Decreto desvirtua autoridade central na cooperação internacional

No Diário Oficial da União publicado em 29 de setembro de 2016 foi possível observar mais um capítulo da busca de poder pelo Ministério Público, com a publicação do Decreto 8.861/2016 que, de acordo com sua própria ementa "Dispõe sobre a designação das autoridades centrais brasileiras no âmbito da Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, firmada em Cidade da Praia, em 23 de novembro de 2005"[1].

Situação bastante corriqueira, a mera indicação de autoridade central, já prevista na estrutura administrativa do Estado, que poderia dar-se com simples mensagem, deu-se na forma de Decreto, conforme se destaca no seu artigo 1°:

> Art. 1º A autoridade central da República Federativa do Brasil para cooperação jurídica internacional, no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, é o Ministério da Justiça e da Cidadania, ressalvada a hipótese do parágrafo único.

Causa estranheza, entretanto, a ressalva estabelecida ao final do texto, ao excepcionar a figura da autoridade central, em relação ao parágrafo único, assim redigido:

> Parágrafo único. Cabe à Procuradoria-Geral da República registrar e enviar ao exterior todos os pedidos de cooperação de atribuição do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, e receber, para execução, os pedidos oriundos de autoridades congêneres estrangeiras.

Assim, ao invés de corrigir o erro na indicação de autoridade central, bipartida no caso dos acordos bilaterais com o Governo da República Portuguesa (introduzido no ordenamento jurídico brasileiro em 1994, anterior à criação do DRCI) e com o Governo do Canadá (2009), o Decreto atual desvirtua a natureza de autoridade central, tornando o Ministério Público uma espécie de autoridade central de si mesmo.

O artigo 4º, IX, da Constituição Federal, aponta textualmente a "cooperação entre os povos para o progresso da humanidade" como um dos princípios que devem reger as relações internacionais da República Federativa do Brasil. A manutenção de relações com Estados estrangeiros é competência privativa do presidente da República, a teor dos artigos 21, 1 e 84, VIII, da CF, havendo, em certos casos, o concurso ou a aprovação de outros poderes, como na celebração de tratados, convenções e atos internacionais (artigo 84, VIII da CF).

O Poder Judiciário, por sua vez, participa das relações internacionais com sua atribuição constitucional nas hipóteses de pedidos de extradição e de execução de sentenças e cartas rogatórias estrangeiras. O artigo 102, I, g, da CF, estabelece que "compete originariamente ao Supremo Tribunal Federal (…) processar e julgar, originariamente, (…) a extradição solicitada por Estado estrangeiro". O artigo 105, I, i da CF, por sua vez, atribui ao Superior Tribunal de Justiça a competência para "processar e julgar, originariamente, (…) a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur*[2] às cartas rogatórias". O artigo 109, X, da CF estabelece ainda que compete aos juízes federais processar e julgar

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

"a execução de carta rogatória, após o *exequatur*, e de sentença estrangeira, após a homologação".

O Brasil, em que pese, não possua uma lei geral de cooperação jurídica internacional[3], dispõe de diversos dispositivos legais esparsos que tratam da cooperação internacional fragmentados, sobretudo em textos de tratados internacionais[4] firmados pelo Brasil.

Como regramento disciplinando a tramitação de cartas rogatórias e que, tangencialmente, trata do auxílio direto, podemos apontar ainda o § 2° do artigo 216-O do Regimento Interno do STJ, segundo o qual:

> Os pedidos de cooperação jurídica internacional que tiverem por objeto atos que não ensejem juízo deliberatório do Superior Tribunal de Justiça, ainda que denominados de carta rogatória, serão encaminhados ou devolvidos ao Ministério da Justiça para as providências necessárias ao cumprimento por auxílio direto.

Cabe mencionar ainda, sob o aspecto infra legal, a Portaria Conjunta 1/MJ/AGU/MPF, de 27 de outubro de 2005, que dispõe sobre os pedidos de cooperação jurídica internacional em matéria penal. De acordo com tal ato normativo, em seu artigo 3º, compete ao DRCI:

> I – verificar a formalização adequada dos pedidos ativos e passivos em razão das exigências dos Estados requeridos e do Estado brasileiro;
>
> II – solicitar, de ofício ou a pedido do CCJI, a complementação de pedidos de cooperação, quando necessário;
>
> III – transmitir os pedidos ativos às autoridades estrangeiras e diligenciar no seu cumprimento;
>
> IV – encaminhar à CCJI as respostas aos pedidos ativos solicitados pelo Ministério Público Federal;
>
> V – providenciar junto à Advocacia-Geral da União ou às autoridades competentes o atendimento dos pedidos passivos que não demandem decisão judicial para o seu cumprimento.

