelece a Conferência dos Estados Partes da Convenção para “promover e examinar” sua aplicação.

<sup>31</sup> UNODC, *Estado de implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Criminalização, aplicação da lei e cooperação internacional, 2ª ed., 2017, p. 211

<sup>32</sup> A/72/140, par. 97 a 106.

práticas de investigação e de acusação em todas as jurisdições são alguns dos fatores que limitam a capacidade de conduzir investigações e processos penais bem-sucedidos<sup>33</sup>.

48. Um grupo considerável de Procuradorias também destacou o uso indevido da figura do foro ou da imunidade processual como um mecanismo que muitas vezes dificulta ou impede a investigação e a possível sanção de servidores públicos de alto nível pela comissão de condutas constitutivas do crime de corrupção.

49. Além disso, salientaram que a obstrução na investigação sobre esta matéria é agravada quando o país solicitado não cumpre os padrões mínimos de direitos humanos que protegem as vítimas ou os denunciantes, o que impediu em muitas ocasiões a assistência mútua em matéria penal.

50. Algumas Procuradorias declararam que, apesar do reconhecimento dos Estados membros de sua obrigação internacional de facilitar a recuperação de ativos, as Procuradorias ainda continuam enfrentando dificuldades nessa área, principalmente devido à falta de regulamentação dos processos de busca, monitoramento e recuperação das propriedades ou recursos objeto da investigação.

51. No nível institucional, um dos desafios que algumas Procuradorias ainda enfrentam é o respeito institucional dos demais ramos do governo ou poderes do Estado por sua independência e autonomia. Detêm especial relevância os atos que podem enfraquecer as Procuradorias, a percepção pública da imparcialidade das investigações penais e a não interferência do poder político ou dos poderes que estão no trabalho do Ministério Público. Da mesma forma, a falta de independência financeira resultou na ausência de recursos humanos, o que reduziu a capacidade das Procuradorias de iniciar e realizar investigações dentro de prazos razoáveis.

52. A falta de autonomia e de independência funcional, além de minar a credibilidade da autoridade fiscal e desestabilizar a confiança do público na administração da justiça, permite a cobertura de possíveis práticas corruptas. A independência, no entanto, não pode ir contra a prestação de contas;<sup>34</sup> estas assumem uma importância especial nos sistemas em que o Ministério Público é completamente independente e não há controle de sua atuação pelos Poderes Executivo ou Legislativo<sup>35</sup>.

53. Um procurador, como um juiz, é automaticamente deslegitimado para intervir em um assunto em que ele tem, ou pode parecer ter, um interesse pessoal ou parcial. A Comissão Europeia para a Democracia pela Lei (Comissão de Veneza) do Conselho da Europa considera que, devido ao seu alto grau de responsabilidade, os procuradores podem estar sujeitos a certas condições e restrições destinadas a garantir consistência, imparcialidade e integridade na tomada de decisões. de suas decisões<sup>36</sup>.

54. A percepção pública de possível parcialidade em sua ação é um sinal que causa ceticismo nas ações contra a corrupção e mina a legitimidade da administração da justiça e a eficácia das instituições públicas. Portanto, não basta que as Procuradorias ajam contra a corrupção, mas que suas ações pela sociedade também sejam conhecidas<sup>37</sup>.

55. As organizações da sociedade civil apontaram para a Relatoria Especial que em várias jurisdições não existem mecanismos efetivos de prestação de contas pelos procuradores para informar a sociedade dos avanços ou dos resultados das investigações sobre corrupção transnacional. Da mesma forma, identificaram a falta de acesso ou a ausência de publicação de relatórios periódicos para conhecer os resultados das investigações, bem como as estatísticas necessárias para determinar quantas questões foram disponibilizadas ao sistema

<sup>33</sup> Africa-Europe Prosecutors Conference on International Judicial Cooperation on Investigation and Prosecution of Human Trafficking and Migrant Smuggling, Sharm El-Sheikh (Egito), 18 a 20 de setembro de 2018, relatório de conferência.

<sup>34</sup> A/HRC/17/30/Add.3, par. 18.

