



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS
PROFESSOR MILTON SANTOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**COOPERAÇÃO E DIREITO NO MUNDO GLOBALIZADO:
O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

GISELLE AMORIM DE SOUZA

**SALVADOR
2019**

GISELLE AMORIM DE SOUZA

**COOPERAÇÃO E DIREITO NO MUNDO GLOBALIZADO:
O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI), Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Denise Cristina Vitale Ramos Mendes.

SALVADOR
2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento a esta pesquisa.

A Deus, por ter me sustentado até aqui.

Aos meus pais, Alcino e Celina, que em muito renunciaram aos seus sonhos para que eu alcançasse os meus. Nenhum apoio ou reconhecimento há de se igualar ao amor dispensado por eles.

Agradeço ainda à minha irmã Grasielle, ao meu cunhado Murilo, aos amigos - em especial Virgínia e Vilson - e aos colegas de turma, pelo incentivo.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia (PPGRI/UFBA), em especial à minha orientadora Denise Vitale, que sempre esteve disposta a ofertar o encorajamento e paciência, além de me proporcionar enriquecedora experiência como docente em tirocínio.

À Secretaria de Cooperação Internacional do Ministério Público Federal, pela atenção dispensada durante a minha pesquisa de campo.

“Far better is it to dare mighty things to win glorious triumphs, even though checkered
by failure, than to rank with those poor spirits who neither enjoy nor suffer much,
because they live in a gray twilight that knows not victory nor defeat”.

Theodore Roosevelt

RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar o processo de internacionalização pelo qual passa o Ministério Público Federal (MPF) desde a Constituição Federal de 1988, bem como a principal expressão institucional desse processo, marcada pelo desenvolvimento da cooperação jurídica interacional. A nova ordem instaurada pela Constituição Federal de 1988 insere-se no contexto do fim da Guerra Fria e do aprofundamento dos diversos processos de globalização. Os avanços da interdependência econômica, política e cultural que se acentuam pelo mundo levam a questionamentos e adaptações do clássico conceito de soberania, bem como das relações domésticas e internacionais, que marcam a ordem política desde a Paz de Westfalia (1648). Para além da economia, política e cultura, o sistema de justiça também sofreu efeitos dessas transformações. No âmbito global, iniciativas como a criação do Tribunal Penal Internacional ou o reconhecimento da jurisdição das Cortes de Direitos Humanos regionais são referências na cooperação jurídica entre os Estados. No âmbito doméstico brasileiro, atores centrais do sistema de Justiça acompanham e se adaptam a essa tendência. Entre esses atores, destaca-se a atuação do Ministério Público Federal, que se internacionaliza a partir de mudanças no desenho institucional interno e na participação de redes de cooperação jurídica internacionais. A dissertação analisa, em particular, a Secretaria de Cooperação Internacional criada no MPF e as redes de cooperação que essa instituição passa a integrar, visando analisar o alcance e os limites da internacionalização deste ator, bem como as transformações que esse processo tem trazido para os conceitos de soberania e para a atuação de outros atores.

Palavras-chave: Ministério Público Federal, cooperação jurídica internacional, relações internacionais.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the internationalization process that the Federal Public Prosecution Service (MPF) undergoes since the Federal Constitution of 1988, as well as the main institutional expression of this process, marked by the development of interactional legal cooperation. The new order established by the Federal Constitution of 1988 is in the context of the end of the Cold War and the deepening of the various processes of globalization. The advances in economic, political and cultural interdependence that are accentuated around the world lead to questions and adaptations of the classic concept of sovereignty, as well as domestic and international relations, which have marked the political order since the Peace of Westfalia (1648). In addition to economics, politics and culture, the justice system has also been affected by these transformations. At the global level, initiatives such as the creation of the International Criminal Court or the recognition of the jurisdiction of regional human rights courts are references in legal cooperation between states. In the Brazilian domestic sphere, central actors of the justice system follow and adapt to this trend. Among these actors, the performance of the Federal Public Prosecution Service stands out, which is internationalized through changes in the internal institutional design and the participation of international legal cooperation networks. The dissertation analyzes, in particular, the Secretariat of International Cooperation created in the MPF and the cooperation networks that this institution becomes part of, aiming to analyze the scope and the limits of the internationalization of this actor, as well as the transformations that this process has brought to the concepts of sovereignty and the performance of other actors.

Palavras-chave: MPF, international legal cooperation, international relations.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	06
2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA ERA DA GLOBLIZAÇÃO.....	13
2.1 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	13
2.2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO DIREITO	17
2.3 A INSERÇÃO DO BRASIL NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	31
3 O MPF E SUAS REDES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	34
3.1 HISTÓRIA E DESENHO INSTITUCIONAL DO MPF	34
3.2 A SECRETARIA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (SCI).....	43
3.3 DESENVOLVIMENTO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA SCI.....	49
3.4 REDES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, FOROS E MISSÕES INTERNACIONAIS DO MPF: UMA DESCRIÇÃO	59
4 O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO ESPAÇO TRANSNACIONAL	72
4.1 SOBERANIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E ATORES JUDICIAIS SUBNACIONAIS	72
4.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NESSE CONTEXTO	76
4.3 UM ATOR JURÍDICO E POLÍTICO INTERNACIONAL “SUI GENERIS”	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
REFERÊNCIAS	91

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da globalização não é recente, e é a partir dele que se pretende analisar o processo sob o qual este projeto se debruça: a internacionalização do Ministério Público Federal (MPF). Para tanto, necessário compreender como se deu sua ascensão e intensificação ao longo da história, bem como de que maneiras a globalização criou condições para as instituições políticas e judiciais nacionais se reconfigurarem.

Sabe-se que a expansão da cartografia e das técnicas de navegação fomentou a globalização durante a Era Moderna, seja por meio dos projetos ultramarinos de Portugal e Espanha no séc. XV, do sistema manufatureiro de produção desenvolvido na Itália do séc. XVI ou pelo pagamento baseado em letras de câmbio, que possibilitou o estabelecimento de rotas globais de comércio, exploração do ouro e da prata e uma ampla dinâmica de colonização (FARIA, 2004). Como consequência desse fluxo de comércio e riqueza emergiram novos centros de poder na Europa, bem como houve o fortalecimento da classe burguesa, o advento do mercantilismo e o colonialismo europeu entre os séculos XVII e XVIII.

Já no período compreendido entre o século XIX e a Primeira Guerra Mundial, destacou-se o padrão-ouro, em que as notas bancárias emitidas eram convertidas em ouro (ou prata) sempre que solicitado. Esse sistema garantiu o livre câmbio e intensificou a movimentação de matérias-primas, produtos e serviços entre fronteiras, havendo a partir daí uma interconexão das economias (FARIA, 2004). Esta circulação de mercadorias então norteada pelo imperativo da acumulação guiou-se também, por consequência, pela superação das barreiras espaciais, visto que a redução do tempo e da distância existente entre o lugar de produção e o lugar de consumo aumentava o lucro e intensificava a acumulação (HARVEY, 2004). Esse processo para suplantar as restrições de espaço pela minimização das limitações do tempo sofre complexa intensificação após as distintas transformações ocorridas ao longo das décadas de 1970 a 1990.

O fordismo designa o modo de produção que predominou entre o fim da II Guerra Mundial e os anos 1970. Ele se caracterizou pela substituição de trabalhadores manuais por um sistema de produção em massa, com linha de produção e gestão a partir de trabalhadores sem maior especificação técnica na linha de montagem industrial. Essa organização da produção reconfigurou as condições sociais, econômicas e políticas do período no mundo capitalista.

Em meados dos anos 1970 irrompeu, porém, a crise do padrão monetário internacional, que se deu com o fim do padrão-ouro. Isso porque embora o acordo de Bretton Woods tenha convencionado que o dólar se tornaria a moeda oficial de troca e o dólar tivesse lastro no ouro, a paridade dólar-ouro tornou-se cada vez mais insustentável. Criou-se então uma instabilidade na economia mundial no período, que se agravou com os chamados “choques do petróleo” - a escalada brusca no preço do barril de petróleo no mercado mundial -, seguida de dois movimentos de reafirmação da hegemonia americana, no plano da diplomacia do dólar e no plano estratégico-militar (TAVARES, 1996).

Causada pela diminuição da rentabilidade do capital nas metrópoles capitalistas em consequência da queda das taxas de lucro, enquanto a produtividade do regime de acumulação fordista caía, os fundamentos do “liberalismo incrustado” ou “embedded liberalism” (RUGGIE, 1982) - que pretendia compensar os efeitos domésticos da liberalização do comércio com intervenções estatais pontuais na economia mediante ferramentas macroeconômicas - eram socavados com um crescente endividamento dos Estados, conduzindo ao fim da “relação entre consumo de massa, estado de bem-estar e acumulação que havia caracterizado a “era dourada” do fordismo” (HIRSCH, 2010).

Tais acontecimentos modificaram na década de 1980 as hierarquias das relações internacionais, considerando que os Estados Unidos e demais Estados foram obrigados a reagir defensivamente e reformular suas políticas de inserção internacional, prioridades e estratégias diante dos altos custos industriais, suprimento de matérias-primas e perda de competitividade. Em busca de recuperação econômica, baseada numa economia altamente endividada e pela forte entrada de capitais estrangeiros - motivada pelas políticas macroeconômicas americanas de coordenação cambial e financeira a fim de reestabelecer o equilíbrio -, a política neoliberal se consagra como a ideologia dominante do desenvolvimento mundial (PAYNE, 2005), caracterizado por uma desregulamentação econômica e liberalização radical do mercado de mercadorias, financeiro e de capital, onde a concorrência se sobrepôs à ação intervencionista do estado keynesiano que regulava o fordismo.

De acordo com Faria (2004), essa progressiva desregulamentação estatal caracterizou-se pela liberalização das regras que disciplinavam os investimentos estrangeiros diretos, bem como as que disciplinavam empréstimos estrangeiros à empresas e bancos nacionais; pela liberalização do acesso, entrada e instalação de agentes estrangeiros no mercado interno; pela facilitação no processo de compra e venda de seguros e moedas estrangeiras por residentes domésticos, dentre outros.

Em busca do citado ajuste macroeconômico ainda, tem-se o Consenso de Washington. Formado ainda durante os anos de 1980, o termo se referia a um conjunto de recomendações “defendidas unanimemente pelas burocracias americanas e pelos organismos multinacionais sediados em Washington” (WILLIAMSON, 1990), como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, a fim de condensar e traduzir as ideias neoliberais, já hegemônicas nos países centrais, “na forma de um ‘pacote terapêutico’ para a crise econômica da periferia capitalista” (WILLIAMSON, 1990).

Cunhada pelo economista John Williamson, o Consenso dividia-se em recomendações (i) de ordem macroeconômica, rigorosa austeridade fiscal e disciplina monetária, exigindo-se um “programa de corte de gastos e a implementação de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, consideradas indispensáveis para o sucesso dos programas de estabilização monetária” (FIORI, 2002); (ii) de ordem microeconômica, desregulamentação do capital em busca do aumento da competitividade internacional, eliminando qualquer tipo de proteção e/ou subsídio; e (iii) desmonte da estratégia nacional de desenvolvimento seguido pela maioria dos países periféricos depois da Segunda Guerra Mundial, i.e., do modelo de industrialização (FIORI, 2002).

Outra resposta à crise foi a racionalização das estruturas organizacionais, dos procedimentos decisórios e das atividades produtivas. Como bem informa Faria (2004), a partir da “expansão tecnológica na área da informática e o desenvolvimento das telecomunicações para informatizar a rede operacional”, houve não apenas uma expressiva redução dos custos dos transportes e das comunicações, mas também o aumento da velocidade no processamento de dados, viabilizando a conexão “online”. Com isso, foi possível promover um audacioso processo de incorporações, fusões, aquisições, cisões, transferências de ativos e constituição de grupos de sociedades de forma barata e rápida e em nível internacional, assegurando a competitividade, a divisão de riscos inerentes aos novos empreendimentos, a coesão financeira, industrial e comercial, bem como a desverticalização das estruturas produtivas para atender a volatilidade dos mercados.

É necessário levar em consideração que todo o desentramamento jurídico e desbloqueio burocrático pós-crise conseqüentemente imprimiu novos rumos ao Direito - aqui entendido como um sistema de normas que regulam as relações sociais (KELSEN, 2002) -, visto que, diante da volatilidade econômica, houve uma complexificação das questões jurídicas, que tiveram que acompanhar e adaptar-se a novas modalidades de

responsabilidade civil e criminal de gestores, corrupção, estelionato, acesso ilegal a arquivos, dentre outros.

A fim de utilizar todo o potencial que as novas especificidades do mercado e do Direito trouxeram, foi necessário suplantar a rigidez burocrática das instituições em um sistema desagregado, porém interligado, que passou a ser orientado por dados e informações compartilhadas e organizadas horizontalmente. É notório, portanto, que as possibilidades de interpretação e proposição para a retomada do crescimento econômico foram exploradas concedendo-se especial atenção a diferentes elementos além do Estado, bem como gerando questionamentos acerca dos limites do poder estatal e os desafios da soberania.

Há uma profunda discussão teórica acerca dessa nova atuação do Estado. De acordo com alguns autores, como Heather Rae (2007), apesar dos argumentos de que os efeitos da globalização podem prejudicar a autoridade do Estado soberano em razão da integração espacial e temporal de sistemas mundiais coexistentes, estes continuam a ser atores importantes na política global contemporânea tendo em vista que é o Estado, e somente o Estado, que legitimamente controla e usa dos meios de sanção. Outros autores, como Bob Jessop (2010), sustentam o declínio do poder dos Estados nacionais em face da internacionalização e, depois, da globalização, considerando o deslocamento de poderes anteriormente localizados no nível nacional para órgãos suprarregionais ou internacionais e, em paralelo, a alocação de novos poderes estatais para escalas diferentes do nacional. Argumenta-se que a globalização afeta não apenas a soberania territorial dos Estados, mas também sua soberania temporal no sentido de que o capital hipermóvel e superestimado mina os ciclos de política normais.

Emerge, então, uma nova rede de cunho transnacional, composta por bancos privados e corporações internacionais com a intenção de impulsionar uma economia global, fazendo-se necessário analisar de modo um pouco mais minucioso a repercussão da globalização na política internacional considerando que, independentemente da corrente doutrinária que se põe em pauta, inequívoco que decisões fundamentais para os Estados e as sociedades nacionais estão sendo tomadas além do alcance das legislaturas e atores tradicionais nacionais (COHEN, 2012), acompanhada de uma crescente necessidade de cooperação e coordenação entre os Estados.