A figura do auxílio direto surgiu em razão da excessiva formalidade dos procedimentos das cartas rogatórias, que as torna instrumentos morosos e não coerentes com a dinâmica das relações atuais. Trata-se de um pedido da autoridade de um Estado emanado à autoridade de outro, não se dá entre autoridades judiciárias. Não necessita de concessão do *exequatur*, uma vez que não há análise apenas de forma, mas sim do mérito do pedido, tal qual uma decisão a ser proferida num processo em curso no território nacional, como coloca Carolina Yumi de Souza[5].

Segundo Dipp[6], pelo pedido de auxílio direto,

> "o Estado estrangeiro não se apresenta na condição de juiz, mas de administrador. Não encaminha uma decisão judicial a ser aqui executada, e sim solicita assistência para que, no território nacional, sejam tomadas as providencias necessárias à satisfação do pedido.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

> Se a providências solicitadas no pedido de auxílio estrangeiro exigirem, conforme a lei brasileira, decisão judicial, deve a autoridade competente promover, na Justiça brasileira, as ações judiciais necessárias."

No auxílio direto, diferente da carta rogatória, não há exercício de juízo de delibação pelo Estado requerido. Não existe delibação porque não há ato jurisdicional a ser delibado. O Estado abre mão do poder de dizer o direito sobre determinado objeto de cognição para transferir às autoridades do outro Estado essa tarefa. O auxílio direto não tem embutido em seu teor uma decisão a ser executada no Estado estrangeiro, mas sim se pede ao Estado estrangeiro que profira ato jurisdicional referente a uma determinada questão de mérito que advém de litígio em curso no seu território, ou mesmo que se obtenha ato administrativo a colaborar com o exercício de sua cognição. O exercício de jurisdição se dá apenas pelo Estado requerido, para atender ao pedido do Estado requerente.

O auxilio direto se dá por meio da figura da autoridade central que, segundo Vladimir Aras[7]:

> "é um órgão técnico especializado, em regra não jurisdicional, que se encarrega da interlocução internacional em matéria de cooperação jurídica em matéria civil e penal, Usualmente, integra a estrutura do Ministério Público ou do Poder Executivo, na pasta da Justiça ou ministério equivalente. Sua missão precípua, como ponto de contato, é facilitar e acelerar a tramitação dos pedidos de auxílio interetático, eliminando a intermediação dos ministérios de relações exteriores."

A figura da autoridade central consiste, assim, numa espécie de intermediário dos pedidos, sendo o órgão responsável por centralizar o recebimento dos pedidos ativos do Brasil, encaminhando-os aos respectivos destinatários, bem como receber os pedidos passivos do Brasil, distribuindo-os para cumprimento. Resta, portanto, totalmente ilógico que ente legitimado a figurar como requerente ou destinatário de pedidos de auxílio direto figurem como autoridade central desses mesmos pedidos.

Embora Volkmer de Castilho[8] aponte preocupação com o fato da autoridade central não ser uma autoridade judiciária, uma vez que detém uma larga margem de atuação sobre autoridades judiciais, reconhece a celeridade como grande vantagem impressa pela utilização da cooperação por meio de autoridades centrais. Não vemos com tamanha ressalva a questão de a autoridade central ser titularizada pelo Poder Executivo, uma vez que seu juízo de admissibilidade sobre os pedidos de cooperação é, via de regra, meramente formal.

Todavia, conforme já tivemos a oportunidade de analisar mais detidamente na obra *Lavagem de Dinheiro e Cooperação Jurídica Internacional*[9], entendemos que há necessidade de que sejam aceitos outros mecanismos céleres de cooperação sob o risco de, em caso de inadmissibilidade, se frustrar a persecução penal e algumas autoridades, sobretudo na fase de investigação. Por exemplo, caso fosse investigada a pessoa ocupante do cargo principal do órgão destinado como autoridade central num crime transnacional que demandasse cooperação, ou mesmo autoridade na escala hierárquica superior, esta medida restaria absolutamente infrutífera caso não se permitisse a cooperação por outras formas[10].

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Ainda citando Sergio Fernando Moro, "tal forma de cooperação simplificada, com o estabelecimento de autoridades centrais, não constitui um fim em si mesmo, mas sim um meio para facilitar a cooperação." [11]

No Brasil, a figura da autoridade central é titularizada pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), órgão que integra a estrutura do Ministério da Justiça, foi criado pelo Decreto 4.991, de 18/04/2004 sendo atualmente regrado pelo Decreto 8.668 de 11/02/2016, que possui, dentre suas atribuições, a de "*exercer a função de autoridade central para o trâmite dos pedidos de cooperação jurídica internacional*, inclusive em assuntos de extradição, de transferência de pessoas condenadas e de execução de penas, coordenando e instruindo pedidos ativos e passivos".