<sup>35</sup> A/HRC/20/19, par. 84.

<sup>36</sup> CDL-AD (2010)040, par. 17.

<sup>37</sup> Portanto, a criação de escritórios de comunicação nas Procuradorias é relevante para comunicar à opinião pública o resultado de seu trabalho institucional.

judicial, bem como o significado da decisão judicial, especialmente naquelas casos em que há interesse nacional.

56. A prestação de contas do Ministério Público não é algo que por si só possa ser entendido como sinônimo de afetação de sua independência e autonomia. Em geral, é uma obrigação que se torna especialmente importante naqueles sistemas em que o Ministério Público é totalmente independente e não há controle de sua atuação pelos Poderes Executivo ou Legislativo<sup>38</sup>.

57. No nível operacional, diferenças normativas, como a tipificação dos crimes de corrupção e as penas, os prazos exigidos pelos canais formais para os mecanismos de cooperação internacional, o respeito ao devido processo legal e aos direitos humanos, o conhecimento limitado de ferramentas multilaterais capazes de promover práticas de investigação e o processamento em todas as jurisdições, são alguns dos fatores que limitam a capacidade de conduzir investigações e processos bem-sucedidos<sup>39</sup>.

58. A formação especializada de procuradores, especialistas, policiais e outros servidores públicos relacionados particularmente à investigação de crimes e, em geral, à obtenção de justiça dentro de uma abordagem de direitos humanos, constitui um desafio constante para as Procuradorias. Devido à natureza inovadora das tarefas que estão por vir e às novas formas de corrupção, é necessário desenvolver programas de especialização com foco em direitos humanos que permitam aos procuradores e seus operadores o conhecimento necessário que lhes permita atingir altos padrões de qualidade nos resultados da investigação e aumentar o número de resultados procedimentais substantivos e investigações sólidas e apoiadas em evidências obtidas com respeito aos padrões de direitos humanos e ao devido processo legal.

59. Por fim, devido às novas tendências da tecnologia da informação, é necessário lançar programas voltados aos procuradores e a seus operadores. É essencial que eles estejam atualizados no uso de tecnologias e ferramentas ou instrumentos tecnológicos a serviço da investigação criminal, especialmente aqueles voltados para a obtenção de provas científicas pelas áreas especializadas das Procuradorias.

## **V. Boas práticas e desafios pendentes para os Ministérios Públicos em matéria de cooperação e combate contra a corrupção**

### **A. Casos emblemáticos no âmbito da cooperação internacional**

60. Com base nas informações recebidas pela Relatoria Especial, foram tomadas nota de ações ou de políticas sustentáveis que resultaram em boas práticas e, eventualmente, em casos de sucesso, não apenas durante a integração das investigações, mas também em eventuais processos e sanções penais responsáveis.

61. O trabalho coordenado entre os Ministérios Públicos de diferentes países alcançou recentemente resultados significativos no âmbito da luta contra a corrupção transnacional, fazendo uso da assistência jurídica mútua e, às vezes, realizando investigações conjuntas. São luzes no fim de um túnel que devem ser delineadas em direção à extensão e à generalização dessas práticas, no exercício das obrigações e dos poderes estipulados na Convenção que favorecem a sociedade cujos direitos foram afetados.

62. A investigação realizada no caso Lava Jato, por exemplo, com base em supostos crimes produzidos na América Latina e em outras regiões por algumas empresas de construção no Brasil, deu origem a um exemplo emblemático, e em pleno processo, de cooperação judicial internacional eficaz entre juízes e procuradores de vários estados e territórios. O fato de uma cooperação efetiva ter sido realizada entre Procuradorias de vários

<sup>38</sup> A/HRC/20/19, par. 84.

<sup>39</sup> Africa-Europe Prosecutors Conference on International Judicial Cooperation on Investigation and Prosecution of Human Trafficking and Migrant Smuggling, Sharm El-Sheikh (Egito), 18 a 20 de setembro de 2018, relatório da conferência.

países e territórios para investigar as práticas de corrupção que operam em diferentes continentes é um marco em si. Não apenas as investigações foram compartilhadas, mas também foram realizadas iniciativas destinadas a obter a declaração de delação premiada ou a colaboração efetiva em virtude dos progressos substanciais derivados dessa cooperação.

