

# COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

## MENSAGEM Nº 105, DE 2026

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, assinado em Brasília, em 28 de março de 2024.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA

### I - RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional a Mensagem nº 105, de 10 de fevereiro de 2026, por meio da qual a Presidência da República, nos termos do art. 49, inciso I, e do art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal, encaminha ao Congresso Nacional o texto do Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, assinado em Brasília, em 28 de março de 2024. A proposição vem acompanhada de Exposição de Motivos Interministerial (EMI nº 00196/2025 MRE MJSP) subscrita pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores e da Justiça e Segurança Pública.

A matéria foi distribuída inicialmente a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN, sendo igualmente previsto o seu exame pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (mérito e art. 54, RICD), para posterior deliberação do Plenário desta Casa Legislativa.



O instrumento tem por escopo completar e modernizar o Acordo de Cooperação Jurídica<sup>1</sup> em Matéria Penal celebrado entre os dois Estados em Paris, no dia 28 de maio de 1996, conferindo maior eficácia à cooperação bilateral na área criminal por meio da inserção e modificação de dispositivos aplicáveis a procedimentos de investigação e processos judiciais. O Termo Aditivo estrutura-se em 18 artigos que promovem a revisão do articulado original e o acréscimo de novos capítulos temáticos.

O **Artigo 1º** do Termo Aditivo substitui o dispositivo inaugural do pacto originário, estabelecendo o compromisso de prestação mútua de cooperação da maneira mais ampla possível em procedimentos sobre infrações penais cuja repressão seja de competência das autoridades do Estado requerente. O instrumento exclui expressamente de seu âmbito de incidência a execução de decisões que impliquem prisão e as infrações militares que não constituam infrações de direito comum. As autoridades habilitadas a solicitar a assistência são aquelas competentes para atuar em procedimentos de investigação ou processos judiciais em matéria penal conforme a legislação do Estado requerente.

O **Artigo 2º** do Termo Aditivo reformula as hipóteses de recusa da cooperação. A denegação é facultativa nos casos de ausência de dupla incriminação; infrações consideradas políticas ou a elas conexas; e situações em que a execução do pedido atente contra a soberania, a segurança, a ordem pública ou outros interesses essenciais do Estado requerido. A recusa também é admissível se houver sérios motivos para crer que o pedido visa perseguir pessoa por motivos discriminatórios de raça, sexo, religião, nacionalidade ou opinião política. Por outro lado, é expressamente vedada a recusa baseada de forma exclusiva na natureza fiscal do delito, em assimetrias nas regulamentações tributárias ou alfandegárias entre as Partes, ou na invocação de sigilo bancário.

<sup>1</sup> Vale notar que o título original do instrumento de 1996 é “Acordo de Cooperação Judiciária em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, celebrado em Paris, em 28 de maio de 1996”, conforme se obtém inclusive do preâmbulo do Termo Aditivo de 2024. Contudo, o epíteto “jurídico” qualifica com mais precisão o objeto do instrumento, uma vez que o escopo da cooperação não é apenas judiciário e as autoridades competentes para elaborar pedidos (polo ativo) e tomar as medidas internas para atender a um pedido da contraparte (polo passivo) não são apenas as judiciárias, mas incluem o Ministério Público e a Polícia Federal.



Os **Artigos 3º e 4º** do Termo Aditivo detalham o cumprimento de diligências investigativas e probatórias, incluindo a execução de atos de instrução, a apresentação de autos e a possibilidade de oitiva de testemunhas e peritos sob juramento, se expressamente solicitado e compatível com a legislação requerida.

O **Artigo 5º** do Termo Aditivo atualiza a disciplina processual atinente ao salvo-conduto. O texto assegura que testemunhas, peritos ou pessoas processadas que compareçam perante o Estado requerente não poderão ser detidas ou submetidas a restrições de liberdade por fatos ou condenações anteriores à sua saída do Estado requerido. Essa imunidade cessa quando a pessoa, tendo a possibilidade de deixar o território por 30 dias consecutivos após sua presença tornar-se desnecessária, nele permaneça ou a ele retorne.