Na década de 1990, com o fim da guerra fria, nota-se uma complexificação ainda maior das Relações Internacionais em razão da indefinição da ordem mundial. A afirmação do neoliberalismo no cenário globalizado passou a exigir respostas novas, mais rápidas e especializadas dos Estados e de seus projetos de desenvolvimento, de modo que diversas

instituições passaram a se internacionalizar a fim de suprir tais demandas, ainda que preservados seus vínculos com o Estado-nação.

No âmbito doméstico brasileiro, atores centrais acompanham e se adaptam a essa tendência. Entre esses atores, destaca-se a atuação do Ministério Público Federal, que passa a atuar fortemente na esfera internacional no que tange ao rastreamento de provas e ativos, ainda que apenas diante de contingências específicas. No começo da década seguinte, entre os anos 2000-2003, começam a surgir grandes operações que marcam o novo momento da persecução policial no Brasil, tornando possível observar uma mudança de perfil da instituição. Se antes a atuação do MPF encontrava-se restrita à mera resposta de contingências específicas, sem qualquer estrutura institucional ou física que a suportasse, há um impulso no sentido de se construir intencionalmente um arquétipo de internacionalização através da cooperação jurídica, da cooperação técnica e demais projetos, não apenas para que o modelo brasileiro fosse aperfeiçoado, mas também para que o modelo brasileiro se tornasse ainda mais conhecido.

Tendo em vista as progressivas mudanças do seu desenho institucional interno e, ainda, a intensificação da sua participação nas redes de cooperação, nos foros e missões internacionais e na criação de canais de comunicação cada vez mais ágeis, o MPF vem conquistando cada vez mais autonomia e estreitando as relações com a comunidade internacional. Por outro lado, contudo, ao criar uma via de diálogo direto com seus congêneres no exterior, a intermediação da cooperação internacional pelos órgãos tradicionais vinculados ao Poder Executivo (como o Ministério das Relações Exteriores ou o Ministério da Justiça) vem sendo repensada.

Diante dessa problemática, a presente dissertação tem como objetivo geral descrever e analisar como se desenvolve a cooperação jurídica internacional realizada pelo Ministério Público Federal (MPF) e como sua atuação, a partir da redemocratização, desafia a conceituação tradicional de temas das Relações Internacionais, entre os quais soberania e democracia.

Em relação aos objetivos específicos, a pesquisa pretende (a) Compreender o instituto da cooperação internacional nas relações internacionais, no Direito e a inserção do Brasil nesse contexto; (b) Descrever e analisar a estrutura do Ministério Público Federal, buscando entender como se deu sua inserção no sistema internacional, bem como mapear as redes de cooperação jurídica internacional em que o MPF se insere; e (c) Analisar, a partir dessas redes de atuação, os limites e alcance das intervenções do MPF na soberania estatal e no processo de democratização da política externa.

Esta pesquisa se situa no campo das relações internacionais, na interface com o direito internacional e a ciência política. Trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória que buscará compreender como e em que medida tem se dado o processo de internacionalização do Ministério Público Federal, um órgão de Estado.

Tendo em vista a relevância e a novidade do tema, a pesquisa busca suprir uma lacuna na literatura sobre o tema, propondo-se a descrever o processo, sentido e alcance da internacionalização do ator em questão. Trata-se, assim, de um primeiro mapeamento sobre o tema, que será realizado por meio das seguintes etapas: a) levantamento da legislação, portarias e atos administrativos concernentes à cooperação jurídica internacional e à internacionalização do MPF; b) entrevistas com atores-chave no processo, em particular procuradores responsáveis pela Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) da instituição; c) sistematização e classificação das informações levantadas.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa ancora-se, como desenvolvido no item III, no paradigma do pluralismo jurídico, sobretudo do pluralismo ordenado, formulado por Delmas-Marty. Ao associar a noção de pluralismo (aqui entendido como a existência simultânea de distintas regras jurídicas que são aplicáveis à situações idênticas) ao direito, Delmas-Marty (2006) analisa não apenas a interação entre normas, mas também a interação entre os atores no processo de internacionalização do direito; a integração entre diferentes Estados sobre uma mesma norma; a diversidade de espaços normativos que se interligam (no nível nacional, bilateral, regional multilateral mundial); a diversidade de graus e sentidos de integração normativa que ocorrem de forma simultânea (segundo os graus de integração-cooperação), entre outros, questões que pretende-se elucidar no contexto brasileiro a partir da atuação do Ministério Público Federal.

A presente dissertação está dividida em três capítulos e considerações finais, além desta Introdução. No Capítulo 1 busca-se trazer uma análise histórica do progresso da cooperação e suas reverberações no tecido social, as quais possibilitaram uma complexificação das relações internacionais e do Direito, bem como uma nova formatação do projeto democrático. Resgatam-se as discussões teóricas das Relações Internacionais acerca da viabilidade e efetividade da cooperação internacional. Entender como o Brasil se inseriu nesse contexto e como estas inovações foram compreendidas e assimiladas na política nacional e externa, concedendo-se especial atenção ao processo inaugurado pela Constituição Federal de 1988.

O Capítulo 2 O MPF e suas redes de cooperação internacional, busca compreender o histórico, estrutura, entendimentos e atuação do Ministério Público Federal. Delinear como

e por que se deu seu processo de inserção no sistema internacional, aprofundando na mudança de perfil da instituição. Busca-se mapear a atuação das redes de cooperação jurídica internacional do Ministério Público Federal e investigar os limites e alcance das intervenções do MPF na soberania brasileira, no processo de democratização da política externa e, ainda, perante as organizações internacionais e demais Estados.

O Capítulo 3 Um ator político internacional “sui generis” tem por objetivo analisar se a cooperação realizada pelo MPF parte de uma tendência à criação da governança global neste aspecto. Haveria uma governança global das instituições? Busca-se compreender como o conceito e histórico da globalização desenvolvido no primeiro capítulo repercutiu na emergência de atores não estatais no sistema internacional. O intuito é entender como estes novos atores foram concebidos, quais são suas competências e mapear como desafiam a tradicional concepção da soberania nacional e das instituições.

2. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA ERA DA GLOBLIZAÇÃO

2.1. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O termo “cooperação” sempre foi muito contestado dentro das relações internacionais.

Dentro da teoria das relações internacionais, o realismo enfatiza as restrições à política impostas pela natureza humana e a ausência do governo internacional, percebendo-se a sociedade internacional em grande parte um domínio de poder e interesse (DONNELLY, 2000). Neste cenário de estruturas políticas não hierárquicas (anárquicas), a ordem não seria imposta por qualquer autoridade superior, mas surgiria das interações de atores políticos formalmente iguais. Marcada, portanto, pela insegurança, competição e conflito, não se falava em cooperação mesmo quando havia fins amplamente compartilhados.

Esse é o primeiro paradigma clássico das relações internacionais, delineado por Hedley Bull dentro das categorias analíticas hobbesiano-maquieváticas. Desse primeiro paradigma decorre a plenitude, sem limites, da soberania dos Estados e a convicção de que a única lei do sistema internacional é a da sobrevivência.

Num momento posterior, o construtivismo de Wendt (1999) postularia que o mundo não é predeterminado, mas sim uma construção social. Partindo desse pressuposto, definir as relações internacionais como um espaço permanente de conflito e de competição seria apenas parcialmente correto. Sendo socialmente construído, a anarquia não seria inerente ao sistema internacional na forma como as outras escolas da teoria das relações internacionais a estudavam, podendo, portanto, os Estados oscilarem entre o conflito e a cooperação.

Questiona-se, então, o que tornaria a cooperação mais provável em detrimento do conflito.

Axelrod e Keohane (1985) isolam três componentes que permitem a cooperação sob a anarquia, sendo o mais importante deles a estrutura da recompensa: uma condição necessária é a de que os resultados sejam positivamente interdependentes, no sentido de que existam ganhos potenciais que não possam ser realizados pela ação unilateral. A reciprocidade de ganhos pode reforçar as normas de cooperação, escalar conflitos e levar a uma sobrevalorização de concessões.

Ao visualizar a importância da recompensa na cooperação, continua-se a perceber os Estados como atores por excelência das relações internacionais, mas agora há o reconhecimento de interesses comuns entre eles. Nesse sentido, distancia-se do paradigma

hobbesiano-machiavélico anteriormente citado para aproximar-se do paradigma grociano¹ em que se desenvolve um modelo de cooperação atrelado à vontade e aos interesses nacionais. Seguindo este modelo (LAFER, 2007), o escopo seria tão somente a satisfação dos interesses e compromissos estatais: o Estado não teria originalmente um dever jurídico internacional de cooperação, nem tampouco uma obrigação moral de cooperar, mas cooperaria tão somente ao analisar seus ganhos e vantagens (POZZATTI JUNIOR, 2015).

Para ir além e conhecer as condições modernas sob as quais a cooperação internacional funciona, é preciso compreender como as instituições internacionais operam (KEOHANE, 1988). Para Keohane e Lisa (1995), a cooperação exige que as ações dos Estados entrem em conformidade entre si em um processo de coordenação política liderado pelas instituições, as quais podem (ou não) desencorajar os Estados de colocar o auto interesse no centro das relações cooperacionais, movendo-os para longe da guerra e promovendo paz (MEARSHEIMER, 1999).

Sob a perspectiva da Teoria Crítica das relações internacionais, desafia-se diretamente o pensamento realista sobre o comportamento de auto interesse dos Estados ao transformar a natureza fundamental da política internacional e criar um mundo onde não há apenas um aumento da cooperação entre os Estados, mas a possibilidade da paz genuína. A Teoria Crítica então pretende resgatar o ideal que acreditava na possibilidade de expandir, progressivamente, a sociedade internacional incluindo toda a humanidade em uma mesma comunidade política unida por laços de solidariedade e cooperação.

A evolução do pensamento das relações internacionais acerca da cooperação aproxima-se pouco a pouco do paradigma kantiano, que tem como característica central a imposição da solidariedade ao agir estatal como consequência do imperativo categórico atribuído a todos os seres humanos. Considerando que todos os povos compartilham dos mesmos interesses, que encontram no ideal de paz o seu ponto de convergência, os conflitos entre os Estados são vistos como superficiais e transitórios.

Sob a perspectiva de que o sistema internacional é mais um vínculo entre todos os seres humanos do que entre os Estados, agrega-se às relações internacionais um forte conteúdo humanista (POZZATTI JUNIOR, 2015) - o que aparece em contraposição à cooperação grociana. Em função disso, alguns temas contemporâneos das relações internacionais são essencialmente kantianos, dentre eles a própria ideia de cooperação

¹ Paradigma desenvolvido por Hugo Grócio (1583-1645), que contempla no seu desenho tanto as soberanias como os atores transnacionais, e abriu caminho para uma visão elaborada da luta de interesses e da política internacional.

internacional, a qual vem traduzindo um consenso internacional em torno de uma comunidade de interesses. Como bem esclarece Pozzatti Junior (2015), “mais do que uma cooperação desinteressada, o paradigma kantiano insinua ser mais apropriado falar em uma cooperação fundada em interesses comuns a toda a humanidade”.

Existindo interesses comuns e coordenação de esforços com o fim de geração de ganhos e vantagens, também existirão situações nas quais os protagonistas ou os acontecimentos em diferentes partes do sistema irão afetar-se mutuamente, num claro processo de dependência entre os Estados.

O paradigma da interdependência complexa foi desenvolvido por Robert Keohane e Joseph Nye Jr. (1989) em meados dos anos 70 e procura retratar uma forma de interação interestatal em que a agenda política de um determinado Estado é afetada não apenas por problemas domésticos, mas também pelos internacionais, “criados pelo crescimento econômico e crescente aumento da sensibilidade decorrente da interdependência”. Os autores definem o termo da seguinte maneira:

In common parlance, dependence means a state of being determined or significantly affected by external forces. Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. (Keohane & Nye, 1989, p. 8)²

Keohane e Nye (1989) enfatizam que esta lógica progressivamente desterritorializada é amparada em três premissas básicas, sendo elas (i) a existência de canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais conectando as sociedades; (ii) a multiplicidade de temas na agenda internacional sem um claro ordenamento hierárquico; e (iii) o não emprego da força militar entre as partes em situações ou temas que conformem uma relação de interdependência complexa.

Interdependência não se restringe a um mero processo de interação entre Estados. Em verdade, os efeitos recíprocos causados, fruto do próprio processo de globalização, implicam em transações que geram custos ou constrangimentos - não necessariamente simétricos - para os Estados. Uma vez que tais relações incorrem em custos, elas necessariamente restringem a autonomia dos atores.

² Em linguagem comum, dependência significa um estado de ser determinado ou afetado significativamente por forças externas. Interdependência, mais simplesmente definida, significa dependência mútua. A interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países. (Keohane & Nye, 1989, p. 8, tradução livre)

Nesse contexto de sensibilidade e de vulnerabilidade em que os Estados partilham interesses e são interligados por um conjunto de instituições e regras comuns, o modelo de Estado-Nação é tensionado a medida em que outros atores também fazem parte das redes de interdependência e favorecem o surgimento de instituições internacionais que se destacam por atuarem como lugar de potencial cooperação.

Segundo Rosenau (2000), o já citado processo de globalização das economias, fragmentação das sociedades em subgrupos étnicos, religiosos, políticos, linguísticos e de nacionalidade e o surgimento de temas transnacionais demandam soluções concertadas entre atores estatais e não-estatais, levando ao desenvolvimento de regimes, da interdependência entre os Estados e dos esforços regulatórios, sendo o sinal de um novo sistema de governança na política mundial contemporânea:

Os Estados enredam-se cada vez mais no quadro de arranjos e regimes de colaboração que modelam a política internacional de forma muito diferente da que existiu nos últimos séculos. E à medida que demonstram sua disposição de trocar a própria autonomia por outros valores, as premissas sobre a política mundial que se baseiam na centralidade do Estado soberano tornam-se cada vez menos aceitáveis. (ROSENAU, 2000, p. 42).

Partindo-se dessa visão haveria, ou estaria emergindo, uma ordem totalmente reformulada (ROSENAU, 2000).

Embora reconhecendo que os Estados mantêm sua importância, Rosenau (2000) entende que a forma como estes participam da política mundial tem uma natureza diferente. Novos atores como os movimentos sociais transnacionais e as organizações não-governamentais (atores não estatais) estariam construindo estruturas globais de governança, reduzindo a ênfase da soberania nacional e da segurança estatal para promover direitos individuais e uma maior cooperação entre os povos.

Rosenau (2000) expõe que a transformação política mundial suscita a ideia de uma governança sem governo. Nesta governança, (i) há espaço para a participação responsiva de cidadãos e funcionários públicos, que em decorrência da tecnologia e informação tendem a desenvolver um mais apurado senso crítico e social; (ii) a ideia de que dinâmicas descentralizadoras e centralizadoras relativas aos novos temas da agenda global minaram as constituições nacionais e os tratados, contribuindo para que parte da autoridade fosse deslocada para coletividades subnacionais; (iii) a ideia de que governança é um fenômeno mais amplo do que governo, abrangendo mecanismos informais não-governamentais para além dos tradicionais mecanismos governamentais; (iii) a ideia de que a governança é um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente constituídos e que só funciona se for aceita pela

maioria (FARIA, 2012).

