

---

# EFICÁCIA DA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS NO EXTERIOR: COOPERAÇÃO PENAL X COOPERAÇÃO CIVIL

*EFFECTIVENESS OF INTERNATIONAL ASSETS RECOVERY:  
INTERNATIONAL LEGAL COOPERATION IN CRIMINAL  
MATTERS VERSUS CIVIL MATTERS*

---

*Carolina Yumi de Souza*

*Doutora e Mestre em Direito Processual Penal pela Universidade de São Paulo.  
Advogada da União.*

SUMÁRIO: Introdução; 1. Cooperação civil x cooperação penal; 1.1. Base da cooperação e previsão das medidas de ressarcimento como objeto; 1.1.1. Medidas assecuratórias; 1.2. Custos; 2. Possibilidade da utilização da cooperação em matéria penal em ações civis; 3. Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Tendo em vista a transnacionalidade da circulação de ativos desviados dos Estados, houve expressivo aumento de uso da cooperação jurídica internacional para buscar seu ressarcimento, sendo a recuperação de ativos tema central no cenário do combate à corrupção. Também nesse cenário, houve a expansão dos sistemas sancionatórios para além da esfera penal. No caso brasileiro, eles ganharam relevância especialmente em virtude da inexistência da responsabilidade penal das pessoas jurídicas. Com base nessas premissas, busca-se o meio formal mais eficaz de recuperação de ativos no exterior, contrapondo-se a cooperação internacional em matéria penal e a civil, e analisando-se a possibilidade da utilização da cooperação penal nos sistemas de natureza diversa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema Anticorrupção. Cooperação Jurídica Internacional. Recuperação de Ativos.

**ABSTRACT:** Given the transnationality of the circulation of misappropriated assets from the States, there was a significant increase in the use of international legal cooperation to seek reimbursement, the recovery of assets being a central theme in the scenario of the fight against corruption. Also in this scenario, there was an expansion of sanctioning systems beyond the criminal sphere. In the Brazilian case, they gained relevance especially due to the lack of criminal liability for legal entities. Based on these premises, the most effective formal means of recovering assets abroad is sought, opposing international cooperation in criminal and civil matters, and analyzing the possibility of using international legal cooperation in criminal matters in systems of a different nature.

**KEYWORDS:** Anti-Corruption System. International Legal Cooperation. Assets Recovery.

## INTRODUÇÃO

A recuperação de ativos ganhou relevância no âmbito do combate à corrupção e ao crime em geral, sendo vista ao mesmo tempo como uma necessidade de recomposição do erário público lesado e um eficaz instrumento de desincentivo ao cometimento de atos ilícitos (para além da prisão dos envolvidos), uma vez que impede que aquele que praticou tais atos possa usufruir de seu produto.

Tal constatação não é fenômeno que ocorreu somente no Brasil, tendo a recuperação de ativos ocupado espaço em foros internacionais<sup>1</sup> e sendo objeto central de diversos acordos, bilaterais e multilaterais.

Como exemplos de destaque, as principais convenções internacionais na matéria trazem dispositivos específicos sobre a necessidade e a importância das medidas de caráter patrimonial, como a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Decreto nº 5.015, de 12.03.2004), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto nº 5.687, de 31.01.2006), a Convenção Interamericana contra a Corrupção (Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002) e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, no âmbito da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE - Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000).

Reflexo importante desse fenômeno se deu internamente no âmbito do próprio Estado, cuja atuação na área ultrapassou a sua utilização somente na esfera criminal, tornando-se ferramenta importante na consecução das atividades dos órgãos de representação estatal<sup>2</sup>.

E com essa ampliação dos sistemas sancionatórios anticorrupção, intensificou-se nesse mister o papel da Advocacia-Geral da União (AGU) que, nos termos da Constituição de 1988, desempenha as atribuições de representar a União, judicial e extrajudicialmente, além da consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo (art. 131).

---

1 A recuperação de ativos foi inclusive objeto de atenção da Assembleia Geral das Nações Unidas, sendo incluída como um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (16.4). Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>. Além disso, transcende o combate à corrupção, sendo instrumento utilizado para outros tipos de atos ilícitos.

2 Além das modificações implementadas nas políticas públicas, foram também fortalecidos instrumentos legislativos. Os dois maiores expoentes da importância da recuperação de ativos na esfera extrapenal são a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013).

Com a criação da AGU, ganhou destaque a função de defesa do Estado, separada de outras atribuições, como o exercício do *ius puniendi* na esfera penal<sup>3</sup>.

A atuação na esfera extrapenal, no entanto, trouxe muitos dos mesmos desafios encontrados na área criminal quando se trata de recuperação de ativos<sup>4</sup>.