A transmissão de informações sobre condenações definitivas sofre adequação pelo **Artigo 6º** do Termo Aditivo, que estipula a comunicação direta entre os órgãos competentes, designados como o Ministério da Justiça e Segurança Pública, pela parte brasileira, e o *Casier Judiciaire National*, pela parte francesa.

Regramentos formais de tramitação são atualizados pelos **Artigos 7º, 8º, 9º e 10º** do Termo Aditivo. As inovações incluem a admissibilidade de pedidos por qualquer meio que permita registro escrito e aferição de autenticidade; a exigência de tradução dos pedidos de cooperação e das peças que os acompanham para o idioma do Estado requerido; a dispensa de legalização de documentos transmitidos com base no Acordo; e a estipulação de parâmetros rigorosos de confidencialidade e limitações ao uso das provas para fins diversos dos estipulados no pedido original.

O **Artigo 11** do Termo Aditivo delimita que a execução dos pedidos não ensejará reembolso de despesas, com exceção daquelas referentes à intervenção de peritos no Estado requerido e à transferência de pessoas detidas, submetendo o custeio de despesas extraordinárias à consulta prévia entre os Estados. Os **Artigos 12, 13 e 14** do Termo Aditivo consolidam a disciplina aplicável à transferência de processos penais e autorizam legalmente



as autoridades competentes a realizarem o intercâmbio espontâneo de informações probatórias relativas a infrações penais, independentemente de solicitação prévia.

Elemento central da modernização do Acordo encontra-se no **Artigo 16** do Termo Aditivo, que insere o novo Capítulo VII ao Acordo, denominado “Medidas Especiais de Cooperação”. O novo Artigo 20 do Acordo permite requerer o fornecimento e o monitoramento de informações relativas a contas bancárias de pessoas físicas ou jurídicas investigadas, abrangendo contas detidas por fundos fiduciários, devendo o Estado requerido adotar medidas para garantir que as instituições financeiras não informem o cliente sobre o monitoramento. O novo Artigo 21 do Acordo fornece amparo legal detalhado para a realização de audiências processuais por videoconferência, garantindo a presença da autoridade do Estado requerido, o direito ao silêncio, a assistência de um intérprete, se necessário, e o respeito à lei local.

Os novos Artigos 22 e 23 do Acordo disciplinam os institutos da busca e apreensão de provas e das medidas assecuratórias incidentes sobre produtos e instrumentos de infração. O texto estabelece a obrigação do Estado requerido de impedir transações sobre esses bens quando localizados em sua jurisdição e contempla, prioritariamente, a restituição ao Estado requerente para indenização de vítimas, restituição ao proprietário legítimo, sendo reconhecidos os direitos de terceiros de boa-fé. Permite-se, na ausência de arranjos mutuamente acordados para casos específicos, a partilha equitativa dos valores arrecadados ou do produto da venda de bens confiscados, sendo facultada a dedução pelo Estado requerido das despesas razoáveis incorridas na recuperação dos bens e valores.

Ainda no âmbito das medidas especiais, prevê-se o emprego de técnicas avançadas de investigação. O novo Artigo 24 do Acordo disciplina a autorização e o controle das entregas vigiadas. O novo Artigo 25 possibilita, sob estritas condições, a vigilância transfronteiriça de pessoas investigadas por crimes cuja pena seja de privação de liberdade de, ao menos, 2 anos. A medida será conduzida pela Polícia Federal, no Brasil, e pelas polícias e aduanas com poderes de polícia judiciária, na França. Para crimes graves exaustivamente listados (e.g., homicídio, terrorismo, tráfico de entorpecentes,



abuso sexual de crianças), a vigilância além das fronteiras pode ocorrer mesmo sem autorização prévia por razões de urgência, desde que imediatamente comunicada. Em todos os casos, veda-se aos agentes estrangeiros o ingresso em domicílios, a abordagem ou prisão do vigiado, e a utilização de arma de fogo, exceto em legítima defesa.