Neste esforço coletivo para identificar, entender e administrar problemas mundiais que estão além da capacidade individual dos Estados, o aumento do número de Estados membros da Organização das Nações Unidas é um forte indicativo de que um novo tipo de governança e de relacionamento realmente está em voga. A maioria dos membros dessa organização são países em desenvolvimento que buscam através de coalizões e negociações com os países desenvolvidos estabelecer regras que limitem o poder destes últimos. Esses países tendem também a enfatizar a arbitrariedade e o desrespeito às regras. De acordo com Cox:

[...] a presença de Estados menos poderosos altera o contexto das relações interestatais. Eles têm um interesse coletivo em impor limites à atividade das grandes potências e estimulam normas de conduta internacional anticoloniais e anti-intervencionistas, favorecendo a redistribuição dos recursos mundiais. (COX, 2000, p. 197).

Assim como em uma sociedade as pessoas precisam de uma instituição que regulamente seus direitos e deveres e puna aqueles que descumprirem as regras estabelecidas, os Estados também precisam. Não se trata da existência ou formação de um governo central, mas da criação de instituições (globais ou regionais) nas quais comunidades de Estados participassem e deliberassem decisões em conjunto. A ONU pode ser vista como um espaço desse tipo, mas existem outras. McDonald (2008) fala das comunidades regionais de segurança as quais demonstram que existe a possibilidade de se construir futuros alternativos de segurança mediante o desenvolvimento e a institucionalização de normas compartilhadas. Além disso, a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) a partir do Estatuto de Roma seria um sinal de que a governança global existe.

2.2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO DIREITO

Conforme narrado no tópico 2.1, todo o desentramamento jurídico e desbloqueio burocrático decorrente da globalização convergiu para uma volatilidade de bens, serviços, pessoas e uma complexificação das questões jurídicas, que tiveram que acompanhar e adaptar-se a novas modalidades de investimentos, responsabilidade civil e criminal de gestores, corrupção, estelionato, acesso ilegal a arquivos, dentre outros imprimindo, portanto, novos rumos ao Direito.

Sendo assim, nessas diversas relações de caráter privado que envolvem pessoas naturais e jurídicas e perpassam as fronteiras nacionais, possuindo a chamada “conexão internacional”, pode haver dificuldade em definir qual a norma de Direito nacional aplicável ao caso concreto, especialmente quando há diferenças no tratamento que as ordens jurídicas estatais conferem a determinadas matérias.

A fim de conferir a segurança necessária ao desenvolvimento estável das relações internacionais e evitar sobreposição ou omissão (ausência de normas), os Estados instituem regras para definir qual o Direito aplicável a uma relação privada com conexão internacional, que poderá ser o próprio ordenamento nacional ou uma norma estrangeira (PORTELA, 2016). Neste momento em que se reconhece e aceita as regras que lhe serão aplicadas no relacionamento com os demais atores da cena internacional surge a noção básica de que o Direito Internacional é um direito intergovernamental, de coordenação (TOFFOLI; CESTARI, 2008).

Contudo, a complexidade crescente das relações internacionais e, em especial, dos desafios impostos após a Segunda Guerra Mundial, fez com que se percebesse que um simples transpor de fronteiras não poderia mais fazer com que o indivíduo se tornasse inacessível ao poder punitivo do Estado. É a partir daí que novos mecanismos de interlocução dos Estados passam a ser desenvolvidos, com vistas a dar aplicação aos princípios da justiça universal e da efetividade da justiça (TOFFOLI; CESTARI, 2008).

Nesse contexto, “o Direito Internacional contemporâneo rompe a barreira da mera ordenação coletiva (coordenação), passando a orbitar na esfera da operação conjunta, do efetivo trabalho de todos (cooperação) em prol da coletividade” (TOFFOLI; CESTARI, 2008).

Registra-se, portanto, que o Direito Internacional decorre de dois fatores fundamentais, quais sejam, a diversidade legislativa e a existência de uma sociedade transnacional onde pessoas subordinadas a sistemas jurídicos distintos interagem, regendo (i) fatos interjurisdicionais, (ii) a fixação de uma jurisdição para solucionar eventuais litígios sobre tais fatos e (iii) a cooperação jurídica internacional entre os Estados (RAMOS, 2015).

Carolina Yumi de Souza conceitua cooperação jurídica internacional com o seguinte:

(...) pode ser considerada como um intercâmbio entre Estados soberanos, destinando-se à segurança e à estabilidade das relações transnacionais. Tem por premissas fundamentais o respeito à soberania dos Estados e a não impunidade dos delitos. Em sentido lato, engloba todos os atos públicos (legislativos, administrativos e judiciais) (...) compreende os atos judiciais não decisórios, de mera comunicação processual (citação, notificação e intimação) e

decisórios, além daqueles destinados à instrução probatória (SOUZA, 2008, p. 300).

Denise Neves Abade (2015) define cooperação jurídica internacional, por sua vez, como um conjunto de “medidas e mecanismos pelos quais órgãos competentes dos Estados solicitam e prestam auxílio recíproco para realizar, em seu território, atos pré-processuais ou processuais que interessem à jurisdição estrangeira”. Sendo assim, o objetivo é facilitar o acesso à justiça.

Sendo assim, tendo por certo que a cooperação jurídica internacional constrói a ideia de um espaço comum de justiça (BAHIA, 2015) e que promove o reconhecimento mútuo de jurisdições, relativiza por outro lado o conceito de soberania, a medida em que se torna necessário conciliá-lo com esta nova ordem internacional.

Nesse sentido, se antes a sociedade internacional era integrada em sua essência por Estados soberanos, com aptidão para tratar de forma exclusiva e sem interferências das questões existentes em seu território, hoje a cooperação internacional sugere forte relação de dependência a medida em que se concretiza “quando o aparato judicial de um Estado, que não tem poder de império senão dentro do seu território, recorre ao auxílio e à assistência que podem prestar outros Estados, por meio das suas autoridades jurisdicionais” (CERVINI; TAVARES, 2000). Deste modo, os Estados estão cada vez mais conectados e “o isolamento não é mais possível; a aplicação cega do princípio da territorialidade da jurisdição pode levar a indesejável ostracismo” (OLIVEIRA; AGUIAR, 2017).

Para além, o caráter universal dos direitos humanos também revelou a existência do dever inderrogável de cooperar, “não se configurando mera cortesia ou liberalidade, mas sim decorrência direta do princípio da solidariedade universal” (OLIVEIRA; AGUIAR, 2017). Da maioria das convenções e tratados impõe-se aos Estados o dever de conferir garantias individuais e direitos civis idênticos a seus nacionais e a estrangeiros vinculados aos demais signatários, atribuindo plena eficácia extraterritorial a tais prerrogativas.

Nesse ambiente, portanto, a finalidade da soberania “está em constante mutação, sendo redesenhada conforme se moderniza a atuação estatal diante do crescimento das necessidades que somente podem ser resolvidas por intermédio do auxílio mútuo” (OLIVEIRA; AGUIAR, 2017). Em suma, a definição contemporânea de soberania evidencia a relativização do tradicional Estado Soberano e a ascensão do Estado Constitucional Cooperativo, encerrando assim o dever cogente de cooperar.

Para que tal mister continuasse em progresso, essencial foi que a cooperação internacional tivesse “amparo em instrumentos permanentes e solenes, principalmente para

conferir-lhe maior estabilidade e solidez” (OLIVEIRA; AGUIAR, 2017). Não apenas por isso, foi cada vez mais exigido dos órgãos responsáveis pela prestação jurisdicional uma comunicação constante e uma ampla troca de informações visto que “a integração mundial baseada no direito ainda não se constituía uma realidade, e que os princípios regentes do direito internacional ainda não eram vinculadores, carecendo de garantias jurídicas e de estratégias políticas para sua realização” (GIRARDI, 2018).

Nesse sentido tem-se alguns marcos normativos, como a Declaração de Estocolmo de junho de 1972. Atenta à necessidade de um critério e de princípios comuns que oferecesse aos povos inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente, avocou-se a cooperação internacional (ONU, 1972) com o fim de conseguir recursos que ajudassem os países em desenvolvimento a cumprir sua parte nesta esfera. Consagra-se o 24º princípio da Declaração, ao reger:

Princípio 24

Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados (...).

Já a Convenção da Haia sobre Aspectos Cíveis de Sequestro de Crianças (Convenção da Haia)³, concluída na cidade de Haia em 25 de outubro de 1980, estabeleceu que as autoridades centrais dos Estados deveriam cooperar entre si e promover a articulação entre suas autoridades competentes, de forma a proteger a criança no plano internacional, dos efeitos prejudiciais resultantes de mudança de domicílio ou de retenções ilícitas, bem como realizar os demais objetivos da Convenção - como estabelecer procedimentos que garantissem o retorno imediato da criança ao Estado de sua residência habitual e assegurar a proteção do direito de visita.

Outro marco normativo que engrandeceu a cooperação jurídica sob a ótica da defesa dos direitos humanos foi a Convenção de Nova Iorque sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro⁴.

³ A Convenção de Haia sobre o Sequestro Internacional de Crianças foi celebrada em 25 de outubro de 1980 com o objetivo de consolidar um procedimento uniforme e célere a ser adotado pelos Estados para que o bem-estar das crianças e adolescentes fosse concretizado.

⁴ A Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro foi celebrada em 20 de junho de 1956, na cidade de Nova Iorque, e por isso é também conhecida como “Convenção de Nova Iorque sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro (CNY)”. Trata-se de um conjunto de normas que

Intensificado o fluxo migratório, credores e devedores de alimentos passaram a distanciar-se geograficamente, “emergindo dificuldades procedimentais significativas para assegurar a satisfação do adimplemento do débito” (OLIVEIRA; AGUIAR, 2017). Com vistas então a aperfeiçoar a cooperação para a cobrança internacional de alimentos para crianças e outros membros da família, bem como conscientes da necessidade de dispor de procedimentos que produzissem resultados mais rápidos, eficientes e econômicos, os Estados signatários da Convenção estabeleceram um sistema abrangente de cooperação entre suas autoridades centrais⁵, tornando possível o estabelecimento de contatos diretos entre as mesmas - isto é, sem intermediações da tradicional via diplomática para a troca de informações.

E assim seguindo, a cooperação jurídica internacional adquiriu cada vez mais um perfil multifacetado, avançando para além do Direito Internacional Penal e adentrando na satisfação eficiente dos direitos básicos das pessoas (OLIVEIRA; AGUIAR, 2017). Nesse sentido que se tem, ainda, a importante Convenção relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional⁶, concluída em 1993.

Reconhecendo que a adoção internacional pode apresentar a vantagem de dar uma família permanente à criança para quem não se possa encontrar uma família adequada em seu país de origem⁷, a citada Convenção instaurou um sistema de cooperação entre os Estados Contratantes que assegurasse o respeito às garantias para que as adoções internacionais fossem feitas segundo o interesse superior da criança e com respeito aos direitos fundamentais que lhe reconhece o direito internacional; prevenindo, em consequência, o sequestro, a venda ou o tráfico de crianças.

Com efeito, a consolidação do Direito Internacional de coordenação, coexistência e cooperação, apresenta-se para além de um conjunto de garantias jurídicas e marcos normativos como os acima narrados. Coincide ainda com a constituição de uma comunidade de Estados, como a Liga das Nações - primeira organização internacional de

visa à solução de conflitos, agilizando e simplificando mecanismos, e que trouxe facilidades aos processos para a fixação e cobrança de alimentos nos casos em que as partes (demandante e demandado, sujeitos da relação jurídica alimentar) residam em países diferentes. O Brasil aderiu à Convenção em 31 de dezembro de 1956.

⁵ Cobrança Internacional de Alimentos para Crianças e Outros Membros da Família, art. 1º item A.

⁶ A Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional foi adotada pela Conferência da Haia de Direito Internacional Privado na sua 17ª sessão, em 29 de maio de 1993, tendo por objeto a) estabelecer garantias para assegurar que as adoções internacionais sejam feitas no interesse superior da criança e no respeito dos seus direitos fundamentais, nos termos do direito internacional; b) estabelecer um sistema de cooperação entre os Estados contratantes que assegure o respeito dessas garantias, prevenindo assim o rapto, a venda ou o tráfico de crianças; c) assegurar o reconhecimento, nos Estados contratantes, das adoções realizadas de acordo com a Convenção.

⁷ Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, preâmbulo.

escopo universal, composta por Estados soberanos com o objetivo de instituir um sistema de segurança coletiva, promover a cooperação e assegurar a paz (GARCIA, 2013) - e sua sucessora Organização das Nações Unidas (ONU).

Quanto à ampliação da eficiência dos atos de cooperação, além da constituição de uma comunidade de Estados, Hårbele (2007) aponta o surgimento de formas regionais de cooperação mais intensiva, como a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço - CECA, a Comunidade Econômica Europeia - CEE e a Comunidade Europeia de Energia Atômica - Euratom.

Por certo, o caminho adotado na interação cooperativa foi a edição de tratados multilaterais que aproximaram os procedimentos entre os Estados, a exemplo do que já é parcialmente realidade na integração regional da União Europeia (UE). O Tratado de Maastricht (1992), que atualizou o Tratado de Roma e criou a União Europeia, prevê no seu Título I art. B, entre objetivos da UE, a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão econômica e social com a adoção de moeda única, a execução de uma política externa e de segurança comum, o reforço da defesa dos interesses e direitos dos nacionais de seus Estados membros mediante a instituição de uma cidadania da União e, especialmente, o desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos⁸.

Neste exercício de soberania compartilhada em busca da proteção dos direitos humanos, tem-se inclusive a sujeição de determinados Estados - como o Brasil - à jurisdição do Tribunal Penal Internacional (TPI)⁹, conforme se depreende do § 4º do art. 5º da Constituição da República de 1988. O preâmbulo do estatuto do TPI reflete bem este sentimento, ao referir que os crimes que afetam a comunidade internacional no seu conjunto não devem ficar impunes e que a sua repressão deve ser efetivamente assegurada através da adoção de medidas a nível nacional e do reforço da cooperação internacional.

Em que pese a cooperação jurídica internacional apresente-se aparentemente sob distintas faces, como as acima expostas, é possível identificar uma estrutura básica comum a todas, que contam com os seguintes elementos: (i) sujeitos; (ii) vias de comunicação; (iii) pedido; e (iv) veículo de transmissão do pedido.

⁸ Tratado da União Europeia, Título I art. B.