Um deles refere-se à transnacionalidade da circulação de capitais<sup>5</sup>, sendo o dinheiro desviado do Estado enviado a outras jurisdições, especialmente na tentativa de ocultar e dissimular sua origem e seu destino, o que tornou constante a utilização da cooperação jurídica internacional em processos sancionatórios que envolvem atos de corrupção.

*Com base nessas premissas (importância da recuperação de ativos, incremento dos sistemas sancionatórios anticorrupção extrapenais, participação da AGU e necessidade de utilização da cooperação jurídica internacional) como pode o Estado buscar a efetiva recuperação de seus bens?*

Essa é a pergunta que se buscará analisar no bojo desse artigo, especialmente em vista dos instrumentos de cooperação disponíveis em nosso ordenamento jurídico.

## 1 COOPERAÇÃO CIVIL X COOPERAÇÃO PENAL

A cooperação jurídica internacional “é instrumento de ajuda entre Estados soberanos para a realização das finalidades do processo (cercada, portanto, de todas as garantias a ele inerentes), necessária quando presente algum elemento de extraneidade”<sup>6</sup>.

Isso significa que é utilizada quando algum elemento ou fase do processo deve se desenvolver em jurisdição diversa daquela originária. Por exemplo, se o réu reside em outro país, lá deve ser citado. No caso da recuperação de ativos, se os bens, direitos ou valores encontram-se em outro Estado, ali devem ser executadas as medidas processuais relativas à sua repatriação.

Assim, a cooperação internacional traz em seu bojo a interação de ordenamentos jurídicos diversos, ganhando destaque o fenômeno do pluralismo de ordens jurídicas, que “consiste na coexistência de normas e

3 Que compete ao Ministério Público, nos termos do art. 129, I, da Constituição Federal.

4 Há diversos problemas envolvidos nessa matéria, que vão desde o rastreamento desses ativos até a coordenação entre diferentes órgãos de diferentes Estados. No entanto, sem menosprezar tais percalços, visa-se a aqui a focar nos instrumentos jurídicos voltados a tal finalidade.

5 Que acompanhou o processo de globalização e a expansão das relações internacionais em todas as áreas.

6 SOUZA, Carolina Yumi de. *Cooperação Bilateral Brasil - EUA em matéria penal*: alcançando o devido processo. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2015. p. 30.

decisões de diferentes matrizes com ambição de regência do mesmo espaço social, gerando uma série de conseqüências relacionadas à convergência ou divergência de sentidos entre as normas e decisões de origens distintas<sup>7</sup>”.

Esse ponto é de importância central à compreensão da cooperação, pois será inserida em um processo nacional medida executada de acordo com leis estrangeiras e será produzido ato processual em um determinado país embasado na legislação do Estado onde se desenvolve o processo, uma vez que se aplica na execução do pedido de cooperação a *lex diligentiae*<sup>8</sup>.

No exemplo mencionado, o Estado requerido<sup>9</sup> implementará as medidas de perdimento de bens de acordo com suas leis internas, mas também nos termos da lei brasileira<sup>10</sup>. Além disso, os atos de execução da medida serão inseridos no nosso processo, independentemente da similitude dos procedimentos nos dois países envolvidos.

Faz-se questão de ressaltar esse aspecto porque, independentemente da análise a ser aqui realizada, há necessidade de que os entendimentos expostos nos termos do nosso ordenamento jurídico sejam coincidentes com os termos dos tratados ratificados pelo Brasil e sejam também acatados pelo Estado requerido, que executará a medida.

Pois bem. Realizados esses esclarecimentos preliminares, consoante se introduziu, buscar-se-á analisar os instrumentos de cooperação jurídica internacional disponíveis para verificar sua eficácia na recuperação de ativos no exterior.

E essa análise recairá sobre a escolha da área da cooperação jurídica.

Isto porque, em sua atuação, conforme pontuado, a Advocacia-Geral da União se utiliza especialmente da esfera civil para buscar o ressarcimento ao erário lesado por atos de corrupção.

Isso não significa que a União não possa ser representada na esfera penal, o que ocorre quando for vítima dos crimes objeto da ação.

Justamente para garantir o ressarcimento às vítimas (incluindo-se aqui os entes públicos), foi inserido o art. 387, IV, ao Código de Processo Penal pela Lei nº 11.719, de 2008, prevendo que o juiz, ao prolatar a

7 RAMOS, André de Carvalho. “Pluralidade das ordens jurídicas: uma nova perspectiva na relação entre o Direito Internacional e o Direito Constitucional”. In: *Revista da Faculdade de Direito (USP)*, São Paulo, v. 106/7, p. 497-524, 2012, p.500.