63. Em setembro de 2019, a justiça brasileira, por exemplo, havia endereçado 384 pedidos de cooperação a 61 países. Por outro lado, o Brasil e suas instituições fiscais e judiciais receberam 497 solicitações de informação e de cooperação de 39 países ou territórios, incluindo 191 do Peru e 110 da Suíça. Os países para os quais o maior número de solicitações foram encaminhadas do Brasil foram a Suíça e os Estados Unidos da América, dos quais foram obtidas informações valiosas sobre movimentos financeiros e bancários ilícitos, ou seja, como um todo, sobre os diferentes links em processos de corrupção transnacionais<sup>40</sup>.

64. Algumas Procuradorias também mencionaram os efeitos positivos no processo de assistência no combate à corrupção, principalmente no intercâmbio de informações e na coordenação de medidas administrativas durante o andamento das investigações em outras regiões. Por exemplo, devido à cooperação internacional entre Omã e Suíça em 2019, Omã conseguiu recuperar, graças à cooperação fornecida pela contraparte suíça, ativos apreendidos por suborno e lavagem de dinheiro<sup>41</sup>.

65. A Relatoria Especial gostaria de registrar o trabalho relevante realizado até 2019 pela Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG), uma instância de cooperação investigativa estruturada entre as Nações Unidas e o Governo da Guatemala, competente para investigar e colaborar, de acordo com legislação nacional, no julgamento de diferentes crimes, inclusive corrupção<sup>42</sup>. A CICIG pode ser considerada uma das iniciativas anticorrupção mais relevantes implementadas até o momento. Era uma entidade independente política, organizacional e financeira internacional composta por juízes, procuradores e policiais de mais de 20 países. Nos seus 12 anos de existência, essa instituição desempenhou um papel fundamental na descoberta e ação penal por corrupção de funcionários, empresários e traficantes de drogas.

66. A Relatoria Especial também gostaria de registrar a contribuição relevante da Missão de Apoio à Corrupção e Impunidade em Honduras (MACCIH), que não se concentrou apenas em casos relevantes que envolviam redes de corrupção públicas e privadas com resultados bem-sucedidos, mas também produziu contribuições para reformar e fortalecer instituições para impedir que o flagelo da corrupção minasse ainda mais a credibilidade de suas autoridades e do sistema político. A Relatoria Especial condena a decisão de janeiro de 2020 de não renovar seu mandato<sup>43</sup>.

67. Na Europa, também foram identificados progressos consideráveis na luta contra a corrupção internacional. A Agência Europeia de Cooperação em matéria da Justiça Penal (Eurojust) promove e melhora a coordenação das investigações e processos, bem como a cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros. A utilidade da Eurojust foi destacada pelas Procuradorias, em particular no que diz respeito aos conhecimentos específicos normalmente exigidos para o funcionamento habitual dos casos investigados pelas Procuradorias.

68. Entre suas tarefas está a assistência de procuradores e outros investigadores da União Europeia em casos de crimes graves que podem afetar dois ou mais Estados-Membros ou podem ser processados com base nas operações realizadas e nas informações fornecidas pelo autoridades dos Estados-Membros, a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial

<sup>40</sup> Assessoria Jurídica da Secretaria de Cooperação Internacional da Procuradoria-Geral da República, setembro de 2019.

<sup>41</sup> Questionário enviado à Relatoria Especial por Omã, com base na solicitação feita aos países para a realização deste relatório.

<sup>42</sup> CICIG, Relatório final de fechamento, *O legado da justiça na Guatemala*, 2019, disponível em [https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia\\_SI.pdf](https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf).

<sup>43</sup> Ver em [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-003/20](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-003/20).