⁹ A nova Corte, sediada em Haia, na Holanda, tem a competência para julgar os chamados crimes contra a humanidade, assim como os crimes de guerra, de genocídio e de agressão. Sua criação constitui um avanço importante, pois esta é a primeira vez na história das relações entre Estados que se consegue obter o necessário consenso para levar a julgamento, por uma corte internacional permanente, políticos, chefes militares e mesmo pessoas comuns pela prática de delitos da mais alta gravidade, que até agora, salvo raras exceções, têm ficado impunes, especialmente em razão do princípio da soberania (LEWANDOWSKI, 2002).

Os sujeitos imediatos ou diretos são os que formalmente respondem pelo pedido de cooperação, constando esta competência nas normas internacionais. São sujeitos imediatos os Estados: o Estado requerente, que solicita a cooperação e o Estado requerido, que deve prestar a cooperação. Já os mediatos ou indiretos são aqueles que terão seus direitos afetados pela concessão ou denegação da cooperação, decisão esta que deve ser guiada pela proteção aos direitos humanos (ABADE, 2013) em que o Estado de Direito deve (i) permitir o acesso aos autos cooperacionais para ciência e contraditório e (ii) decidir fundamentadamente, levando em consideração os indivíduos como sujeitos de direito (RAMOS, 2015).

Pode ser classificada nas modalidades ativa e passiva: será ativa quando um Estado (Requerente) formula a outro (Requerido) um pedido de assistência jurídica; e, por outro lado, será passiva quando um Estado (Requerido) recebe do outro (Requerente) um pedido de cooperação. Também pode ser classificada em direta, em que o juiz de primeiro grau tem pleno juízo de conhecimento; e indireta, em que para ser efetivada depende de juízo de delibação, como é o caso da homologação de sentença estrangeira e das cartas rogatórias. Para que a cooperação aconteça é necessário, como visto, que o Estado Requerente Estado emita seu pedido de auxílio ao Estado Requerido e isto acontece por meio das vias de comunicação.

Há quatro espécies de vias de comunicação cooperacional: a via diplomática, a via da autoridade central, a via do contato direto e as vias simplificadas de comunicação (via postal e via “por qualquer interessado”). Para além, tem-se ainda as vias alternativas, como são as redes judiciárias de comunicação.

Na tradicional via diplomática, o pedido cooperacional é emitido e recebido por meio dos mesmos canais de comunicação previstos para o diálogo permanente entre os Estados soberanos, isto é, transita pelos canais diplomáticos e consulares aqui representado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). Vale ressaltar tratar-se de uma via burocrática e de lento retorno, visto que nesta via cabe ao citado Ministério intermediar o pleito emanado da autoridade judicial do Estado Requerente e encaminhá-lo ao posto diplomático do Estado Requerido que, por sua vez, remete ao seu próprio Ministério das Relações Exteriores. Neste momento, o MRE envia o processo ao Ministério da Justiça (MJ) ou Ministério Público Federal (MPF) para que este, por fim, localize a autoridade a que compete o cumprimento do pedido.

Para além de tratar-se de uma via morosa por envolver diversos agentes de diversos órgãos, o que por si só aumenta o tempo de transmissão e retorno do pedido, há ainda a “desvantagem de não ser uma via exclusiva e nem especializada, o que faz com que a

celeridade e eficiência da prestação da cooperação dependam das prioridades dos diplomatas envolvidos” (ABADE, 2013).

Na segunda via de comunicação é a da autoridade central. A autoridade central 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. Geralmente integra a estrutura do Ministério Público ou do Poder Executivo, na pasta da Justiça ou Ministério equivalente, estando sempre previsto sua designação nos tratados internacionais. Seu objetivo, como ponto de contato, é (i) facilitar e acelerar a tramitação dos pedidos de auxílio intertático, eliminando a intermediação dos Ministérios de Relações Exteriores (ARAS, 2010); (ii) garantir a adequação das solicitações enviadas e recebidas aos termos definidos pelo tratado; e (iii) capacitar as autoridades públicas envolvidas de modo a aperfeiçoar cada vez mais o pleito cooperacional (RAMOS, 2015), razão pela qual as autoridades centrais podem e devem comunicar-se diretamente umas com as outras e ainda com os órgãos de persecução nacionais, no interesse da cooperação internacional; (iv) receber os pedidos e atendê-los se tiverem competência legal (execução direta), ou receber e remeter tais solicitações às autoridades competentes para seu cumprimento (execução indireta).

Considerando que uma das suas funções é, como visto acima, garantir a adequação dos pedidos de cooperação, a chancela da autoridade central acaba por substituir o selo diplomático. Em outros termos, caso os documentos obtidos no exterior tenham sido repassados de uma autoridade central a outra serão considerados formalmente válidos no Estado Requerente, sendo desnecessária a autenticação de documentos pelos cônsules em suas funções notariais.

A primeira menção a autoridades centrais em tratados internacionais remonta à Convenção da Haia de 1965 relativa à Citação e à Notificação no Estrangeiro de Atos Judiciais e Extrajudiciais em Matéria Civil e Comercial¹⁰, a qual se seguiu a Convenção da Haia de 1970 sobre Rogatórias e Recepção de Provas no Estrangeiro. Essa alusão foi posteriormente repetida por diversos tratados cooperacionais e adotados por várias organizações internacionais. No espaço jurídico da Organização dos Estados Americanos (OEA) foi o artigo 4º da Convenção Interamericana sobre Rogatórias¹¹ que introduziu o

¹⁰A Convenção da Haia de 1965 relativa à Citação e à Notificação no Estrangeiro de Atos Judiciais e Extrajudiciais em Matéria Civil e Comercial foi celebrada com o escopo de criar os meios apropriados para que os atos judiciais e extrajudiciais que devam ser objeto de citação ou de notificação no estrangeiro sejam conhecidos dos seus destinatários em tempo útil, melhorando assim a entajuda judicial ao simplificar e acelerar o respectivo processo.

¹¹ Decreto n. 1.898, de 9 de maio de 1996.

instituto da autoridade central; na Organização das Nações Unidas isso se deu com a Resolução n. 45/117, o qual sugeriu um Tratado Modelo de Assistência Jurídica Internacional recomendando a adoção da autoridade central como via de comunicação padrão entre os Estados¹²; já no Mercosul registra-se seu o artigo 2º do Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa, de 1992 (Protocolo de Las Leñas)¹³.

A via da autoridade central parte de pressupostos não atendidos pela via diplomática: enquanto esta não é exclusiva nem especializada e, ainda, dilata o tempo de transmissão e retorno dos pedidos, aquela funda-se na busca pela especialização no campo cooperacional e agilidade. Por ser concebida com este propósito, a autoridade central garante a adequação dos pedidos de cooperação com os requisitos formais previamente estipulados pelos tratados, atuando, portanto, na prevenção das falhas do processo.

Cada Estado é livre para designar o órgão que entende adequado para servir como autoridade central, o fazendo tão logo o tratado é assinado ou ratificado ou logo que se consuma a adesão.

Pode haver uma ou mais autoridades centrais em cada país, sendo comum a indicação do Ministério da Justiça, do Ministério Público e/ou de órgão vinculado ao Poder Judiciário. No Brasil, para a maior parte dos tratados de assistência jurídica firmados a função de autoridade central é desempenhada pelo Ministério da Justiça, por meio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), órgão vinculado à Secretaria Nacional de Justiça. Criado pelo Decreto n. 4.991, de 18 de fevereiro de 2004¹⁴, atualmente tem suas competências administrativas previstas no artigo 2º, inciso II, alínea 'a', item 3, e no artigo 11, inciso IV, do Decreto n. 6.061, de 15 de março de 2007, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça.

Em face de disposições expressas em determinados tratados celebrados pelo Brasil, há outros dois órgãos que exercem a função de autoridade central.

O Tratado Bilateral em Matéria Penal entre Brasil e Portugal (Decreto n. 1.320/1994) e o Tratado de Assistência Mútua em Matéria Penal (MLAT)¹⁵ entre o Brasil e o Canadá (Decreto 6.747/2009) tem por autoridade central o Ministério Público Federal, por

¹² Resolução n. 45/117 da Organização das Nações Unidas.

¹³ Decreto n. 2.067, de 12 de novembro de 1996.

¹⁴ Decreto n. 4.991, de 18 de fevereiro de 2004.

¹⁵ MLAT é a sigla para Mutual Legal Assistance Treaty, ou tratado de assistência jurídica recíproca. Tal sigla pode identificar qualquer tratado de assistência jurídica internacional. Também se usa MLA.

intermédio da Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) - órgão da Procuradoria-Geral da República (PGR) e que será melhor detalhado em capítulo próprio por ser o objetivo central do estudo desta dissertação. Tem-se ainda a atuação da PGR como autoridade central na esfera cível, com a Convenção sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro da ONU (Convenção de Nova Iorque).

Por fim, necessário salientar a peculiaridade que há nos pedidos de cooperação que envolvem extradição e transferência de condenados. Isso porque, embora o Decreto 6.061/2007¹⁶ determine que o órgão encarregado por este tipo de tramitação seja a Divisão de Medidas Compulsórias do Departamento de Estrangeiros, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, em verdade é o Ministério das Relações Exteriores (MRE) que serve como intermediário nestes casos. Isso se dá pelo fato de que, por não mais estar se tratando de mera coleta de provas documentais, tomada de depoimentos ou de medidas de busca e apreensão, mas sim da entrega de uma pessoa ordenada por autoridades judiciais, os Estados sentem-se mais seguros utilizando-se da tradicional tramitação diplomática, retirando do Ministério da Justiça a qualidade de autoridade central.

Tem-se, ainda, a via do contato direto. Nesse caso, as autoridades judiciais do Estado Requerente e Requerido comunicam-se sem a intermediários, seja do corpo diplomático ou da autoridade central. Essa modalidade de cooperação será vista com mais detalhes no terceiro capítulo desta dissertação, por ser de extrema relevância ao seu objeto.

Por fim, têm-se as formas simplificadas de comunicação: a via postal, para veicular citações e notificações em determinados atos cooperacionais; e, ainda, a via “por qualquer interessado”, em que a pessoa interessada providencia a comunicação e entrega de atos realizados em uma jurisdição (como uma certidão de casamento) para utilização em outra jurisdição, após as certificações que assegurem a autenticidade daquele documento.

Os sujeitos da cooperação comunicam, por meio das vias acima elencadas, os pedidos necessários para a consecução dos seus interesses nacionais. São eles (i) pedido de envio de pessoa; (ii) pedido de assistência jurídica para instrução de processos; (iii) pedido de homologação de sentença estrangeira; (iv) pedido de transferência de processos; (v) pedido de transferência de sentenciados, entre outros.

Por fim, necessário compreender o quarto e último elemento estruturante da cooperação jurídica internacional: os veículos que transmitem os pedidos dos Estados Requerentes, a saber:

¹⁶Decreto 6.061/2007, art. 9º inciso II.

- (i) Carta rogatória: um dos mais tradicionais mecanismos de cooperação, consiste no instrumento através do qual um Estado “aciona uma autoridade jurídica estrangeira a praticar diligências solicitadas por autoridades jurídicas domésticas” (PEREIRA, 1984) de modo a auxiliar “atos processuais de comunicação (citação, intimação e notificação), de instrução (produção de prova), ou de execução” (GIRARDI, 2018), classificando-as como ordinatórias, instrutórias ou executórias, respectivamente.

No Brasil encontra-se regulada pelo artigo 105, inciso I, alínea “i” da Constituição Federal, o qual dispõe que compete ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) autorizar o cumprimento das comissões rogatórias no território brasileiro após o “exequatur”, isto é, o procedimento prévio de admissibilidade e verificação de que a carta rogatória estrangeira não atenta contra a soberania ou a ordem pública nacionais¹⁷. Neste juízo de delibação, o STJ aprecia a competência internacional da autoridade que lavrou a decisão, a possibilidade de contraditório prévio, a ausência de coisa julgada e a não-ofensa à ordem pública (POZZATTI JUNIOR, 2015). Após concedido o “exequatur” inicia-se a execução do ato estrangeiro por meio do Juiz Federal de 1ª instância competente, de acordo com o critério de competência territorial. Para além, o tema foi contemplado no Novo Código de Processo Civil (CPC) que dispõe ser passível de execução a decisão interlocutória estrangeira concessiva ou não de medida de urgência (CPC, arts. 960, § 1º e 962, § 1º).

O tratamento concedido às cartas rogatórias não é uniforme, especialmente quanto a análise dos seus requisitos formais, dependendo da existência ou não de acordo bilateral-multilateral ou compromisso de reciprocidade firmado entre as autoridades envolvidas, aplicando-se inclusive as disposições de direito interno (GIRARDI, 2018).

Ressalta-se que para tramitação da carta rogatória, utiliza-se a via das autoridades centrais em caso de prévio acordo ou tratado entre as nações ou, na ausência destes, a via diplomática.

- (ii) Homologação de sentença estrangeira: em seu conceito clássico, trata-se de conferir eficácia, em território nacional, às decisões judiciais exaradas em

¹⁷ Resolução n. 9 do STJ, art. 6º.

solo estrangeiro. Como bem argumenta Toffoli e Cestari (2008), a diferença entre os mecanismos da carta rogatória e da homologação de sentença estrangeira está na natureza da decisão: enquanto a rogatória presta-se ao reconhecimento e cumprimento de decisões interlocutórias, a homologação cuida do reconhecimento autônomo da decisão judicial estrangeira em caráter definitivo.

No plano constitucional brasileiro, a competência da Corte Suprema para homologar as sentenças estrangeiras foi perpetuada desde a Constituição de 1934 até a Constituição Federal de 1988 (art. 102, I, g). Contudo, a Emenda n. 45 de 30.12.2004 transferiu a competência do Supremo Tribunal Federal (STF) para o Superior Tribunal de Justiça (STJ) (CF, art. 105, I, i), cabendo ainda o processamento da execução aos juízes federais (CF, art. 109, X).

Nesse processo de conferir às sentenças estrangeiras a autoridade da coisa julgada e o efeito executivo, mais uma vez se faz necessário o juízo de deliberação¹⁸ para a análise dos aspectos formais da decisão (como os requisitos da petição inicial, documentos indispensáveis, competência da autoridade prolatora, citação do réu, confirmação do trânsito em julgado da decisão, tradução oficial, entre outros) e, ainda, sua adequação a soberania nacional, a dignidade da pessoa humana e a ordem pública.

- (iii) Extradicação: de acordo com o art. 81 da Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, conhecida como Lei de Migração, a extradicação é a medida de cooperação internacional entre dois Estados pela qual se concede ou solicita a entrega de pessoa sobre quem recaia condenação criminal definitiva (extradicação executória) ou para fins de instrução de processo penal em curso (extradicação instrutória).