8 Ao se tratar de cooperação, mais adequada a utilização da expressão *lex diligentiae*, em substituição à tradicional *locus regit actum*. DOLINGER, Jacob; TIBURCIO, Carmen. The Forum Law Rule in International Litigation – Which Law Governs Proceedings to be Performed in Foreign Jurisdictions: Lex Fori or Lex Diligentiae? *Texas International Law Journal*, v. 33, n. 3, 1998, p. 434. Os autores ainda utilizam as expressões *Lex fori* para se referirem à lei da jurisdição do processo e *Lex causae* para a lei substantiva utilizada para a decisão do mérito da causa.

9 *Estado requerido* é o destinatário do pedido de cooperação jurídica internacional.

10 Tratamos aqui de *cooperação ativa*, isto é, quando o Brasil é o Estado requerente, sendo aquele que solicita a cooperação de outro Estado.

sentença, “fixará valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido”.

No entanto, a atuação na esfera criminal mostra-se limitada sob o ponto de vista dos atos de corrupção, uma vez que *não existe no nosso ordenamento jurídico a responsabilidade penal da pessoa jurídica*<sup>11</sup>.

Assim, internamente, os principais marcos legais utilizados para perseguir atos de corrupção envolvendo pessoas jurídicas e buscar o ressarcimento ao erário compõem sistemas sancionatórios extrapenais: são a Lei de Improbidade Administrativa (LIA - Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992) e a Lei Anticorrupção (LAC - Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013).

Nas duas leis o ressarcimento ao erário é ponto central como medida imprescindível ao combate à corrupção, prevendo ambos mecanismos voltados a essa finalidade<sup>12</sup>.

No entanto, quando os bens a serem ressarcidos encontram-se no exterior, há alguns pontos a se considerar.

Isto porque estamos tratando de ações de natureza civil e seria, em tese, essa a natureza da cooperação jurídica internacional a ser utilizada.

Mas seria esse caminho o mais efetivo?

A cooperação jurídica internacional em matéria penal tem origem mais remota e utilização mais frequente para esta finalidade, com trâmites mais sedimentados. Sempre foi vista, assim como o próprio processo penal, como uma política de Estado, enquanto a cooperação civil como uma forma de resolução de controvérsias entre particulares.

Assim, em vista de tal perspectiva, os procedimentos e prerrogativas são distintos entre elas, com algumas diferenças que podem ser determinantes na efetividade de sua utilização<sup>13</sup>.

## 1.1 BASE DA COOPERAÇÃO E PREVISÃO DAS MEDIDAS DE RESSARCIMENTO COMO OBJETO

*A cooperação jurídica internacional pode ter por base um tratado (bilateral ou multilateral) ou promessa de reciprocidade.*

11 Há exceções previstas pela Constituição Federal, mas que não abarcam os atos de corrupção. Assim, o art. 225, § 3º, prevê tal reponsabilidade ao tratar dos crimes ambientais, assim como o art. 173, §5º, para os atos contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular (esse dispositivo, no entanto, ainda carece de regulamentação).

12 Para garantir o ressarcimento, por exemplo, na LIA há a previsão de medida de indisponibilidade, que pode abranger a totalidade dos valores a serem ressarcidos, incluindo a provável aplicação de multa civil (art. 7º), sendo medida equivalente prevista no art. 19, §4º, da LAC. Além disso, há nas duas leis a previsão de imprescindibilidade de ressarcimento integral do dano.

13 Não se tem aqui a pretensão de esgotar todos os aspectos diferenciadores, mas ressaltar alguns que podem demonstrar a preferência de uma via à outra.

Com relação aos tratados, *todos aqueles dos quais o Brasil é signatário relacionados à matéria penal (e que dispõe sobre cooperação internacional) preveem a possibilidade de assistência para a repatriação de ativos.*

Como exemplos de *tratados multilaterais*, pode-se citar a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção<sup>14</sup> e a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional<sup>15</sup>

No que diz respeito aos *tratados bilaterais*, os mais emblemáticos (porque mais utilizados para esse fim) são o Acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América<sup>16</sup>, que prevê medidas de caráter patrimonial como seu objeto em seu art. I, 2.g<sup>17</sup>, e o Acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Confederação Suíça<sup>18</sup>, no Artigo Primeiro, 3.f.