A cooperação policial direta estende-se com a regulamentação para a criação de equipes conjuntas de investigação, mediante prévio acordo quanto ao mandato específico, sob coordenação de representante da autoridade competente do Estado em cujo território a equipe opera e submetidas à legislação do Estado em cujo território ocorrem as diligências, facultada a tramitação, troca e uso de informações e documentos entre os participantes de forma direta (novo Artigo 26 do Acordo). A cooperação policial direta ainda prevê a possibilidade de atuação cooperativa com agentes infiltrados operando com identidade fictícia (Artigo 27 do Acordo) e a imposição de regras de responsabilidade civil e criminal para atos praticados por agentes de um Estado em missão no território do outro, garantindo a responsabilização e a indenização em caso de danos (Artigo 28 do Acordo).

O **Artigo 17** introduz o Capítulo VIII atinente à “Proteção de Dados Pessoais”. O dispositivo incorpora regras de limitação de finalidade dos dados de caráter pessoal transferidos, minimização do tratamento ao estritamente proporcional, retenção temporária, além de salvaguardar aos titulares o direito a recurso jurisdicional efetivo e ao acesso, retificação e supressão das informações, salvo nos casos em que tais direitos comprometam os procedimentos em curso.

Por derradeiro, o **Artigo 18** estabelece que o Termo Aditivo entrará em vigor no primeiro dia do segundo mês subsequente à data de recebimento da última notificação sobre o cumprimento das formalidades constitucionais exigidas pelas Partes, possuindo o mesmo prazo de validade do Acordo principal.

O Termo Aditivo foi assinado em Brasília, em 28 de março de 2024, em dois originais, nos idiomas português e francês, sendo ambos os textos autênticos.



É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão Permanente pronunciar-se sobre o mérito de tratados, acordos e atos internacionais, nos termos regimentais, cabendo-lhe, para tanto, analisar a Mensagem nº 105, de 2026, que submete à aprovação do Congresso Nacional o texto do Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, assinado em Brasília, em 28 de março de 2024.

A avaliação do instrumento internacional em epígrafe demanda, preambularmente, dimensionar o substrato geopolítico e a realidade criminológica que unem França e Brasil. A França detém, na América do Sul, a sua mais extensa fronteira terrestre. Os 730 quilômetros de faixa fronteira contínua que separam o Estado do Amapá do departamento ultramarino da Guiana Francesa configuram um cenário de alta complexidade topográfica e extrema permeabilidade ao controle estatal. Essa realidade, somada ao salto de complexidade operacional e à internacionalização de grupos criminosos brasileiros, impôs aos dois Estados a necessidade de atualização das ferramentas normativas para enfrentar uma macrocriminalidade que se apropria da densidade florestal e fluvial, bem como de vulnerabilidades em portos e aeroportos, para operar redes de garimpo e extração madeireira ilegais, biopirataria, tráfico internacional de drogas, pessoas e armas, entre outras modalidades delitivas.

Se, na década de 1990, o Acordo original de Cooperação Judiciária em Matéria Penal, promulgado pelo Decreto nº 3.324/1999, operou como um marco salutar na transição do burocrático modelo de cartas rogatórias para o de auxílio direto, o quadro atual requer instrumentos ainda mais ágeis e sofisticados de cooperação jurídica bilateral. As organizações criminosas e terroristas contemporâneas atuam amparadas pela fluidez do sistema financeiro globalizado, pelo uso de criptoativos e por arquiteturas



societárias opacas. Lidar com essas teias delitivas sob o formalismo procedimental de trinta anos atrás converteu-se em uma assimetria largamente explorada pela impunidade.

O Termo Aditivo de 2024 não representa simples ajuste redacional, mas uma reestruturação do modelo de cooperação. O novo texto supera a lógica da desconfiança jurisdicional e consolida um paradigma de confiança mútua e ação coordenada, em consonância com as diretrizes do GAFI e com as Convenções de Palermo e de Mérida, além de outros instrumentos multilaterais voltados ao combate ao narcotráfico e ao crime organizado transnacional.

Feitas essas considerações iniciais, passamos à análise das principais inovações trazidas pelo diploma, agrupadas por seus vetores de atuação.

Uma das principais alterações com impacto na persecução de delitos financeiros reside na reconfiguração do Artigo 2º do Acordo original. Historicamente, as requisições de auxílio esbarravam na invocação protecionista do sigilo financeiro ou em alegações de que a conduta possuía contornos puramente fiscais no país requerido. O novo texto veda o emprego do sigilo bancário, do caráter meramente fiscal da infração no Estado requerido ou de diferenças entre legislações tributárias e aduaneiras como motivo para o indeferimento de pedidos de cooperação.