Da antiguidade até o séc. XVIII a extradicação voltava-se exclusivamente à entrega do criminoso político e do desertor militar, de forma que as infrações extraditáveis eram aquelas cometidas contra a figura do monarca ou imperador, como traição e rebelião (BASSIOUNI, 2007). Com o desenvolvimento das relações comerciais e surgimento das ferrovias e navios a vapor, contudo, necessário foi perseguir também com os criminosos comuns

¹⁸ O sistema de deliberação não questiona o mérito da decisão em sua substância, senão para a verificação dos requisitos formais, além da ofensa à ordem pública, bons costumes e soberania nacional.

que ofendiam o progresso econômico da nação e que, eventualmente, fugiam para outro território.

A extradição é contemplada em inúmeros tratados internacionais, mas mesmo diante da ausência de instrumento internacional pode ser requisitada com base no princípio da reciprocidade. É solicitado pela via diplomática ou pelas autoridades centrais designadas para esse fim.

Como já visto, no Brasil o instituto é atualmente regulado pela Lei n. 13.445/2017. Entre os artigos 81 e 99 dispõe-se, dentre outros temas, acerca das causas de não concessão da extradição, dentre elas: caso o indivíduo seja brasileiro nato; caso a motivação do pedido não seja considerado crime no Brasil ou no Estado requerente; caso a lei brasileira impuser ao crime pena de prisão inferior a 2 (dois) anos; caso a punibilidade estiver extinta pela prescrição; caso o fato constituir crime político ou de opinião; caso o extraditando tiver de responder, no Estado requerente, perante tribunal ou juízo de exceção.

Para além, não é efetivada a entrega do extraditando sem que o Estado requerente assumira os compromissos dispostos no art. 96 da mesma lei, sendo os mais importante deles o Estado requerente comprometer-se a não comutar a pena corporal, perpétua ou de morte, respeitado o limite máximo de cumprimento de 30 (trinta) anos e, ainda, comprometer-se a não submeter o extraditando a tortura ou a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Denise Neves Abade (2013) salienta que os tratados celebrados pelo Brasil a preveem quando houver qualquer violação ao devido processo legal e aos direitos fundamentais, como os casos dos acordos bilaterais firmados com Itália, França e Espanha.

A competência para apreciar e julgar pedido de extradição formulado por Estado estrangeiro é do Supremo Tribunal Federal, conforme o art. 102, I, g, da Constituição Federal, dispondo a Lei de Migração que nenhuma extradição será concedida sem seu prévio pronunciamento sobre a legalidade e procedência do procedimento. Desta decisão não cabe recurso¹⁹.

- (iv) Transferência de presos: um indivíduo condenado em um determinado Estado pode ser transferido para cumprir a pena no seu Estado de origem, com o

¹⁹ Lei n. 13.445, de 24.05.2017, art. 90.

intuito de contribuir para a reintegração social do apenado junto ao seu ambiente familiar, social e cultural (TOFFOLI, CESTARI, 2008).

Esta modalidade de cooperação jurídica internacional, de cunho essencialmente humanitário, pode ser concedida quando o pedido se fundamentar em tratado ou houver promessa de reciprocidade (Lei n. 13.445/17, art. 103, caput).

A Lei de Migração²⁰ mais uma vez estabelece os seguintes requisitos para o processamento, sendo os principais (i) o vínculo do preso com o Estado para o qual pleiteia a transferência, (ii) o trânsito em julgado da sentença condenatória, (iii) a expressa anuência do preso em ser transferido, (iv) a concordância de ambos os Estados, dentre outros.

A solicitação poderá ser apresentada diretamente (na qualidade da autoridade central) ou por via diplomática (quando não houver previsão de autoridade central no tratado ou o pedido for baseado em promessa de reciprocidade), podendo ser remetido tanto pelo condenado quanto por representante (GIRARDI, 2018).

Para além destes veículos tradicionais que transmitem os pedidos dos Estados Requerentes, necessário acrescentar acerca do novo e mais recorrente mecanismo de cooperação jurídica internacional: o auxílio direto.

Com o aumento irrefreável da utilização dos mecanismos de cooperação jurisdicional no cotidiano forense, constatou-se a insuficiência da carta rogatória para operacionalizar tamanho volume visto que, nesta modalidade, o cumprimento dos pedidos cooperacionais ocorrem apenas após o juízo de delibação²¹ emitido pelo STJ - conforme explicado anteriormente.

Foi necessário pensar, portanto, numa iniciativa capaz de executar a solicitação de modo direto. Diferentemente dos mecanismos tradicionais que ensejam um juízo de delibação, o auxílio direto é um instituto que permite a cognição plena através do juiz de primeira instância²².

²⁰ Lei n. 13.445/1790, art. 104.

²¹ Procedimento prévio de admissibilidade e verificação de que a carta rogatória estrangeira não atenta contra a soberania ou a ordem pública nacionais. Neste juízo de delibação, o STJ aprecia a competência internacional da autoridade que lavrou a decisão, a possibilidade de contraditório prévio, a ausência de coisa julgada e a não-ofensa à ordem pública.

²² Resolução 9, de 04 de maio de 2005, art. 7.

Isso porque no auxílio direto não se pede que se execute uma decisão estrangeira, mas que se profira ato jurisdicional referente a questão que advém de litígio em curso no seu território. Deste modo, as autoridades brasileiras não proferem “exequatur” ou homologam ato jurisdicional estrangeiro. Por meio do auxílio direto as autoridades brasileiras conhecem dos fatos narrados pela autoridade requerente para, então, proferir uma decisão nacional, permitindo a cognição plena através do juiz de primeira instância e permitindo que o processo seja, portanto, mais célere (POZZATTI JUNIOR, 2015).

Sendo assim, é possível aferir cinco características básicas da assistência jurídica veiculada no instrumento “auxílio direto”, elencadas por Denise Neves Abade (2015): (i) Trata-se de alçada do Poder Executivo brasileiro na gestão das relações internacionais, razão pela qual embora o ato seja originalmente oriundo do Poder Judiciário estrangeiro, deve ele aceitar as providências e decisões judiciais tomadas de acordo com o Direito Brasileiro; (ii) Enquanto na carta rogatória o sistema exequatur impede a revisão do mérito das razões da autoridade estrangeira (salvo para verificar violação à ordem pública e à soberania nacional), no auxílio direto o pleito do Estado estrangeiro é verificado essencialmente quanto ao mérito pois busca-se produzir uma decisão judicial doméstica; (iii) O tratado de auxílio direto entre Brasil e Estado estrangeiro é uma “lex specialis”, pois estabelece veículo específico para o pedido de assistência jurídica internacional, distinto do veículo tradicional da carta rogatória; (iv) O auxílio direto é, portanto, um procedimento nacional impulsionado por solicitação de Estado estrangeiro para que, “caso seja necessária uma ordem judicial, um juiz nacional conheça de seu pedido e seja iniciada uma demanda interna pelo órgão competente, que na área criminal é o Ministério Público Federal” (ABADE, 2015); (v) Cabe ao Poder Executivo, na qualidade de autoridade central, verificar se é caso de autorização judicial para realização do auxílio direto; e no caso de autorização judicial na área criminal, esse pedido será feito pelo Ministério Público Federal.

2.3 A INSERÇÃO DO BRASIL NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A década de 1990 apresenta um contexto desafiador para o Estado brasileiro. De um lado, o país tem como norte uma nova Constituição, aprovada em 1988, afirmando a regra democrática e consagrando direitos sociais. De outro, o país se vê em um processo de abertura mundial, devendo se adaptar às exigências de um mundo cada vez mais globalizado. A estratégia da política externa brasileira foi a de buscar compatibilizar essas duas novidades por meio da inserção internacional institucional, apostando na renovação das suas

credenciais. Nesse sentido, visando tornar-se um “global player”, “o multilateralismo²³ foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar sua vontade” e a diplomacia “voltou-se para os novos temas que compunham a agenda da globalização” (CERVO, 2002).

Esta nova atuação norteou assuntos como meio ambiente, direitos humanos, fluxo de capitais, entre outros, inspirando sua participação nas negociações para a conversão do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (“General Agrément no Tariffs and Trade”, ou apenas GATT) em Organização Mundial do Comércio (OMC), a fim de alcançar uma regulamentação do sistema multilateral de comércio.

O compromisso com o multilateralismo permitiu que o Brasil assumisse protagonismo ao conectar desenvolvimento sustentável ao regime internacional do meio ambiente e participasse ativamente das diversas conferências da ONU que ocorreram na década de 1990. No âmbito do meio ambiente o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro (RIO 92) e colher seus frutos nos anos que se seguiram, como a Agenda 21 e, ainda, protagonismo na esfera dos direitos humanos ao aderir aos tratados gerais internacionais de proteção como Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção Americana de Direitos Humanos e ao participar da Conferência de Viena, em 1993, que assegurou os princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, com o apoio do Brasil.

Do ponto de vista democrático, porém, essa nova conjuntura globalizada e de cooperação para os direitos humanos e ambientais apresenta novos desafios, já que as organizações internacionais e o papel mais amplo assumido pelo direito internacional não são acompanhados, necessariamente, por processos de legitimidade democrática. Embora o aumento da participação dos atores não-estatais seja notável na dinâmica das organizações internacionais, a construção de canais deliberativos que atendam a critérios de legitimidade e eficácia ainda é incipiente, exigindo esforços analíticos, teóricos, institucionais e políticos para ser efetivado (HELD, 1995).

²³ Multilateralismo é um termo que acompanha a volatilidade histórica e, portanto, não possui um único significado e nem tampouco encontra-se pacificado. Tendo como base o reconhecimento de um sistema internacional pluralista, constituído pela coexistência de estados soberanos, trata-se de uma ação coordenada entre os países visando alcançar interesses comuns. Keohane (1990, p. 731) o conceitua como a prática de políticas nacionais coordenadas de grupos de três ou mais Estados, conceito este que foi lapidado ao longo do tempo por autores como Ruggie (1992), Cox (1992) e Haass (2010).

Nesse contexto, proliferou-se o número de tratados em matéria de cooperação jurídica internacional, ambiente no qual o Brasil se inseriu tendo por objetivo o estabelecimento de novos mecanismos de cooperação e aprimoramento daqueles já existentes.

Para além, a Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) assinalou um novo marco jurídico, político, institucional e social no Brasil, inaugurando uma ordem democrática com respeito a direitos. Os princípios do Estado Democrático de Direito e da dignidade humana são centrais à Constituição e orientam o desenho das instituições que ali são criadas ou reconfiguradas, tendo destaque, entre elas, o Ministério Público Federal, objeto dessa dissertação.

Cabe mencionar também tratar-se de instituto previsto na própria Carta Magna, que prevê, em seu artigo 4º inciso XI, que o Brasil tem suas relações internacionais regido pelo princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

No plano infraconstitucional, a regulamentação da CJI encontra-se fragmentada em diversos diplomas normativos, tais como no Código de Processo Civil (1973), no Novo Código de Processo Civil (2015), na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), no Estatuto do Estrangeiro, no Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (STJ), na Resolução n. 9 do STJ e também na Portaria Interministerial n. 501 MRE/MJ, de 21 de março de 2012, que uniformizou o trâmite de cartas rogatórias e pedidos de auxílio direto referentes a países que não têm tratado de cooperação jurídica internacional com o Brasil.

O Novo Código de Processo Civil (NCPC)²⁴, em especial, reservou um espaço específico e bastante significativo para tratar da cooperação jurídica internacional²⁵, “estabelecendo normas consagradoras de mecanismos e instrumentos cooperacionais que terão importante impacto sobre a temática no Brasil” (PEREIRA, 2015).

Em suma, o NCPC dispõe que a cooperação jurídica internacional brasileira será regida por tratado internacional de que o Brasil faça parte e, na sua ausência, poderá realizar-se com base em reciprocidade, manifestada por via diplomática (art. 26, § 1º), devendo observar (i) o respeito às garantias do devido processo legal no Estado requerente; (ii) a igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros, residentes ou não no Brasil, em relação ao acesso à justiça e à tramitação dos processos, assegurando-se assistência judiciária

²⁴ Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.

²⁵ Parte Geral do Código de Processo Civil, Livro II, Título II, Capítulo II, arts. 26 a 41.

aos necessitados; (iii) a publicidade processual, exceto nas hipóteses de sigilo previstas na legislação brasileira ou na do Estado requerente; (iv) a existência de autoridade central para recepção e transmissão dos pedidos de cooperação; e (v) a espontaneidade na transmissão de informações a autoridades estrangeiras²⁶.

Também atento à nova realidade internacional em matéria de cooperação, o NCPC reservou espaço para regular mecanismos de absoluta importância como a designação da autoridade central que, como já visto, pode ser não apenas o Ministério da Justiça - que exercerá as funções desse órgão no Brasil na ausência de designação específica contida em tratados internacionais dos quais o país seja signatário (art. 26, § 4º) - mas também o Ministério Público (art. 33, § único), o qual será objeto de estudo do capítulo que segue.

²⁶ NCPC, art. 26, I a V.

3. O MPF E SUAS REDES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

3.1 HISTÓRIA E DESENHO INSTITUCIONAL DO MPF

Do ponto de vista de suas origens históricas, é possível remontar que somente entre 1285 e 1314, na França, o Ministério Público surgiu como instituição. Para tanto tem-se como marco a superação da vingança privada, a distinção entre o acusador e o Juiz, a entrega da ação penal a um órgão tendente à imparcialidade, a tutela de interesses da coletividade (e não somente do fisco e do soberano) e a execução rápida e certa da sentença de Juízes.

A Ordenança de 23 de março de 1303 é considerada sua certidão de nascimento, regulando as competências dos seus membros e instituindo o Ministério Público como magistratura especial (MARTINS, 2009).

No Brasil, “o Ministério Público encontra suas raízes no direito lusitano vigente no país nos períodos colonial, imperial e início da República” (MACEDO JÚNIOR, 2010). Por conta das oscilações entre regimes democráticos e regimes autoritários ou ditatoriais, o Ministério Público trilhou um longo e lento caminho em busca do seu reconhecimento e formalização no período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 (CFRB/88).

Traçando um breve recorte dos dispositivos constitucionais, tem-se que “a primeira Constituição do Brasil, de 1824, não tratou do Ministério Público durante o Império, pois se limitou apenas a tratar da presença do Procurador da Coroa e Soberania Nacional” (RANGEL, 2009). Todavia, com o Código de Processo Penal do Império de 1832, foi iniciado um tratamento sistemático ao Ministério Público ao colocar o Promotor de Justiça como órgão da sociedade, titular da ação penal (MACEDO JÚNIOR, 2010), porém sem autonomia e com forte dependência e associação aos Poderes Judiciário e Executivo.