Já no caso da cooperação em *matéria civil*, a possibilidade de efetivação de medidas de restituição patrimonial está *prevista em poucos acordos, geralmente disciplinada como diligência de reconhecimento e execução de sentença estrangeira*<sup>19</sup>. Note-se que nos casos penais, também se trata de reconhecimento e execução de sentença estrangeira, mas por instrumento diverso e previstas as medidas patrimoniais como objeto dotado de autonomia em relação às demais hipóteses.

Esse é caso, por exemplo, do Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre Auxílio Judicial em Matéria Civil e Comercial<sup>20</sup> e do Tratado entre a República Federativa do Brasil

14 Convenção de Mérida – Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 - Capítulo IV, arts. 43-50.

15 Convenção de Palermo – Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004 - artigo 13 (cooperação internacional para fins de fisco), arts. 16, 17 e 18 (especialmente este último) e 21.

16 Decreto nº 3.810, de 2 de maio de 2001.

17 Discussão interessante existe sobre a necessidade de dupla-incriminação para a efetivação de medidas de bloqueio e de perdimento de bens. Isto porque, como se aplica ao cumprimento do pedido a lei do Estado requerido, tal requisito poderia ser exigido.

18 Decreto nº 6.974, de 7 de outubro de 2009.

19 Os clássicos instrumentos de cooperação jurídica internacional, tais como comumente elencados no Brasil são: 1. Extradução; 2. Transferência de Processos; 3. Transferência de apenados; 4. Homologação de sentença estrangeira; 5. Carta Rogatória e 6. Auxílio Direto. Note-se que o reconhecimento e a execução de sentença estrangeira também podem ser inseridos como objetos da cooperação. Segundo Loula “reconhecer uma sentença estrangeira é atribuir-lhe, no foro, a qualidade que as sentenças nacionais possuem. Reconhecer às sentenças estrangeiras a qualidade de documento ou fato, para efeitos de prova, não significa lhes atribuir a almejada qualidade jurídica de sentença. A importante questão é aqui lhes atribuir os efeitos próprios de sentença, quais sejam, a autoridade de coisa julgada e o efeito executivo. Por isso, a doutrina fala em reconhecimento e execução de sentença estrangeira. O reconhecimento seria tão somente atribuir-lhe o efeito de declaração de coisa julgada, e a execução seria considera-la como título executivo judicial, dar-lhe executividade”. LOULA, Maria Rosa Guimarães. *Auxílio Direto*. Novo instrumento de cooperação jurídica internacional civil. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.80.

20 Decreto nº 8.430, de 9 de abril de 2015.

e a República da Costa Rica sobre Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Civil<sup>21</sup>.

*Outros tratados, no entanto, admitem a possibilidade dessa homologação, mas listam os requisitos para que o requerente proponha ação autônoma no juízo estrangeiro*, como é o caso do Convênio de Cooperação Judiciária em Matéria Civil, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Reino da Espanha<sup>22</sup> e do Acordo de Cooperação em Matéria Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa<sup>23</sup>.

Seguindo os exemplos ofertados em cooperação penal, por exemplo, os Estados Unidos não possuem acordo bilateral em matéria civil com o Brasil e não existe tal medida prevista nos acordos multilaterais ratificados pelos dois países. Assim, para obter a repatriação de ativos, o Estado requerente deve ajuizar uma ação diretamente perante um Tribunal estadunidense. O mesmo ocorre no caso da Suíça.

Ainda com relação à base da cooperação e os objetos que ela comporta, *a promessa de reciprocidade* é amplamente utilizada em matéria penal (justamente por ser vista como assistência entre Estados), sendo sua aceitação a depender do Estado Requerido<sup>24</sup>. Em matéria civil, não são muitos os Estados que a aceitam ou exigem como base para a cooperação.

Deve-se esclarecer que a promessa de reciprocidade é ao mesmo tempo um princípio pelo qual um Estado promete a outro que também cumprirá um pedido de cooperação em situações semelhantes<sup>25</sup>.

Tibúrcio<sup>26</sup> bem descreve o tratamento desse princípio na atualidade em cooperação em matéria civil. Enquanto há países que o exigem, outros nem sequer o consideram como critério. Além disso existe diferença em alguns casos quanto à execução de cartas rogatórias e homologação de sentença estrangeira. Em outras situações, considera-se a exigência de tratado como sendo de reciprocidade formal e em outros há que se demonstrar a real prática no Estado requerente (há ainda, diferenças com relação ao ônus dessa demonstração).

---

21 Decreto nº 9.724, de 12 de março de 2019.

22 Decreto nº 166, de 03 de julho de 1991.

23 Decreto nº 3.598, de 12 de setembro de 2000.

24 No Brasil, está prevista no artigo 26, §1º, do Código de Processo Civil)

25 Anote-se que se trata de similitude e não de absoluta identidade das situações (BASSIOUNI, M. Cherif. *International Extradition*. United States Law and Practice, 6th edition. New York: Oxford University Press, 2014, p.497).