(Europol), o Ministério Público Europeu e o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

69. Segundo o Parlamento Europeu<sup>44</sup>, espera-se que o Ministério Público Europeu seja operacional no final de 2020 ou no início de 2021. É um escritório independente responsável pela investigação, julgamento e administração da justiça por crimes contra o orçamento da União, como fraude no imposto sobre o valor agregado (IVA), corrupção ou fraude transfronteiriça de mais de 10 milhões de euros<sup>45</sup>.

## B. Integridade judicial e prevenção da corrupção das Procuradorias

70. O artigo 11 da Convenção adquire uma importância especial, pois esta disposição insta os Estados a adotar medidas destinadas a fortalecer a integridade judicial e prevenir a corrupção no judiciário, sem comprometer sua independência. Além disso, nos locais em que as Procuradorias não fazem parte do Judiciário, mas gozam de independência semelhante, a Convenção autoriza expressamente os Estados a adotarem medidas semelhantes.

71. A corrupção ou a inação impacta, em geral, o estado de direito e, especificamente, em espaços institucionais, como as Procuradorias, se sua independência for prejudicada, enfraquecendo os direitos fundamentais. Se o Ministério Público for influenciado, neutralizado ou cooptado no processo de tomada de decisão por circunstâncias não relacionadas às inerentes ao exercício de sua atividade profissional, cria-se uma cultura de impunidade.

72. Não existe um sistema ou modelo único do Ministério Público que permita sua proteção contra o impacto de práticas corruptas<sup>46</sup>. Embora seja verdade que esse fenômeno tende a prevalecer nos países em que o conceito de separação de poderes, independência e integridade de juízes e procuradores é menos arraigado, para a Relatoria Especial a margem de discricionariedade disponível para um procurador na hora de interpretar e de resolver questões sob sua jurisdição faz dele um alvo cobiçado de corrupção.

73. Em alguns países, por exemplo, existem unidades especializadas cuja função é processar as denúncias recebidas e propor, quando apropriado, o arquivamento ou retirada.<sup>47</sup> Essas unidades somente poderão realizar um trabalho efetivo se houver um protocolo de ação e supervisão adequada dos casos julgados improcedentes. Caso contrário, sua operação pode se tornar "uma desculpa para gerar incentivos perversos e espaços de corrupção dentro das Procuradorias"<sup>48</sup>.

74. Nesse sentido, uma pessoa disposta a priorizar seus interesses pessoais, grupais ou partidários em detrimento daqueles que devem governar o desempenho correto do Ministério Público, torna-se um perigo para o bom funcionamento dos procuradores públicos e, portanto, para o estado de direito e garantia dos direitos humanos. Assim, quando o Ministério Público está subordinado ao Poder Executivo, as garantias contra a pressão

<sup>44</sup> O Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que estabelece uma cooperação reforçada para a criação do Ministério Público Europeu, entrou em vigor em 20 de novembro de 2017. O Parlamento, através da sua resolução legislativa de 5 de outubro de 2017, concedeu sua aprovação ao projeto de Regulamento do Conselho.

<sup>45</sup> Parlamento Europeu, folhas temáticas sobre a União Europeia, "Cooperação judiciária em matéria penal", 2019.

<sup>46</sup> Devido à natureza confidencial das informações recebidas pela Relatoria Especial, o Relator Especial não está em condições de realizar uma enumeração nominal.

<sup>47</sup> Existem, entre outras, as Unidades de Tratamento de Causas Menos Complexas (TCMC) no Chile ou as Unidades de Decisão Precoce (UDT) da Guatemala.

<sup>48</sup> Fundação para a Justiça e o Estado Democrático de Direito, Fundação para o devido processo e Centro de Estudos da Justiça das Américas, *Normas Internacionais sobre a autonomia de procuradores e procuradorias*, México, 2017, p. 38, disponível em [http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares\\_fiscales\\_diagramacion\\_v3.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf).

externa são mais necessárias se forem para protegê-lo de qualquer influência política indevida<sup>49</sup>.