O contexto social e político em muito explica essa conotação restrita conferida ao MP à época. Fruto do poder imperial, a primeira Constituição brasileira nasceu imposta, sem qualquer manifestação popular que a autorizasse ou a ratificasse. Essa situação ainda se agrava ao ser considerado que apenas uma minoria detinha participação política, mesmo porque a sociedade era predominantemente composta “por escravos e a massa da população livre dependia dos grandes proprietários rurais” (FAUSTO, 1999). Sendo

assim, “não havia vontade do monarca de consagrar para a sociedade da época um Ministério Público que a protegesse” (FAUSTO, 1999).

Diante da Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, adveio a necessidade de se estabelecer uma nova ordem constitucional. Com esse intuito foi então promulgada a Constituição Federal de 1891, a qual não fez nenhuma referência ao Ministério Público. Em que pese tenha se limitado à nomeação do procurador-geral da República, o qual foi tratado em título destinado ao Poder Judiciário (art. 58, §2º) (MACEDO JÚNIOR, 2010), a Constituição de 1891 “deu aos Estados (antigas províncias) autonomia para organizar sua própria força pública e criou a tripartição dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário)” (RANGEL, 2009).

Com o advento da República houve um crescente processo de codificação do Direito brasileiro. Foram promulgados o Código Civil (1917) e o Código de Processo Civil (1939), os quais concederam ao Ministério Público atribuições de defesa dos interesses de menores e o estabelecimento da obrigatoriedade da sua intervenção como fiscal da lei (*custos legis*) visando, para além dos argumentos das partes da lide, proteger valores e interesses sociais considerados indisponíveis.

Em que pese as Constituições de 1934 e 1937 tenham concedido mais destaque ao órgão em seus textos, muito ainda se tinha a percorrer visto que seus tímidos avanços encontraram retrocessos nos textos constitucionais posteriores. Isso porque enquanto a Constituição de 1934 institucionalizou o Ministério Público ao dar-lhe capítulo à parte e regular o ingresso na carreira, a Carta de 1937 fazia alusão apenas ao Procurador-Geral da República como chefe do Ministério Público.

Como bem informa Julien Garcia (2012), “a Carta Política de 1946 marcou o retorno do país ao regime democrático e também a independência do Ministério Público como instituição”. Com a decadência dos regimes totalitaristas europeus, essa nova constituinte teve por escopo suplantar a força concedida aos instrumentos repressivos criados durante o Estado Novo. Sua natureza democrática foi ainda demonstrada através da pluralidade de partidos e correntes ideológicas que integraram o espaço de discussão dedicado à produção da nova Carta.

Quanto ao MP, como se infere dos arts. 125 a 128, foram instituídos os Ministérios Públicos Federal e Estadual e garantida a estabilidade na função, o concurso de provas e títulos, a promoção e a remoção somente por representação motivada da Procuradoria Geral, bem como definida sua estrutura e atribuições. Deve-se destacar que a Carta lhe

concedeu título especial e autonomia ao não o vincular a qualquer dos outros poderes da República, progresso este que, contudo, foi perdido no texto constitucional de 67 e 69.

Foi nessa conjuntura ainda incipiente que a Constituição de 1988 o apresenta sob um novo tom, sem vinculá-lo a nenhum dos três poderes estatais e conferindo-lhe, por conseguinte, independência, autonomia funcional e administrativa. Ao incluí-lo no capítulo ‘Das funções essenciais à Justiça’, a citada Carta consagra o Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988).

Para Paulo Gustavo Guedes Fontes (2006, p.18),

na Constituição de 1988, nenhuma instituição do Estado saiu tão fortalecida e prestigiada como o Ministério Público, em relação aos nossos textos constitucionais anteriores. A instituição foi, com efeito, consideravelmente transformada pelo constituinte de 1988, que desejou fazer dela uma garantia geral da ordem jurídica, independente dos três Poderes da República.

Duas décadas de regime militar levaram ao constituinte brasileiro depositar no Ministério Público a aspiração pela efetividade das novas ordens jurídicas e sociais, concedendo-lhe autonomia para tanto e consagrando-o como aliado da sociedade. Compete-lhe, portanto, a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, a defesa da ordem jurídica e a defesa do regime democrático, entre outras atribuições previstas no art. 129 da CFRB/88.

Dentre as inovações trazidas pela citada Constituição no que tange ao MP, destaca-se, ainda, a figura do Ministério Público Federal (MPF). O MPF é chefiado pelo Procurador-Geral da República e atua nas causas em que a Constituição considera haver interesse federal, especialmente na defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, na defesa da ordem jurídica e na defesa do regime democrático. Sua atuação pode ser tanto na seara judicial como fiscal da lei, cível e criminal, quanto também na extrajudicial (MPF, 2019) (como os Termos de Ajuste de Conduta - TAC).

Como ramo do Ministério Público da União (MPU)²⁷, o MPF é regido não apenas pela CFBR/88, mas também pela Lei Complementar n. 75/1993, pelo Regimento Interno

²⁷ O Ministério Público abrange: 1 - O Ministério Público da União (MPU), que compreende os seguintes ramos: a) O Ministério Público Federal (MPF); b) O Ministério Público do Trabalho (MPT); c) O Ministério Público Militar (MPM); d) O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). 2 - Os Ministérios Públicos dos Estados (MPE).

Diretivo do MPF, Regimento Administrativo do MPF e pelas diretrizes constantes no Planejamento Estratégico Institucional.

No seu desenho institucional tem-se a Procuradoria-Geral da República (PGR), ao qual estão vinculadas algumas secretarias, além das Procuradorias Regionais, Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para além, há o Colégio de Procuradores da República, o Conselho Institucional, a Câmara de Coordenação e Revisão, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, a Ouvidoria e a Corregedoria, cada qual com sua função no gerenciamento de conflitos, elaboração de pareceres, coordenação, integração, fiscalização e revisão do exercício funcional dos membros, com o objetivo de zelar pela manutenção e eficiência da instituição do MPF não apenas como um fim em si mesmo, mas como forma de garantir o combate à criminalidade e à corrupção, a proteção do regime democrático e respeito aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, bem como a aproximação com o cidadão.

Diante desse breve histórico e institucional pretende-se investigar, portanto, como a instituição do Ministério Público Federal - órgão brasileiro com papel central na defesa dos direitos humanos e ambientais -, acompanha, reconfigura-se e transforma-se para dar conta de um processo da internacionalização desencadeada ao longo dos últimos anos.

Para compreender em que medida o Ministério Público Federal enfrenta esse desafio, necessário ter em vista o contexto das transformações fomentadas pelos processos de globalização que impactam desde a implementação da CFRB de 1988 aos dias de hoje, como visto de modo mais detalhado na introdução desta dissertação, intensificando a quantidade e a complexidade das relações interpessoais e gerando novas demandas sociais e jurídicas.

Como bem ensina Paulo Nader (2014), a relação entre a sociedade e o Direito apresenta um duplo sentido de adaptação: “de um lado, o ordenamento jurídico é elaborado como processo de adaptação social e, para isto, deve ajustar-se às condições do meio”; e de outro, “o Direito estabelecido cria a necessidade de o povo adaptar o seu comportamento aos novos padrões de convivência”. Desse modo, como consequência do processo de globalização, foi necessário repensar o Direito e as formas de acesso à justiça que acompanhassem a expressão da vontade social, a fim de preservar sua efetividade.

Com efeito, “para que a efetividade saia do campo doutrinário e vigore de forma concreta no sistema jurídico pátrio, torna-se imprescindível uma mudança na postura dos cientistas e operadores do direito” (SANOMYA; CACHAPUZ, 2013), ampliando a visão

das formas de solucionar os conflitos por meio da implementação de códigos que não sejam “tão somente uma matriz geradora de processos políticos, mas uma resultante de correlações de forças e de lutas sociais em um dado momento histórico do desenvolvimento da sociedade” (WOLKMER, 2011) como a própria CRFB/88 e, ainda, por meio da consolidação de instituições que primam não apenas pela valorização de direitos fundamentais inseridos em um Estado Democrático de Direito, mas também, e especialmente, instituições que consigam “assegurar a operacionalidade e funcionalidade do sistema jurídico”, respondendo aos conflitos de caráter cada vez mais pluridimensionais e internacionais.

Foi nesse contexto que o Ministério Público Federal se viu diante da necessidade de substituição do seu perfil tradicional por um outro, capaz de levar em consideração a crescente complexidade da realidade jurídica e socioeconômica, acompanhando, reconfigurando-se e transformando-se para dar conta do processo de internacionalização desencadeado ao longo dos últimos anos.

O MPF trilhou um longo e lento caminho no processo de internacionalização da sua atuação, com diversos momentos de avanços seguidos de pequenos retrocessos e ondas não muito bem estruturadas institucionalmente.

Desde a instauração da República no Brasil, a atuação do MP em sede de cooperação era restrita à matéria extradicional em razão da ausência de estrutura institucional, de forma que todos os trâmites eram conduzidos pelo Ministério das Relações Exteriores através do Itamaraty e, ainda, pelo Ministério da Justiça.

Como bem informa o Procurador Regional da República Vladimir Aras em entrevista concedida em janeiro de 2019, no bojo da pesquisa de campo desta dissertação, este cenário alcança uma pequena modificação com a assinatura em Nova Iorque da Convenção das Nações Unidas sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro (1956), a qual foi ratificada pelo Brasil em 1958, buscando-se um conjunto normativo capaz de solucionar conflitos e uniformizar mecanismos nos processos ajuizados “para a fixação e cobrança de alimentos, nos casos em que as partes (demandante e demandado, sujeitos da relação jurídica alimentar) residissem em países diferentes” (MPF, 2019). No caso, tais pedidos de cooperação eram processados perante as Procuradorias da República (PR) em que pese o arranjo institucional do MP encontrar-se, nesse momento, limitado ao Poder Executivo.

Em 1968 entra em vigor a Lei n. 5.478 que, ao dispor sobre a ação de alimentos, concede pela primeira vez ao MP a função de Autoridade central na cooperação

internacional em questões que envolvessem pagamento de alimentos no exterior, ou pagamento de alimentos no Brasil quando os alimentantes estivessem no exterior:

Art. 26. É competente para as ações de alimentos decorrentes da aplicação do Decreto Legislativo n. 10, de 13 de novembro de 1958, e Decreto n. 56.826, de 2 de setembro de 1965, o juízo federal da Capital da Unidade Federativa Brasileira em que reside o devedor, sendo considerada instituição intermediária, para os fins dos referidos decretos, a Procuradoria-Geral da República.

Parágrafo único. Nos termos do inciso III, art. 2º, da Convenção Internacional sobre ações de alimentos, o Governo Brasileiro Comunicará, sem demora, ao Secretário Geral das Nações Unidas, o disposto neste artigo.

Sendo assim, fora o aspecto extradicional, a matéria de alimentos foi a primeira vocação internacional ao MP brasileiro, gerando um pequeno núcleo na Procuradoria Geral para cuidar desta temática a partir do ano de 1968.

O segundo momento de fortalecimento dessa realidade se dá apenas na década de 1990, em que o então subprocurador-geral da República Cláudio Lemos Fonteles liderou a negociação de três tratados bilaterais que vinculavam o Brasil à países com relevantes relações jurídicas internacionais em matéria penal.

O primeiro deles foi o Tratado Brasil-Portugal, o segundo Tratado Brasil-Uruguai e o terceiro Brasil-Canadá. Nestes três tratados, o MP representado pela Procuradoria-Geral da República passou a ser a Autoridade central de intermediação, acompanhando a tendência lastreada desde os anos 1950 de substituição do intermediário tradicional (Itamaraty).

Insta salientar que neste momento o MP ainda contava com uma frágil estrutura dedicada ao setor de cooperação internacional, visto que cuidavam do tema apenas 03 (três) servidores e um subprocurador-geral, o qual não possuía dedicação exclusiva e ainda precisava gerenciar as demais funções inerentes ao seu cargo. O fluxo de pedidos também não era tão intenso, especialmente porque a Lei Complementar n. 75 de 20 de maio de 1993 que dispunha sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União foi aprovada sem nenhuma referência a essa atribuição, em que pese o MP já estivesse lidando com a atividade internacional de forma mais próxima desde os anos 60, como visto acima.

Diante desta ausência de consolidação e arranjo institucional adequado, os tratados gestados ao longo dos anos 90 foram elaborados com esta divergência quanto ao seu interlocutor, qual seja, os tratados Brasil-Portugal, Brasil-Uruguai e Brasil-Canadá

ficaram sob a responsabilidade da PGR e todos os outros com o Ministério da Justiça, a despeito de tratarem ou não de matéria penal.

No começo da década seguinte, entre os anos 2000-2003, começam a surgir grandes operações que marcam o novo momento da persecução policial no Brasil. Grandes casos envolvendo desvio de dinheiro para fora país emergem em São Paulo, como o Caso Maluf²⁸, o Caso das obras do TRT²⁹ e o Caso Anaconda³⁰, fazendo com que o MPF passasse a atuar fortemente na esfera internacional no que tange ao rastreamento de provas e ativos, ainda que apenas diante de contingências específicas, como as citadas.

O grande marco do MPF em sede de cooperação internacional se deu justamente no ano de 2003, com a força tarefa do Caso Banestado³¹, momento em que se levanta em Curitiba uma segmentação voltada para o cenário internacional.

Em apertada síntese, o Caso Banestado foi um grupo de bancos autorizados pelo Banco Central a operar com um tipo especial de contas chamada de CC5 (contas de não residentes no Brasil). Nessas contas, pessoas físicas ou jurídicas não residentes no Brasil poderiam abrir uma conta no sistema financeiro brasileiro em um dos 05 (cinco) bancos autorizados pelo Banco Central, sendo um deles o Banco do Estado do Paraná (BANESTADO). Ocorre que através do Banestado deu-se início a um vultoso processo de lavagem de dinheiro que utilizou as contas CC5 para remeter, ilegalmente, bilhões de reais ao exterior.

Diante da quantidade de informações e países envolvidos, o caso requereu do MPF uma mudança de perfil. Se havia uma anterior ausência de consolidação e arranjo institucional adequado ao tema, foi necessário aderir à construção de uma estrutura que pudesse suportar todas as nuances da investigação iniciada.

²⁸ Em apertada síntese, Maluf foi acusado pelo Ministério Público Federal de usar contas no exterior para lavar dinheiro desviado da Prefeitura de São Paulo quando foi prefeito da capital, entre 1993 e 1996.

²⁹ Tratou-se de desvio de verbas da construção do Fórum Trabalhista de São Paulo, na Barra Funda, na Zona Oeste de São Paulo. Segundo o Ministério Público Federal (MPF), o desvio foi de aproximadamente R\$ 170 mi que, atualizado, chega a R\$ 1 bi.

³⁰ A Operação Anaconda, realizada em 2003 pela Polícia Federal Brasileira, desarticulou um esquema de venda de sentenças descoberto no estado de São Paulo, Brasil. O Ministério da Justiça, por intermédio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça (DRCI/SNJ), repatriou junto às autoridades suíças de aproximadamente US\$ 19,4 mi. A cooperação mútua entre os países iniciou-se em 2004, tendo resultado na assinatura de um acordo denominado “asset sharing agreement”, possibilitando o retorno aos cofres públicos brasileiros de grande volume de recursos.