26 TIBURCIO, Carmen. *The current practice of International Co-operation in civil matters*. Recueil des cours/ Collected Courses 393 (2017): 9-310.



O que parece claro, no entanto, é que a abolição desse princípio seria uma tendência bem-vinda na cooperação em matéria civil<sup>27</sup>.

Apesar disso, pode-se observar que, na ausência de um tratado, as regras são muito mais objetivas quando tratamos de cooperação em matéria penal, não havendo qualquer regra minimamente uniforme em matéria civil na ausência de um tratado. E, ainda, mesmo a possibilidade de utilização da promessa de reciprocidade em matéria civil não implica a desnecessidade de propositura de ação própria na jurisdição estrangeira para fins de execução da decisão de ressarcimento.

Diante do exposto, forçoso o reconhecimento da maior facilidade de obter o cumprimento de medidas de caráter patrimonial na esfera penal.

### 1.1.1 MEDIDAS ASSECURATÓRIAS

Merece atenção dentro deste tópico o tema da execução das medidas assecuratórias, cuja efetivação é fundamental para garantir o futuro ressarcimento, especialmente porque para a recuperação de ativos no exterior é necessária, na maior parte dos casos, a existência de trânsito em julgado da sentença condenatória.

Ainda que soluções diversas tenham sido aplicadas, a regra continua a ser o trânsito em julgado quando se trata do trâmite regular de um pedido de cooperação jurídica internacional.

No entanto, necessário destacar que essas soluções distintas elevaram sobremaneira o volume de ativos recuperados no exterior. Merece destaque nesse ponto o número de acordos de colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público Federal no contexto da chamada operação Lava-Jato que incluem em seu teor o compromisso dos colaboradores auxiliarem na identificação e recuperação desses ativos, o que elimina a necessidade de se aguardar o trânsito em julgado. Esses valores, segundo informações do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (autoridade central para a cooperação jurídica internacional) representavam em 2019 mais de 50% do total repatriado historicamente (aproximadamente US\$ 166 milhões)<sup>28</sup>.

*Apesar desse incremento, a via ordinária da cooperação jurídica internacional ainda é a mais utilizada e não perdeu importância, ganhando relevo o tema das medidas assecuratórias.*

27 Até mesmo porque não se deve confundir a reciprocidade com a cortesia (comity), vista de maneira mais ampla e que não implica que o Estado requerido esteja fazendo um “favor” ao outro. PAUL, Joel R. Comity in international law. *Harvard International Law Journal*, New York, v. 32, p. 1, 1991.

28 Informações disponíveis em: [https://www.justica.gov.br/sua-protacao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/publicacoes/cooperacao-em-pauta/copy\\_of\\_CooperacaoemPautaMaro2019.pdf](https://www.justica.gov.br/sua-protacao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/publicacoes/cooperacao-em-pauta/copy_of_CooperacaoemPautaMaro2019.pdf).

Como se sabe, a obtenção do trânsito em julgado no Brasil não ocorre de maneira célere, *sendo imprescindível a obtenção de medidas assecuratórias para a garantia da efetiva recuperação de ativos em virtude do risco de sua inefetividade*. Cite-se aqui informação do Ministério Público Federal de que há ao menos R\$ 940 milhões bloqueados no exterior aguardando uma sentença condenatória definitiva<sup>29</sup>.

No entanto, conforme se descreveu, enquanto na cooperação em *matéria penal* é possível a obtenção dessa medida por meio da cooperação jurídica internacional *stricto sensu*, em *matéria civil* ela não integra o rol dos pedidos de cooperação jurídica internacional que podem ser obtidos por meio de carta rogatória ou auxílio direto, sendo medida que deve ser solicitada no bojo de ação autônoma a ser ajuizada no foro estrangeiro<sup>30</sup>.

## 1.2 CUSTOS

Por fim, conforme se demonstrou, na maioria dos casos é possível a utilização da cooperação *stricto sensu*<sup>31</sup> em matéria penal<sup>32</sup>.

Também consoante se antecipou, como a *cooperação penal* é tida como um auxílio entre Estados na consecução de uma de suas atividades próprias, não há custos a serem pagos para a execução de um pedido de cooperação jurídica internacional (nem para sua tramitação), conforme previsto nos tratados<sup>33</sup>.

Incidem somente os custos básicos, como os relativos à tradução do pedido e dos documentos que o acompanham.