75. Várias Procuradorias relataram a existência de códigos ou comissões de ética e boa governança para garantir uma gestão completa, eficiente e transparente do trabalho dos procuradores, bem como diretrizes para comportamento ético e conflitos de interesse para identificar, investigar e, em seu caso, sanção, casos não relatados de conflito de interesses, bem como violação dos princípios de justiça, integridade, imparcialidade, não abuso, independência, confidencialidade e respeito à lei. Apesar dos avanços significativos, no entanto, um número significativo de Procuradorias ainda observa a ausência de comissões ou códigos de ética.

76. *Programas de prevenção.* Elaboram-se e colocaram-se em execução em várias instituições do Ministério Público estratégias para o desenho e a execução de planos de controle preventivo e disciplinar para identificar, investigar e punir possíveis atos de corrupção dentro das Procuradorias. Nesse sentido, é importante destacar, por exemplo, a estratégia dos "bolsos de cristal" usada na Colômbia, que busca tornar transparente o comportamento dos funcionários e cujo objetivo é dismantelar práticas de corrupção de alto impacto, inclusive a da administração da justiça que, é claro, engloba juízes, centros de serviços judiciais, Procuradorias e polícia judiciária.

77. *Manuais de atuação.* Algumas Procuradorias também produziram manuais de investigação de crimes de corrupção, diretrizes para comportamento ético e conflitos de interesse, além de boas práticas para a dinâmica do trabalho interno e a proteção de informação e sistemas de arquivo. Entre os princípios que norteiam a atividade dos procuradores estão: justiça, integridade, imparcialidade, não abuso, independência, confidencialidade e respeito à lei.

78. *Declaração patrimonial e de interesse.* Em algumas jurisdições, para cumprir as obrigações estabelecidas no artigo 11 da Convenção, os procuradores são obrigados a apresentar sua declaração patrimonial e de interesse, de seus cônjuges, parceiros e de seus filhos. A fim de reforçar a confiança no Ministério Público, é necessário que os Estados-Membros adotem maiores compromissos no campo da transparência patrimonial dos procuradores.

79. *Controladorias internas.* A criação de Procuradorias especializadas para investigar, processar e punir crimes relacionados à corrupção, bem como Procuradorias especializadas em assuntos internos para revisar o comportamento dos servidores públicos em casos de possíveis práticas impróprias é essencial no combate à corrupção.

## VI. Conclusões

80. As consequências devastadoras da corrupção nos direitos humanos e nas estruturas institucionais foram comprovadas, em aspectos como a concentração de poder e a falta de transparência da administração pública. Além disso, a corrupção tem um impacto direto na obrigação dos Estados de fornecer o máximo de recursos disponíveis para satisfazer os direitos econômicos, sociais e culturais da população, afetando, em particular, os setores mais pobres da sociedade e crianças.

81. Em todas as tradições legais, aqueles que compõem o Ministério Público, com a designação de procuradores nome de promotores ou outros, ocupam uma posição-chave no sistema de justiça penal e têm uma responsabilidade de maior relevância na luta contra a corrupção. Uma aplicação eficaz da lei não pode ser afirmada se os operadores não puderem agir de forma independente, com integridade e imparcialidade, em condições de autonomia, objetividade e neutralidade para o desempenho de uma função tão sensível e altamente responsável. Ajudar a fortalecer sua independência, contra propósitos de subjugação, tanto do poder político quanto dos poderes factuais da corrupção, é uma tarefa prioritária em favor da institucionalidade e da proteção dos direitos humanos.

<sup>49</sup> Comissão de Veneza, CDL-AD (2010)040, par. 83.

82. A Convenção é o instrumento legal e institucional universal essencial para enfrentar a corrupção e, com ela, contribuir para gerar condições que favoreçam a observância dos direitos humanos. Após sua adoção em 2003, iniciou-se um processo rico e irreversível de convergência e crescente interação entre a luta contra a corrupção e a proteção dos direitos humanos. Em essência, antes de tudo, porque uma estrutura institucional legítima e respeitosa dos direitos humanos, com sistemas judiciais independentes, é essencial para enfrentar a corrupção e suas diferentes manifestações nas instituições públicas.