Além disso, com a mitigação da rigidez na aplicação do requisito de dupla tipicidade, a cooperação penal poderá prosseguir naqueles casos em que a conduta objeto das requisições, embora ilícita em ambos os países, não guarde perfeita simetria nas respectivas legislações penais.

O novo Artigo 20 do Acordo institui obrigações positivas quanto a pedidos de monitoramento e rastreamento de contas e da identificação de beneficiários finais, alcançando até mesmo estruturas fiduciárias mais complexas (*trusts* e *offshores*). Em todo caso, é vital ressaltar que a relativização dessas barreiras normativas no plano externo não suprime o controle de legalidade exercido pelas autoridades judiciárias internas, as quais continuarão a exercer o filtro necessário para resguardar o devido processo



legal em qualquer medida constritiva solicitada pela contraparte com impacto sobre garantias individuais, como a quebra do sigilo fiscal e bancário ou a busca e apreensão.

Também merece destaque, ainda para o sucesso dessas medidas constritivas, a inserção do Artigo 16-1 no Acordo, que positiva o dever de estrita confidencialidade do pedido de cooperação. A medida blinda as investigações, assegurando que o alvo não seja alertado pelas instituições financeiras ou provedores de internet quando o Estado requerente solicitar a quebra de seus sigilos, preservando o elemento surpresa, basilar para a eficácia do bloqueio de ativos e apreensão de provas.

Uma área de relevante inovação trazida pelo Termo Aditivo ao Acordo consiste na previsão de ações concertadas entre as autoridades policiais. O modelo tradicional de assistência mútua tem natureza reativa e fragmentada. Um Estado expede um pedido de auxílio, o outro executa isoladamente, e a prova transita de forma morosa. O Termo Aditivo rompe com essa dinâmica ao introduzir, no Artigo 26 de seu Capítulo VII, a figura das Equipes Conjuntas de Investigação (ECIs).

Ao prever a constituição das ECIs, o Acordo permitirá que agentes da Polícia Federal do Brasil e da Gendarmeria Nacional da França atuem de maneira contígua, com comunicação direta, balizados por um plano de trabalho material e temporalmente definido. Em vez da contínua e burocrática formulação de pedidos suplementares a cada novo indício descoberto no decurso de uma apuração, a inteligência passa a ser compartilhada fluidamente. No contexto do escudo guianense, por exemplo, essa inovação confere às forças de segurança a capacidade real de deflagrar operações simultâneas nas duas margens do rio Oiapoque, neutralizando o risco de fuga e de ocultação de provas.

Nessa mesma esteira, o Artigo 25 regulamenta a vigilância transfronteiriça, autorizando que agentes de uma Parte, no decurso de uma investigação de crimes graves (homicídio, terrorismo, tráfico de pessoas e entorpecentes, abuso de menores, etc.), continuem a seguir e monitorar o alvo no território da outra Parte. A norma estabelece algumas balizas para essa

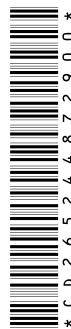


atuação, como, por exemplo: prévio deferimento do pedido de cooperação, salvo situações urgentes e mediante pronta comunicação; subordinação às autoridades locais; vedação de ingresso em domicílios. Somam-se a isso as entregas vigiadas e a atuação de agentes infiltrados (Artigos 24 e 27), técnicas modernas indispensáveis para mapear as instâncias superiores de comando e financiamento das redes delitivas.

De fundamental importância para a efetividade da cooperação penal são as atualizações trazidas pela previsão de videoconferências e da transmissão espontânea de informações. A dependência exclusiva de documentos físicos e do traslado de pessoas para interrogatórios no Acordo de 1996 impunha um custo temporal e financeiro incompatível com a atualidade. O novo Artigo 21 soluciona essa defasagem ao outorgar plena validade à oitiva de testemunhas, de peritos e, mediante consentimento, de investigados, por intermédio de videoconferência.