³¹ O escândalo do Banco do Estado do Paraná (Banestado) envolveu remessas ilegais de divisas pelo sistema financeiro público brasileiro para os Estados Unidos, na segunda metade da década de 1990. Após investigação foi repatriado cerca de US\$ 17 mi.

Neste momento, portanto, desenvolve-se no MPF uma vertente responsável pelas buscas internacionais por provas, deste que foi um dos maiores casos de cooperação internacional do Brasil e em que mais fortemente se deu a atuação do MPF.

Diante dos diversos pedidos de cooperação, a instituição ganha maior visibilidade perante a comunidade internacional e em especial com os Estados Unidos, tendo a Promotoria do Distrito de Manhattan se tornado a primeira grande parceira do MPF brasileiro. A relação ainda se estreita e se fortalece com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos por conta de contingências operacionais e missões internacionais, inclusive uma delas com a Comissão Parlamentar de Mista de Inquérito (CPI) do Caso Banestado.

Como consequência, ainda em 2003 a cooperação liderada pelo MPF se fortalece uma vez que o Tratado Brasil-Estados Unidos de 2001, bloqueado por problemas operacionais, tornou a ser utilizado para que as provas do Caso Banestado fluíssem.

Tendo, portanto, o Governo Federal observado que os grandes casos de corrupção perpassavam por vertentes internacionais e em vistas de fortalecer a cooperação, cria-se em 2004 o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) dentro do Ministério da Justiça e, no ano seguinte, a Procuradoria-Geral da República estrutura o que na época se chamava Centro de Cooperação Jurídica Internacional, órgão ainda composto cerca de 03 (três) a 04 (quatro) pessoas e um Subprocurador-Geral da República sem exclusividade. Logo depois, em 2005, esse órgão passa a se chamar Assessoria de Cooperação Jurídica Internacional.

Em 2006, com a chegada de Georgia Renata Sanchez Diogo³² há uma melhor estruturação no MPF para atender aos casos de cooperação jurídica, mas o órgão também passa a ter forte atuação em cooperação técnica³³.

O acréscimo da cooperação técnica foi substancial para que a PGR passasse a ser mais conhecida internacionalmente como instituição de cooperação, o que significa maior participação, inclusive, nos projetos das agências das Nações Unidas para transferência ou recepção de conhecimento.

Conforme entrevista concedida por Georgia Renata Sanchez Diogo em março de 2019, como parte da pesquisa de campo desta dissertação, a título de exemplo tem-se o

³² Assessora-chefe da Secretaria de Cooperação Internacional da Procuradoria-Geral da República, Ministério Público Federal (2006 - 2018).

³³ Cooperação técnica se refere a transferência de informação e conhecimento entre países, a fim de fomentar o desenvolvimento e promover a capacitação humana e institucional. Já a cooperação jurídica se refere ao compartilhamento de elementos processuais, como dados, provas, documentos e pessoas.

Programa de Estágio dos Ministérios Públicos Sul Americanos, em que procuradores brasileiros foram designados para ir a diversas capitais da América do Sul a fim de estudarem o modelo de Ministério Público local e analisarem o que poderia ser trazido e adequado ao contexto brasileiro. Tal projeto se replicou na África, para os países de língua portuguesa.

É possível, portanto, observar uma mudança de perfil da instituição. Se antes a atuação do MPF encontrava-se restrita à mera resposta de contingências específicas, sem qualquer estrutura institucional ou física que a suportasse, nesse momento há um impulso no sentido de se construir intencionalmente um arquétipo de internacionalização através da cooperação jurídica, da cooperação técnica e demais projetos, não apenas para que o modelo brasileiro fosse aperfeiçoado, mas também para que o modelo brasileiro se tornasse ainda mais conhecido.

Consolidando-se tanto a PGR quanto a Escola Superior do MPU, na gestão de Roberto Monteiro Gurgel Santos (2009-2013) finalmente convoca-se um planejamento estratégico para o MPF.

Como resultado dos Seminários de Planejamento Estratégico, foi definido o 1º Planejamento Estratégico Institucional do MPF. As diretrizes que o sustentam são formadas pela missão, visão e valores institucionais, sendo disposto na sua visão ser, até 2020, uma instituição reconhecida, nacional e internacionalmente pela excelência na promoção da justiça, da cidadania e no combate ao crime e à corrupção (MPF, 2011).

Para além, no objetivo estratégico de n. 2 (Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos membros e dos servidores) encontra-se a cooperação internacional como fator a ser observado e, ainda, nas iniciativas de interlocução internacional tem-se:

Projeto voltado à criação de regulamentos, métodos e mecanismos de diálogo institucional no âmbito das unidades do MPF, com representantes dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, bem como com a sociedade civil e a comunidade internacional. Visa também favorecer uma melhor interação da Instituição com as propostas legislativas e criar instrumentos de atuação que a capacitem para maiores contribuições ao processo legislativo, inclusive no que diz respeito à redação de anteprojetos de lei e notas técnicas.

Considerando que esse planejamento estratégico é o que norteia todo o aprendizado e crescimento e, ainda, todos os processos internos de sustentabilidade orçamentária, comunicação e conhecimento, modelo de gestão, estrutura, modelo de atuação e fortalecimento da instituição, logo houve impacto no vetor externo que é a sociedade.

Em 2013 quando Rodrigo Janot assume a PGR, há uma completa reestruturação de todos os setores do órgão por meio da criação de novas secretarias e o levantamento de procuradores para atuar exclusivamente em determinadas matérias, sendo uma dessas unidades a Secretaria de Cooperação Internacional (SCI), a qual tinha por escopo atuar tanto na cooperação jurídica quanto na técnica.

É nesse sentido que propõe-se analisar, mais especificamente, a atuação da Secretaria de Cooperação Internacional (SCI), órgão vinculado ao MPF.

3.2 A SECRETARIA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (SCI)

Após ter-se notado que os grandes casos de corrupção perpassavam por vertentes internacionais e em vistas de fortalecer a cooperação, em 2005 a Procuradoria-Geral da República estrutura pela Portaria PGR n. 23 o que na época se chamava Centro de Cooperação Jurídica Internacional, órgão ainda composto por cerca de 03 (três) a 04 (quatro) pessoas e um subprocurador-geral da República sem exclusividade. Em 2010, esse órgão passa a se chamar Assessoria de Cooperação Jurídica Internacional (ASCJI), ainda ligado ao gabinete da PGR, sendo coordenado de 2005 a 2013 pelo subprocurador Dr. Edson Oliveira de Almeida.

Em 2013 quando Rodrigo Janot assume a PGR, há uma reestruturação de todos os setores do órgão por meio da criação de novas secretarias e o levantamento de Procuradores para atuarem exclusivamente em determinadas matérias. Neste momento, a assessoria ligada ao gabinete da PGR é reestruturada e ganha forma de secretaria, a Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) o que lhe concedeu mais autonomia e destaque aos seus trabalhos.

A criação da Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) em setembro de 2013 pela Portaria PGR/MPF n. 650 permitiu, então, “a intensificação do trabalho desenvolvido pelo MPF no plano internacional desde o alvorecer desta instituição no desenho republicano” (BRASIL, 2017), tendo sido retirado o termo “cooperação jurídica” a fim abarcar também a cooperação técnica.

Em seu escopo estão os “assuntos de cooperação judiciária e jurídica internacional com autoridades estrangeiras e organismos internacionais, bem como no relacionamento com órgãos nacionais voltados às atividades próprias da cooperação internacional” (BRASIL, 2015) e a promoção de projetos de cooperação técnica.

Nos termos do Regimento Interno da Procuradoria Geral da República (Portaria n. 556/2014, art. 33, incisos de I a XXXII, com alteração pela Portaria PGR/MPF n. 76/2017), em sua competência está, dentre outras atividades, atuar como centro de apoio operacional a Procuradores da República em matéria de assistência jurídica internacional, extradição e transferência de processos e de condenados; executar, quando cabível, pedidos passivos de cooperação internacional em matéria penal; organizar e cumprir solicitações emanadas de autoridades estrangeiras e organismos internacionais; acompanhar casos em matéria extradiciona e outras medidas compulsórias, como deportação e expulsão; buscar soluções por meio de contatos informais e pelas redes de cooperação; promover a realização de estudos, pesquisas e eventos relacionados à sua atividade; fomentar ações de cooperação técnica com instituições internacionais com funções equivalentes ou complementares; acompanhar projetos de lei em sua área de atuação e emitir notas técnicas e, ainda, exercer o papel de Autoridade central designada para intermediar demandas relacionadas à cooperação jurídica internacional em determinados casos (BRASIL, 2015).

Em suma, a atuação da SCI intermedia a conexão entre autoridades brasileiras e autoridades estrangeiras a fim de que concretize a cooperação internacional, facilitando o acesso de autoridades estrangeiras e organismos internacionais a informações relevantes, bem como buscando soluções por meio das redes de cooperação. Suas áreas de destaque são as situações de matéria penal - em que o princípio da territorialidade estatal, na tradição do pensamento político, era fundamental -, de extradição, tráfico de pessoas e recuperação de ativos.

Devido a este novo fôlego trazido por Rodrigo Janot a temática ganha uma estrutura maior e mais adequada, tendo a secretaria sido coordenada de 2013 a 2017 pelo Procurador Dr. Vladimir Aras e, desde então, tem como Secretária Titular a Procuradora Dra. Cristina Schwanssee Romanó a qual foi exonerada dos seus ofícios originais para atuar com exclusividade na SCI.

Em acréscimo, sua atividade é exercida em conjunto com dois secretários adjuntos, sendo eles a procuradora Denise Abade e o Procurador Carlos Bruno, os quais acumulam seus ofícios originais com suas atividades como secretários adjuntos.

Em 2018 a SCI passou por nova reestruturação, sendo publicadas as Portarias 1.300 e 1.301 no Diário Oficial da União (DOU) e no Diário Eletrônico do Ministério Público Federal (DMPF-e), as quais dispuseram que sob o comando dos três citados procuradores haveria três núcleos: a Assessoria Administrativa, a Assessoria de Relações

Internacionais e a Assessoria Jurídica, a fim de promover mais equilíbrio no desempenho das três áreas e conceder mais destaque às atuações cível e de direitos humanos no escopo da SCI.

Em entrevista concedida em março de 2019 por Tiago Santos Farias, Chefe da Assessoria Jurídica da SCI, a Assessoria Administrativa tem a função de auxiliar a Secretária nas atividades de gestão da unidade, estabelecendo a comunicação com setores internos da PGR em temas de gestão de pessoas e questões administrativas. Além de coordenar a elaboração de livros, cartilhas, informes, prestação de serviços de tradução realizados por profissionais credenciados e tradutores residentes, cuida da emissão e recepção de documentos, da gerência patrimonial, lotação de pessoas e, ainda, das notas à imprensa. Sob sua responsabilidade encontra-se a Assessoria de Gestão Administrativa, Documental e Processual.

A Assessoria das Relações Internacionais funciona hibridamente como órgão que atende não apenas as demandas da SCI na pessoa da sua Secretária, mas também presta assistência à atual Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, em matéria internacional. Compete o assessoramento em assuntos de cooperação internacional com autoridades estrangeiras e organismos internacionais e no relacionamento com órgãos nacionais voltados às atividades próprias da cooperação internacional; a elaboração de briefing³⁴; promoção de uma arquitetura logística para recebimento de autoridades internacionais e realização de eventos; propositura e elaboração de pautas, documentos, declarações e memorandos de entendimento que visam a intensificação da cooperação entre o MPF e órgãos congêneres; além do planejamento e coordenação da participação de membros do MPF em foros e missões internacionais. Sob sua responsabilidade encontra-se a Assessoria de Foros, Missões e Eventos.

A Assessoria Jurídica assiste a Secretária nos assuntos relacionados à cooperação jurídica internacional, especialmente nos temas relativos a pedidos de cooperação jurídica internacional penal ativos, passivos e recuperação de ativos; pedidos de transferência de persecução penal; transferência de pessoas condenadas; transferência de execução de pena; reconhecimento de sentença penal estrangeira; extradição; subtração internacional de menores; prestação de alimentos internacionais; pedidos de cooperação jurídica em matéria cível e recuperação de ativos relacionados à atuação do Ministério Público Federal.

³⁴ Conjunto de informações ou uma coleta de dados passados em uma reunião para o desenvolvimento de um trabalho ou documento.

Sob sua responsabilidade encontra-se a (i) Assessoria Jurídica Criminal que cuida de pedidos penais em geral, ativos e passivos; (ii) Assessoria Especial em Matéria Internacional, que cuida dos pedidos mais sensíveis e de grande repercussão como a Operação Lava-Jato e o acompanhamento de questões relacionadas a defesa do Brasil às denúncias que tramitam perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, ou ainda casos que envolvam parlamentares politicamente expostos; (iii) Assessoria de Extradicação e de outras medidas compulsórias, que faz o acompanhamento de pedidos de extradicação em que o Brasil encontra-se no polo ativo ou passivo, bem como o acompanhamento dos processos que tramitam no Supremo Tribunal Federal (STF) já que a PGR é sempre convocada a se manifestar nesses processos; (iv) Assessoria de Prestação de Alimentos e outras matérias cíveis, que possui um grupo que atua como Autoridade central e tramita pedidos de alimentos quando alimentantes ou alimentados estão em território dos Estados-Parte da Convenção das Nações Unidas sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro (1956) e que ainda não ratificaram a Convenção da Haia. Para além da prestação de alimentos encontra-se outras matérias cíveis, como sequestro internacional de crianças, casos que envolvem a assistência a brasileiros no exterior, improbidade administrativa, direito ambiental, instrução de ações civis públicas envolvendo direitos humanos, meio ambiente, direitos coletivos e outros Estados, tendo como um dos seus destaques o caso do Sangue Yanomami³⁵.

Eventos institucionais como a criação da SCI e, ainda, os casos narrados (Caso Maluf, o Caso das obras do TRT, Caso Anaconda e Caso Banestado), apontaram a necessidade de aprimorar o arcabouço normativo da cooperação internacional. Isso se estende, inclusive, aos tratados³⁶, visto que essenciais na aceleração e facilitação do processo de obtenção de provas e recuperação de ativos que tenham sido produto ou proveito de crimes.