83. A independência e a integridade de juízes e das Procuradorias é uma das suposições substantivas e, ao mesmo tempo, uma regra enfática e essencial da Convenção. A viabilidade de normas fundamentais da Convenção em áreas cruciais, como assistência judiciária internacional e investigações conjuntas, seria seriamente comprometida se as Procuradorias não tivessem condições de independência e integridade, aspectos essenciais para sua legitimidade interna e internacional.

84. Uma institucionalidade legítima e respeitadora dos direitos humanos, com sistemas judiciais independentes, é essencial para enfrentar a corrupção e suas diferentes manifestações nas instituições públicas. Na dinâmica convergente entre a proteção dos direitos humanos e a luta contra a corrupção nas Nações Unidas, a Comissão de Direitos Humanos, primeiro e, posteriormente, o Conselho de Direitos Humanos, têm sido uma parte ativa e central<sup>50</sup>.

## VII. Recomendações

85. É importante continuar promovendo e desenvolvendo a dinâmica convergente entre direitos humanos e o enfrentamento contra a corrupção nas Nações Unidas, levando em consideração o impacto da corrupção no gozo dos direitos humanos. A complementaridade dos marcos legais internacionais para combater a corrupção e os direitos humanos deve continuar sendo fortalecida e otimizada.

86. Independentemente do modelo legal ou institucional, o enfrentamento à corrupção deve se tornar uma das grandes prioridades de todos os Ministérios Públicos, atuando com independência e neutralidade, com perspectiva de direitos humanos e proteção às vítimas e defensores dos direitos humanos.

87. Quanto à responsabilidade de investigar, processar e, se aplicável, punir atos de corrupção, deriva tanto da lei nacional quanto de tratados internacionais, em particular a Convenção. O papel das autoridades judiciais e do ministério público, espaços institucionais cruciais para investigar, julgar e punir em relação às garantias do devido processo legal. Para isso, é essencial garantir o respeito à independência e à autonomia institucional e financeira das Procuradorias.

88. Em relação à independência funcional e institucional das Procuradorias, têm particular importância as Diretrizes sobre o papel dos procuradores. Sua aplicação e difusão sustentadas são essenciais. As Diretrizes são complementadas pelas Normas de responsabilidade profissional e pela Declaração dos Direitos e Deveres Fundamentais dos procuradores.

89. A confiança dos cidadãos em suas instituições judiciais e judiciais deve continuar a ser fortalecida com base em sua capacidade efetiva de investigar e punir os corruptos. Isso exige que as atuações das Procuradorias se baseiem em objetividade, imparcialidade, coerência e respeito à lei, convergindo isso com padrões e normas internacionais de direitos humanos, como as Diretrizes, estabelecendo os meios para garantir que as funções atribuídas sejam desenvolvidas de forma transparente e responsável pela viabilidade da própria cooperação.

<sup>50</sup> A/HRC/RES/21/13 e A/HRC/RES/35/25.

90. É essencial que as estruturas organizacionais das Procuradorias se dotem de unidades especializadas em matéria de corrupção. Essas unidades devem gozar da autonomia técnica e financeira necessária para realizar investigações independentes e confiáveis.

91. No campo normativo, é necessário atualizar e modernizar a legislação penal, tanto pelo carácter substantivo quanto pelo carácter processual, a fim de ter regras adequadas que, dentro da estrutura conceitual da Convenção, permitam uma investigação eficaz que satisfaça simultaneamente o pleno respeito pelos direitos humanos, garantias da vítima ou ofendido e/ou suposto autor.

92. No nível institucional, o respeito institucional dos outros ramos do poder do governo ou do estado por sua independência e autonomia deve ser fortalecido. Isso deve incluir recursos orçamentários adequados para que essa independência e autonomia não sejam afetadas. A independência, no entanto, não é inconsistente com transparência, prestação de contas, declarações juramentadas, acesso a leis de informações públicas e controles externos.

93. É prioritário o desenvolvimento de programas de especialização que reforcem os procuradores e seus operadores em sua capacidade de dispor das ferramentas necessárias para alcançar altos padrões de qualidade em resultados de investigação, gerenciamento de tecnologias ou ferramentas modernas a serviço da investigação criminal, sustentando todo ele com prova obtida com relação aos padrões de direitos humanos e devido processo legal.