Assim, desde 2004, a figura de autoridade central na cooperação jurídica internacional, no Brasil, é exercida pelo DRCI. Pois bem, o Decreto recém-publicado põe por terra a figura da autoridade central, contrariando exatamente sua natureza de unidade no território nacional.

O que se observa é que o dispositivo inserido no texto do documento reforça a figura de uma autoridade central própria para o Ministério Público nos casos de cooperação jurídica internacional, desvirtuando por completo a natureza da autoridade central. Assim, uma mesma autoridade poderá requerer, analisar a admissibilidade, encaminhar e, no outro polo cumprir os pedidos de cooperação internacional na figura do auxílio direto.

O decreto recém-publicado, em que pese tenha passado despercebido, com apenas dois artigos, pode representar o início do fim da autoridade central brasileira.

[1] Conforme texto disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8861.htm. Acesso em 29/09/2016.

[2] O termo *exequatur*, segundo De Placido e Silva, é "palavra latina, *de exsequi*, que se traduz execute-se, cumpra-se, empregada na terminologia forense para indicar a autorização que é dada pelo Presidente do SRF para que possam, validamente, ser executados, na jurisdição do juiz competente, as diligências ou atos processuais requisitados por autoridade jurídica estrangeira. O *exequatur* é dado na carta rogatória. E se distingue da homologação, que se apõe às sentenças estrangeiras, para que possam ser cumpridas no território nacional. Nesta circunstância, o *exequatur* se mostra um reconhecimento ou uma revalidação à carta rogatória, para que possa ser atendida regularmente e devolvida ao juiz rogante, depois de devidamente cumprida."(DE PLÁCIDO E SILVA, *Vocabulário Jurídico*, 27ª Ed. Rio de Janeiro, Forense, 2007, p. 580). É importante destacar que, embora o texto transcrito mencione que o *exequatur* é dado pelo Presidente do STF, tal atribuição a partir da Emenda Constitucional n° 45, é de atribuição do STJ.

[3]Foi elaborado um anteprojeto de Lei de Cooperação Jurídica Internacional, por Comissão nomeada pelo Ministério da Justiça, por meio da Portaria n° 2119, de 11/08/2004 que, entretanto, não foi até o momento encaminhado ao Congresso Nacional. O anteprojeto é objeto de análise por Ricardo

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Perlingueiro Mendes Silva, na obra: *Anotações sobre o anteprojeto de lei de cooperação jurídica internacional.* Disponível em: http://ouro01.cnj.gov.br/dpj/cji/bitstream/26501/1270/1/Anteprojeto_RicardoSilva.pdf. Acesso em 18/12/2010.

[4] Como bem apontado por Teori Zavascki, "as relações internacionais, no âmbito do que se denomina, genericamente, de cooperação jurídica, estão previstas, fundamentalmente, em normas de direito público internacional, estabelecidas em acordos bilaterais, regionais ou multilaterais, que têm proliferado fecundamente em todo o mundo nas últimas décadas. (ZAVASCKI, Teori Albino. Cooperação jurídica internacional e concessão de *exequatur*. *Revista de Processo.* São Paulo: RT, ano 35, v. 183, maio-2010, p. 17.)

[5] SOUZA, Carolina Yumi de. *Cooperação jurídica internacional em matéria penal: considerações práticas.* Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, RT, ano 16, n. 71, mar.-abr./2008,p. 321.

[6] DIPP, Gilson Langaro. *Carta Rogatória e Cooperação Internacional.* Revista CEJ, Brasília, Ano XI, n. 38, jul./set. 2007, p. 40.

[7] ARAS, Vladimir. O papel da autoridade central nos acordos de cooperação penal internacional. In: BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. LIMA, Luciano Flores. *Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal.* Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010, p. 73-74.

[8] CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer de. Cooperação no Mercosul – Assistência Judiciária Penal Internacional (Uma abordagem da cooperação internacional, do ponto de vista da prestação jurisdicional brasileira). *Revista do TRF da 4ªRegião.* Porto Alegre, a. 13, n. 44. 2002, p. 41-42.

[9] ANSELMO, Márcio Adriano. *Lavagem de dinheiro e cooperação jurídica internacional.* Saraiva, São Paulo: 2013.

[10] Igual temor também poderia ser apontado em modelos como o Brasil, em que órgão designado como autoridade central na maioria dos tratados (o DRCI) não possui estrutura de cargos de carreira, ficando a mercê de nomeações pelo Poder Executivo, passível de exercer pressões políticas sobre os quadros do órgão.

[11] MORO. Sérgio Fernando. *Crime de lavagem de dinheiro.* Saraiva: São Paulo, 2010, p. 214.

Date Created
03/10/2016

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.