No caso da *cooperação em matéria civil*, tendo em vista que as medidas de restituição patrimonial ocorrem na maioria dos casos por homologação de sentença estrangeira por meio de ação autônoma no Estado estrangeiro<sup>34</sup>, os

---

29 Informações disponíveis em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/noticias-1-1/mpf-apresenta-resultados-da-operacao-lava-jato-a-onu>.

30 Exceção que merece destaque é o Protocolo de Medidas cautelares do Mercosul (Decreto n° 2.626, de 15 de junho de 1998).

31 Aqui incluímos a carta rogatória e o auxílio direto. Quanto ao auxílio direto, sua regulamentação no Brasil encontra-se no art. 216-O do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (definição), na Portaria Conjunta MJ/PGR/AGU n. 1, de 27 de outubro de 2005, e na Portaria Interministerial MRE/MJ n. 501, de 21 de março de 2012. Também o Código de Processo Civil de 2015 regulamentou o instituto em seus arts. 28 a 34. O traço comum desses dispositivos legais reside na necessidade de juízo de delibação.

32 Há exceções em que se faz necessária a propositura de ação específica no Estado em que se encontra o bem. Exemplo emblemático foi a venda ao apartamento em Miami pertencente ao ex-juiz Nicolau dos Santos Neto em virtude de atos ilícitos praticados no contexto da construção do Fórum Trabalhista de São Paulo.

33 Por exemplo, o Tratado bilateral com os Estados Unidos (art. VI) e o Tratado Bilateral com a Suíça (art.28), onde somente ficam excetuadas despesas extraordinárias.

34 Pontue-se que parte da doutrina entende ser mais ágil e eficaz a atuação direta perante os tribunais estrangeiros mesmo em matéria penal, como no caso dos Estados Unidos. PEREZ, Luis A.; CRUZ-ALVAREZ, Frank.

custos são muito maiores, sendo o exemplo mais emblemático a necessidade de contratação de advogado na jurisdição estrangeira<sup>35</sup> e pagamento dos custos do processo que lá irá se desenvolver.

Pontue-se que, em que pese a Lei nº 9.289, de 4 de julho de 1996, em seu art. 4º, I, disponha que são isentos de pagamento de custas “a União, os Estados, os Municípios, os Territórios Federais, o Distrito Federal e as respectivas autarquias e fundações”, tal disposição não se aplica aos processos desenvolvidos no exterior.

Assim, avaliados os gastos com um pedido de cooperação internacional, a cooperação internacional mostra-se mais viável à utilização pelo Estado.

## 2 POSSIBILIDADE DA UTILIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO EM MATÉRIA PENAL EM AÇÕES CIVIS

Constatada a maior vantagem na utilização da cooperação em matéria penal, cabe indagar: é possível ser ela utilizada para ações civis por ato de improbidade administrativa e ações da Lei Anticorrupção?

A resposta a essa pergunta, do ponto de vista do sistema da cooperação é afirmativa<sup>36</sup>.

Ainda que essas ações não se insiram *especificamente no âmbito criminal, elas compõem o sistema sancionador anticorrupção*, que ganhou forte dimensão administrativa<sup>37</sup> e civil.

No Brasil, a regulamentação da improbidade administrativa atende a um comando constitucional (art. 37, §4º). A Constituição de 1988 deu um comando aberto ao legislador com relação à tipificação dos atos de improbidade administrativa, que resultou nos tipos descritos nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA.

Foram formuladas, assim, *3 categorias de atos de improbidade divididas conforme seu resultado e que configuram atos de corrupção*: art. 9º - enriquecimento ilícito; art. 10 – prejuízo ao erário; e art. 11 – ferimento aos princípios da Administração.

Já a Lei Anticorrupção prevê em seu art. 5º também uma série de atos de corrupção classificados como “atos lesivos à Administração Pública

---

28 USC Section 1782: The Most Powerful Discovery Weapon in the Hands of a Foreign Litigant. FIU L. Rev., v. 5, p. 177, 2009, p. 179.

35 A contratação de advogados para a defesa do Brasil em foro estrangeiro é regulamentada pela Portaria nº 217, de 9 de julho de 2015, da Advocacia-Geral da União.

36 É necessário alertar que as respostas aqui ofertadas não significam que os Estados requeridos irão aceitar os argumentos colocados. Isto porque, em que pese a possibilidade de utilização da cooperação em matéria penal, cada Estado é soberano para interpretar os tratados à luz de sua legislação interna.

37 Veja-se que a LAC prevê um processo administrativo de responsabilização, em seus artigos 8º e seguintes.

nacional ou estrangeira”, sendo, classificados de maneira geral como aqueles “que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil”.