94. No nível operacional, é necessário avançar no fechamento das lacunas regulatórias em questões como a criminalização da corrupção e das penas, os prazos exigidos pelos canais formais para os mecanismos de cooperação internacional, o respeito pelo devido processo e os direitos humanos. Isso deve ser acompanhado de capacitação e de formação especializadas para procuradores, especialistas, policiais e outros servidores públicos relacionados principalmente à investigação de crimes, dentro de uma abordagem de direitos humanos, que constitui um desafio constante para as Procuradorias.

95. Os Estados que ainda não o possuem são chamados a adotar códigos de ética específicos para o Ministério Público, de acordo com princípios e normas internacionais que devem governar seu comportamento no desempenho de suas funções, que permitam identificar, prevenir e sancionar práticas que ameaçam a independência e a integridade de suas Procuradorias, bem como propõem medidas preventivas destinadas a fortalecer essa autonomia e integridade.

96. Para fortalecer e tornar mais eficaz a cooperação internacional entre as Procuradorias, estipulada na Convenção, devem-se afinar algumas áreas e alguns procedimentos, como as diferenças nos períodos de trâmite; meios para se proceder às diligências no exterior; reforçar as investigações conjuntas para evitar duplicidade das diligências e dos lineamentos comuns para identificar o material probatório.

97. As vítimas da corrupção não são peças alheias e externas ao problema. Elas devem ser ouvidas nos processos de investigação e de julgamento como um ingrediente essencial da participação, da transparência e da não discriminação, e devem receber as medidas apropriadas de reparação.

98. Os defensores dos direitos humanos geralmente são atores importantes na condução de investigações sobre casos de corrupção. Por esse motivo, muitas vezes isso transformou aqueles que desempenham essas funções em receptores de violência. Atenção especial e, quando for apropriado, medidas de proteção devem ser direcionadas a essas pessoas para evitar retaliação por denúncias de atos de corrupção.

## Anexo

### Lista dos Estados e das entidades que responderam ao questionário

#### A. Estados

Armênia. Gabinete do Procurador Geral  
Azerbaijão. Missão Permanente nas Nações Unidas  
Canadá. Ministério Público  
Chile. Gabinete do procurador  
Colômbia. Missão Permanente nas Nações Unidas  
Costa Rica. Ministério Público  
Cuba. Gabinete do procurador  
Dinamarca. Ministério Público Militar dinamarquês  
Eslováquia. Gabinete do Procurador Geral  
Espanha. Procuradoria Geral  
Estônia. Gabinete do Procurador Geral  
Hungria. Missão Permanente nas Nações Unidas  
Irlanda. Diretor do Ministério Público  
Itália. Ministério das Relações Exteriores e Cooperação Internacional  
Jordânia. Missão Permanente nas Nações Unidas  
Quirguistão. Missão Permanente nas Nações Unidas  
Lituânia. Gabinete do Procurador Geral  
Luxemburgo. Procuradoria Geral  
Macedônia do Norte. Missão Permanente nas Nações Unidas  
Maldivas. Gabinete do Procurador Geral  
Marrocos. Missão Permanente nas Nações Unidas  
Maurício. Missão Permanente nas Nações Unidas  
México. Procuradoria Geral da República  
Omã. Procuradoria Geral da República  
Panamá. Procuradoria Geral da República  
Polônia. Gabinete Público do Procurador Geral  
Portugal. Procuradoria Geral da República  
República da Moldávia. Gabinete do Procurador Geral  
Sérvia. Missão Permanente nas Nações Unidas  
Suíça. Ministério Público da Confederação  
Uruguai. Procuradoria Geral da República  
Iêmen. Clube de Juízes do Iêmen

**B. Organizações internacionais, da sociedade civil e academias**

Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos

Associação Internacional de Procuradores

Centro de Paz e Direitos Humanos, Universidade Central da Venezuela

Comissão Internacional de Juristas

Stefan Voigt, Diretor, Instituto de Direito e Economia, Universidade de Hamburgo

---