No mesmo sentido de desburocratização e celeridade investigativa, o Termo Aditivo consagra a admissibilidade da transmissão de pedidos de cooperação por via eletrônica, suprime a exigência de traduções estritamente juramentadas e abole a necessidade de autenticação de assinaturas ou legalização consular de documentos (Artigos 13, 15 e 16). O Estado passa a presumir a fé pública dos atos chancelados por suas respectivas Autoridades Centrais, eliminando gargalos que antes paralisavam os pedidos.

Na premissa de que a eficácia do combate ao crime transnacional depende da asfixia financeira e patrimonial das organizações, o Artigo 23 dedica-se inteiramente à recuperação de ativos, impondo ao Estado requerido a obrigação de providenciar medidas assecuratórias céleres para estancar a dissipação de bens antes do trânsito em julgado da ação penal no Estado requerente. Embora o dispositivo priorize a restituição dos valores ao Estado de origem para a eventual indenização de vítimas, ele acerta ao prever a possibilidade de partilha do produto da alienação de bens confiscados, deduzidas as despesas de execução. O compartilhamento de ativos atua como um vigoroso incentivo institucional, financiando o custoso aparato de persecução de ambas as nações e fortalecendo os laços de confiança mútua.



O novo Capítulo VIII, por sua vez, supre a lacuna do Acordo de 1996 ao disciplinar a proteção da privacidade no intercâmbio de dados sigilosos e evidências telemáticas, em linha com o Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR) europeu e a LGPD. O texto consagra os princípios da especialidade e da limitação de finalidade, restringe o uso dos dados à investigação de origem, assegura o direito de retificação e impõe o descarte das informações após o esgotamento da finalidade persecutória. Com isso, reforça a segurança jurídica da cooperação bilateral e reduz o risco de nulidades processuais por alegadas violações de privacidade.

A análise de mérito das atualizações trazidas pelo Termo Aditivo ao Acordo de 1996 conduz à conclusão de que o instrumento atende aos interesses do Estado brasileiro. A modernização proposta fortalece a capacidade da Polícia Federal, do Ministério Público e do Poder Judiciário no enfrentamento de estruturas criminosas que exploram a vasta calha amazônica e as vulnerabilidades em portos e aeroportos para o tráfico internacional, a biopirataria e o garimpo ilegal, entre outros crimes. A conveniência e oportunidade da medida também se extraem do potencial de recuperação do patrimônio nacional evadido, consubstanciado na adoção de mecanismos mais ágeis para a repatriação de capitais sonegados e a devolução de bens culturais ilicitamente exportados.

Em síntese, a análise de mérito das atualizações promovidas pelo Termo Aditivo ao Acordo de 1996 conduz à conclusão de que o instrumento atende ao interesse nacional. Trata-se de medida oportuna para fortalecer a capacidade de atuação da Polícia Federal, do Ministério Público e do Poder Judiciário no enfrentamento de ameaças concretas à soberania brasileira, especialmente nas regiões de fronteira, onde o Estado precisa voltar a exercer presença, controle e autoridade. Em áreas sensíveis como a Amazônia, a fragilidade da fiscalização favorece a atuação de organizações criminosas voltadas ao narcotráfico, ao tráfico de pessoas, à biopirataria e a outras atividades ilícitas que corroem a integridade territorial do País e, em muitos casos, operam com métodos típicos de organizações terroristas. Além disso, o aperfeiçoamento da cooperação bilateral amplia a capacidade do Brasil de recuperar patrimônio evadido, repatriar capitais ilícitos e reaver bens



culturais exportados ilegalmente, tendo o condão de reforçar a defesa efetiva do patrimônio material e estratégico da Nação.

Pelas razões expostas, observada a higidez da matéria em face do Direito Internacional Público e sua conveniência e oportunidade para a diplomacia bilateral e o fortalecimento da capacidade de combate à criminalidade transnacional que afeta o País, voto pela **APROVAÇÃO** do texto do Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, assinado em Brasília, em 28 de março de 2024, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em        de        de 2026.

Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA  
Relator



**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL****PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2026**  
(Mensagem nº 105, de 2026)

Aprova o texto do Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, assinado em Brasília, em 28 de março de 2024.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, assinado em Brasília, em 28 de março de 2024.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em denúncia ou em revisão do referido Termo Aditivo, bem como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA  
Relator