Ambas as leis possuem especial importância em nosso ordenamento jurídico uma vez que, por meio delas, *é possível buscar a punição de pessoas jurídicas por atos de corrupção enumerados em instrumentos internacionais*, dado que não existe no Brasil a responsabilidade penal da pessoa jurídica, conforme se mencionou anteriormente.

E essa natureza de responsabilização segue os mesmos princípios e preceitos inerentes a todo sistema sancionatório que implique penalidades com a magnitude das ações de improbidade e das ações da LAC<sup>38</sup>, constituindo o atendimento do Brasil *aos preceitos das convenções internacionais sobre a matéria dos quais é signatário*.

Emblemática neste ponto a já citada *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, que prevê a necessidade de tipificação e de sancionamento das condutas nela descritas, ressaltando que, *com relação às pessoas jurídicas, a forma de responsabilização deve ser adotada de acordo com os princípios de cada Estado Parte*.

Fundamental notar, nesse ponto, *que tal responsabilidade não está adstrita à esfera penal*:

## Artigo 26

### Responsabilidade das pessoas jurídicas

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

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

3. Tal responsabilidade existirá sem prejuízo à responsabilidade penal que incumba às pessoas físicas que tenham cometido os delitos.

---

38 Por exemplo, necessidade de análise de tipicidade formal e material, de elemento subjetivo (seja dolo ou culpa), princípios da razoabilidade e efetividade, efetiva dosimetria das sanções, necessidade e utilidade da ação.

4. Cada Estado Parte velará em particular para que se imponham sanções penais ou não-penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, incluídas sanções monetárias, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis de acordo com o presente Artigo. (grifos da autora)

E, justamente para garantir que a responsabilização na esfera extrapenal seja efetiva, previu ainda, ao tratar da cooperação jurídica internacional, que:

#### Artigo 43

##### Cooperação internacional

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

Previu também em seu artigo 46 que a assistência prestada inclui a identificação dos ativos, medidas assecuratórias que recaiam sobre eles e sua recuperação, estatuinto ainda em seu artigo 51 que a *“restituição de ativos de acordo com o presente Capítulo é um princípio fundamental da presente Convenção e os Estados Partes se prestarão à mais ampla cooperação e assistência entre si a esse respeito”*, dedicando, por fim, um artigo específico à cooperação internacional para fins de confisco (art.55).

Essa discussão possui tal relevo no âmbito da Convenção que foi aprovada a Resolução 6/4 na Conferência de Estados Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, realizada em 2015, na Rússia, exclusivamente sobre este tópico<sup>39</sup>:

Enhancing the use of civil and administrative proceedings against corruption, including through international cooperation, in the framework of the United Nations Convention against Corruption

1. Urges Member States, where appropriate and consistent with their national legal systems, to provide each other with the widest possible assistance in investigations of and proceedings in civil and administrative matters relating to corruption offences, committed by

<sup>39</sup> Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session6-resolutions.html>.

natural or legal persons, including, if appropriate, through mutual legal assistance, for the detection of corruption offences, the identification, freezing and confiscation of assets, and the other purposes established in article 46, paragraph 3, of the United Nations Convention against Corruption; 17 2. Calls upon States parties, in accordance with their domestic law, to effectively implement article 53, subparagraph (a), of the Convention by taking the necessary measures to permit another State party to initiate civil action in their courts to establish title to or ownership of property acquired through the commission of corruption offences, committed by natural or legal persons; 3. Also calls upon States parties, in accordance with their domestic law, to effectively implement article 53, subparagraphs (b) and (c), of the Convention by taking the necessary measures to permit their courts to recognize another State party's civil claim for payment of compensation or damages caused by corruption offences and for ownership of confiscated property acquired through the commission of such offences, committed by natural or legal persons; 4. Invites States parties, when taking measures to effectively implement article 53 of the Convention, in accordance with domestic law, to consider allowing other States parties to act on behalf of their political subdivisions, constituent federal units, organs, agencies, instrumentalities or other entities;

Na mesma ocasião foi aprovada ainda a Resolução 6/3 justamente sobre a importância de se buscar uma efetiva recuperação de ativos.

Assim, como se extrai da sistemática construída pela mais importante convenção internacional de combate à corrupção, a utilização da cooperação jurídica internacional com a finalidade de recuperação de ativos pode (e é desejável que o seja) ser executada como maneira de atingir as finalidades da própria Convenção, o que inclui a recuperação de ativos.

Deve-se ainda atentar ao fato de que os tratados multilaterais servem de base à cooperação jurídica internacional, podendo a Convenção contra a Corrupção ser invocada para tal finalidade<sup>40</sup>.

Aliás, a própria Convenção assentou essa possibilidade de maneira expressa, ao prever no artigo 55.6 que:

6. Se um Estado Parte opta por submeter a adoção das medidas mencionadas nos parágrafos 1 e 2 do presente Artigo à existência

---

<sup>40</sup> Ainda que alvo de grandes discussões, o art. 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009) consagrou o princípio da primazia, que significa que as normas previstas em tratado devem ser aplicadas com precedência em relação às normas internas que regem a matéria.

de um tratado pertinente, esse Estado Parte considerará a presente Convenção como a base legal necessária e suficiente para cumprir esse requisito.

Não se diga que, por fim, que a existência de um tratado bilateral que não preveja essa possibilidade afastaria o texto da Convenção, uma vez que, em regra, os próprios textos internacionais privilegiam a cooperação mais ampla prevista nos tratados<sup>41</sup>.

*Desta maneira, como forma de cumprimento de obrigações internacionais e de tornar eficaz o sistema anticorrupção, promovendo uma efetiva recuperação de ativos desviados, possível a utilização da cooperação jurídica internacional em matéria penal em pedidos oriundos de ações de natureza diversa.*

### 3 CONCLUSÃO

Sendo a recuperação de ativos pilar do combate à corrupção, os instrumentos a ela destinados devem ser utilizados e compreendidos de maneira ampla.

E, tendo em vista a transnacionalidade da circulação de ativos, a cooperação jurídica internacional vivencia um incremento, que potencializa algumas de suas já tradicionais complexidades, como a necessidade de compatibilização de sistemas jurídicos distintos.

Uma delas recai sobre a área da cooperação a ser utilizada, uma vez que o sistema sancionatório brasileiro se concentra nas esferas civil e administrativa para buscar a punição de pessoas jurídicas.

Neste ponto, conforme se explicitou, *a cooperação jurídica internacional em matéria penal traz mais vantagens*, seja porque prevista a recuperação de ativos como objeto na maior parte dos tratados dos quais o Brasil é signatário, seja porque propicia, assim, um trâmite mais simples e com menos custos.

Por fim, à luz das normas internacionais que regem o tema, afigura-se possível o uso da cooperação jurídica internacional em matéria penal no bojo de ações civis por ato de improbidade administrativa e de ações da Lei Anticorrupção, pois se busca a eficácia do sistema acima das diferenças dos sistemas legais internos dos países, importando, ao final, o ressarcimento do Estado que se viu lesado por atos de corrupção praticados em detrimento do patrimônio público.

41 Como exemplo, o art. 32 do Acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Confederação Suíça (Decreto nº 6.974, de 7 de outubro de 2009) prevê que: "1.As disposições do presente Tratado não impedirão uma cooperação jurídica mais ampla que tenha sido, ou venha a ser, acordada entre os Estados Contratantes em outros acordos ou ajustes, ou que resultem do seu direito interno".

**REFERÊNCIAS**

BASSIOUNI, M. Cherif. *International Extradition. United States Law and Practice*, 6th edition. New York: Oxford University Press, 2014, p.497).

DOLINGER, Jacob; TIBURCIO, Carmen. The Forum Law Rule in International Litigation – Which Law Governs Proceedings to be Performed in Foreign Jurisdictions: Lex Fori or Lex Diligentiae? *Texas International Law Journal*, v. 33, n. 3, 1998. p. 434.

LOULA, Maria Rosa Guimarães. *Auxílio Direto*. Novo instrumento de cooperação jurídica internacional civil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p.42.

PAUL, Joel R. Comity in international law. *Harvard International Law Journal*, New York, v. 32, p. 1, 1991.

PEREZ, Luis A.; CRUZ-ALVAREZ, Frank. 28 USC Section 1782: The Most Powerful Discovery Weapon in the Hands of a Foreign Litigant. *FIU L. Rev.*, v. 5, p. 177, 2009. p. 179.

RAMOS, André de Carvalho. “Pluralidade das ordens jurídicas: uma nova perspectiva na relação entre o Direito Internacional e o Direito Constitucional”. In: *Revista da Faculdade de Direito (USP)*, São Paulo, v. 106/7, p. 497-524, 2012, p.500.

SOUZA, Carolina Yumi de. *Cooperação Bilateral Brasil - EUA em matéria penal: alcançando o devido processo*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2015. p. 30.

TIBURCIO, Carmen. The current practice of International Co-operation in civil matters. *Recueil des cours/Collected Courses* 393 (2017): 9-310.