Com o fim de mensurar a evolução desse órgão em números, tem-se que a anterior Assessoria de Cooperação Jurídica Internacional até agosto de 2013 possuía 03 membros em dedicação cumulativa, 28 funcionários (19 servidores, 01 terceirizado e 08

³⁵ Entre 1960 e 1970 cientistas norte-americanos da Universidade da Pensilvânia coletaram amostras de sangue de índios da etnia Yanomami no Brasil e na Venezuela, sem autorização das lideranças locais. Foi articulado pela Secretaria de Cooperação Internacional acordo para a repatriação do sangue, tendo sido assinado entre o Ministério Público Federal (MPF) e a Universidade da Pensilvânia em março de 2015 (BRANDÃO, 2015).

³⁶ Tratados bilaterais em matéria penal são 20, para além dos multilaterais.

estagiários) e 15 funções. Em setembro de 2015, a SCI possuía 02 membros em dedicação exclusiva acrescido de 28 membros no Grupo Executivo³⁷, 40 funcionários (29 servidores, 01 terceirizado e 10 estagiários) e 28 funções. Dois anos depois, em agosto de 2017, a SCI já possuía 04 membros sendo 02 em dedicação exclusiva, 31 membros no Grupo Executivo, 41 funcionários (32 servidores, 02 terceirizados e 07 estagiários) e permanecia com suas 28 funções (MPF, 2017).

É a partir dessa nova estrutura que o número de pedidos de cooperação recebidos e enviados, a participação em negociação de tratados, em foros internacionais e em redes de intercâmbio de dados e a troca de informações com autoridades de diversos países intensifica-se.

O MPF passa a se orientar a fim de atender as demandas internacionais e passa, também, a promover novas demandas divulgando os êxitos dos processos em curso, promovendo a capacitação dos procuradores e servidores, estabelecendo novos contatos no exterior e passando a integrar redes formais de cooperação com outros congêneres no exterior. Nesse sentido, o MPF se integra à Rede GAFILAT (Grupo de Ação Financeira da América Latina) e fortalece sua posição na Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos (AIAMP) por meio de várias redes temáticas como narcotráfico, corrupção e crime organizado.

Nesse sentido, a SCI “implementou novos procedimentos, elaborou e executou projetos, estabeleceu rotinas de trabalho com vistas a otimizar e tornar mais eficiente a atuação do MPF como instituição que preza pela qualidade da cooperação internacional” (MPF, 2017), criando um manual de boas práticas que tem por objetivo dar respostas de forma ágil e com qualidade aos parceiros nacionais e à comunidade internacional. Como exemplo de boas práticas adotadas pela SCI está o seu pioneirismo na tramitação do Procedimento Extrajudicial Eletrônico, a contratação dos tradutores residentes, a criação Sistema de Controle de Pedidos de Tradução (SCOT), a elaboração de editais de seleção para missões internacionais, a promoção de cursos sobre cooperação jurídica internacional, entre mais de outros 40 itens que constam no seu Manual de Boas Práticas.

³⁷ Grupo Executivo (GE) é composto por pessoas com notório conhecimento em direito internacional e foi criado por meio da Portaria PGR/MPF n. 455/2017 para fazer frente à crescente demanda na área internacional, buscando soluções que reflitam uma posição de consenso institucional do MPF. Entre suas funções estão prestar auxílio a SCI na execução de pedidos de cooperação jurídica internacional passiva; executar procedimentos que envolvam pessoas politicamente expostas (PPE), pessoas com foro especial por prerrogativa de função e em casos sensíveis, entre outros (MPF, 2017).

Para além, com os sucessivos avanços da tecnologia, surgiram modos inéditos de comunicação e de transmissões instantâneas entre polos bastante longínquos, levando aos efeitos interativos das redes tecnológicas de interligação no tempo e no espaço. O sistema financeiro aproveitou a expansão tecnológica na área da informática e o desenvolvimento das telecomunicações para informatizar a área operacional. Como bem informa Faria (2004), a expressiva queda do custo de transmissão de informações e a rapidez no processamento dos dados viabilizaram a conexão on-line a partir de longas distâncias.

Deste modo, o tempo despendido nas transações foi progressivamente mitigado, reduzindo “as defasagens de horários de funcionamento dos principais sistemas domésticos de pagamento”, bem como “aumentando a velocidade dos fluxos de recursos e da circulação de capitais” (FARIA, 2004), criando mecanismos multilaterais de compensação cambial, entre outras vantagens.

Para acompanhar esta drástica evolução tecnológica que alcançou o sistema financeiro internacional e as conseqüentes veias de desvio e lavagem de dinheiro a partir daí descobertas, o MPF também precisou passar com uma adaptação ao avanço da informação.

Como uma das boas práticas implementadas, foram valorizados os mecanismos informais de cooperação. Iniciou-se então a utilização de aplicativos de comunicação on-line como WhatsApp e Telegram a fim de facilitar o contato entre Procuradores de outros países, que antes eram inacessíveis. Para além, a própria instituição passou a investir na capacitação de idiomas para servidores e membros pagando bolsas de estudos em francês, inglês, mandarim, entre outras línguas e, ainda em 2013, foram contratados 02 (dois) tradutores residentes e criado sob coordenação do Dr. Vladimir Aras o já citado sistema de controle dessas traduções chamado SCOT (Sistema de Controle e Organização de Traduções)³⁸ a fim de que fosse propiciado o acompanhamento e gestão mais adequada dos pedidos de Procuradores e Procuradoras de todo o Brasil em matéria de tradução.

Em suma, o processo de internacionalização do Ministério Público Federal ocorreu interna e externamente. Para além da sua reestruturação interna, da gradativa valorização dada ao tema, das leis, tratados e formação acadêmica dos seus membros, tem-se a expansão das redes de cooperação jurídica internacional em matéria penal, o

³⁸ O Sistema de Controle de Pedidos de Tradução, ou SCOT, é um software que profissionalizou a gestão de pedidos de tradução uma vez que, ao invés de planilhas, os Procuradores e servidores podem gerenciar de modo prático as traduções solicitadas nacionalmente, acompanhando, a qualquer tempo, o andamento e a conclusão das solicitações (MPF, 2017).

fortalecimento da cooperação no âmbito das Organizações de Inteligência Financeira (OIFs) (como a Unidade de Inteligência Financeira (UIF), antigo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)) que se relaciona muito fortemente com seus congêneres numa rede chamada Grupo de Egmont³⁹, e também a intensificação da atuação da Receita Federal e suas agências tributárias no exterior buscando trocas automáticas de dados de contribuintes estrangeiros.

O propósito de tudo isso foi a facilitação do acesso das autoridades estrangeiras e organismos internacionais a informações sobre prazos, procedimentos jurídicos, processos investigativos e obtenção de provas, a fim de solucionar as mais diversas questões jurídicas que envolvem duas ou mais nações.

3.3 DESENVOLVIMENTO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA SCI

Nesta seção, será descrita e analisada o processo de cooperação jurídica internacional dentro do MPF.

Para se fazer um pedido de cooperação são necessários subsídios suficientes que o fundamentem. Por detrás do pedido formal de cooperação há, portanto, uma prévia atuação do Ministério Público Federal em conjunto com suas agências parceiras (Procuradores, Promotores, Policiais Federais, Unidades de Inteligência Financeira, Agências Tributárias, entre outros) a fim de produzir inteligência⁴⁰, isto é, informação. Tais negociações prévias ao pedido formal são feitas a partir de canais construídos ao longo do tempo, sendo o mais antigo deles a International Criminal Police Organization (INTERPOL).

No momento em que a inteligência produzida localiza a prova, o pedido de cooperação é enviado pela via formal (Autoridade central) ao exterior.

Conceitualmente, Autoridade central “é um órgão técnico especializado, em regra não-jurisdicional, que se encarrega da interlocução internacional em matéria de cooperação jurídica” (ARAS, 2010, p. 86). Sua missão precípua é receber e transmitir os pedidos de cooperação, analisar a adequação das solicitações, orientar a parte solicitante,

³⁹ O Grupo de Egmont (Egmont Group) é um corpo de 155 unidades de inteligência financeira (UIFs) que fornece uma plataforma para o intercâmbio seguro de conhecimentos e informações financeiras nacional e internacionalmente, a fim de combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo (ROCHA, 2019).

⁴⁰ Conceitua-se inteligência como a informação que orienta a decisão do agente público. Inteligência governamental e inteligência do agente público.

coordenar e acompanhar a execução do pedido, bem como fomentar melhorias no sistema de cooperação a fim de facilitar e acelerar a tramitação dos pedidos de auxílio interetático.

Em suma, cabe à Autoridade central a tramitação de informações e provas com o objetivo de evitar falhas na comunicação internacional, evitar o seguimento de pedidos inadequados e evitar a adoção de mecanismos de cooperação que não condizem com as diretrizes legais. Realizando este prévio juízo de admissibilidade administrativo, os documentos obtidos no exterior são considerados formalmente válidos no Estado requerente e, portanto, dispensam a autenticação de documentos pelos cônsules do país interessado (receptor), em suas funções notariais reconhecidas pela Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963 e substituem o selo diplomático. Para além, ao receber os pedidos de assistência mútua, a Autoridade central pode atendê-los se tiver competência legal (execução direta dos pedidos) e remetê-los às autoridades competentes para seu atendimento (execução indireta).

Por outro lado, para o Procurador da República Vladimir Aras em entrevista concedida em março de 2019, no bojo da pesquisa de campo desta dissertação, a autoridade central possui “atividade cartorial”, sendo sua função “autenticar a prova”. Isso porque não é da sua responsabilidade a investigação: o ativo já está localizado, a pessoa a ser capturada e extraditada já está identificada e também já se sabe onde a prova está ou pode estar. Deste modo, cabe à autoridade central promover o liame entre os pontos da investigação através da cooperação internacional, observando itens de segurança de autenticidade, confiabilidade e origem da prova e, ainda, o critério de limitação em relação ao seu uso - que pode ser estabelecido pelo Estado que disponibiliza a prova ao Brasil e deve ser observado em razão do Princípio da Especialidade⁴¹.

A primeira menção a autoridades centrais em tratados internacionais remonta à Convenção da Haia de 1965. No espaço jurídico da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi o artigo 4º da Convenção Interamericana sobre Rogatórias (Panamá, 1975), que introduziu o instituto da Autoridade central, ao passo que no Mercosul isto se deu com o artigo 2º do Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa de 1992:

CAPÍTULO II

Autoridades Centrais

⁴¹ O princípio da especialidade revela que a norma especial afasta a incidência da norma geral.

Artigo 2

Para efeitos do presente Acordo, os Estados Partes indicarão uma Autoridade central encarregada de receber e dar andamento a pedidos de assistência jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa. Para tanto, as Autoridades Centrais comunicar-se-ão diretamente entre si, permitindo a intervenção das respectivas autoridades competentes, sempre que necessário.

Os Estados Partes, ao depositarem os instrumentos de ratificação do presente Acordo, comunicarão essa providência ao Governo depositário, o qual dela dará conhecimento aos demais Estados.

A Autoridade central poderá ser substituída em qualquer momento, devendo o Estado respectivo comunicar o fato, no mais breve prazo possível, ao Governo depositário do presente Acordo, para que dê conhecimento aos demais Estados Partes da substituição efetuada⁴².

Já quanto a indicação da autoridade central pelos Estados Partes, esta é organizada de acordo com a legislação interna de cada um dos países, que o faz tão logo o tratado é assinado ou ratificado ou logo que se consuma a adesão, por meio de uma declaração integrativa ou de uma simples notificação. Em alguns casos - restritos, porém, aos tratados bilaterais -, a Autoridade central é designada no próprio texto do acordo.

Atualmente no Brasil o papel de Autoridade central é desempenhado pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), órgão do Ministério da Justiça, estando suas competências administrativas previstas no artigo 2º, inciso II, alínea 'a', item 3, e no artigo 11, inciso IV, do Decreto n. 6.061/2007. Em outros casos, a Autoridade central é o Ministério Público Federal, por intermédio da Secretaria de Cooperação Internacional (SCI), órgão da Procuradoria-Geral da República. Por fim, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) serve como intermediário dos pedidos de extradição ativa e passiva, bem como nos pedidos de cooperação que não tem como fulcro a assinatura de algum tratado, o que significa que a tramitação é diplomática.

Como se vê, existem duas etapas num pedido de cooperação: a. a articulação direta dentro da rede internacional de inteligência em busca de informação e localização da prova (Pre MLA), bem como a fim de ajustar a forma e requisitos corretos para sua

⁴² Decreto n. 6.891, de 2 de julho de 2009. Promulga o Acordo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile.

obtenção por meio do canal oficial e b. a cooperação intermediada⁴³ pela Autoridade central, seja o Itamaraty, o Ministério da Justiça ou a Procuradoria Geral da República.

Em um exemplo de cooperação jurídica internacional passiva, uma autoridade judicial ou do Ministério Público em geral de outro país, neste caso hipotético da Espanha, tem a informação (inteligência) de que uma determinada pessoa que está sendo acusada por lavagem de dinheiro o desviou ao Brasil. A fim de ter acesso às provas que subsidiem a sua investigação, a Espanha envia um pedido de cooperação jurídica internacional ao Brasil com fundamento no Acordo de Cooperação e Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal entre a República Federativa do Brasil e o Reino da Espanha, promulgado pelo Decreto n. 6.681/2008, solicitando por meio de ofício eletrônico a quebra do sigilo bancário.

Este pedido chegará à Autoridade central brasileira (sendo neste exemplo a DRCI, nos termos do art. 4º do citado tratado) que receberá o pedido e encaminhará para a PGR cumprir, de acordo com a Portaria Conjunta entre MJ, PGR e AGU n. 01/2005. Sendo a quebra do sigilo bancário, por exemplo, a PGR recebe o pedido encaminhado e analisa o cumprimento dos requisitos básicos para prosseguimento, sendo eles, (i) a identificação da autoridade competente da parte requerente; (ii) descrição dos fatos e da investigação ou do processo, com menção aos delitos a que se refere e transcrição dos tipos penais correspondentes; (iii) descrição das medidas de auxílio solicitadas; (iv) objeto, motivo e finalidade do pedido de auxílio; (v) identidade das pessoas sujeitas à investigação ou ao processo, indicando a sua nacionalidade e o seu domicílio, na medida do possível. Outros requisitos também poderão ser observados, de acordo com as exigências de cada tratado.

Se não estiverem preenchidos os requisitos indispensáveis para prosseguimento do pedido, haverá sua devolução. Os principais motivos de recusa são a má qualidade da tradução, inserção de dados equivocados, deficiência da narrativa/ insuficiência de dados/ homônimos, ausência de quesitos para o interrogatório ou inquirição e a designação da data de audiência sem atenção ao prazo. Antes da devolução, contudo, “caberá à Autoridade central solicitar a remessa de documentação complementar, a retificação de dados ou designação de nova data para audiência” (MPF, 2014).

Por outro lado, estando devidamente preenchidos os requisitos, a PGR instaura o Procedimento de Cooperação Internacional, mais conhecido como PCI. O PCI é um

⁴³ Cooperação direta, sem qualquer intermediário, existe essencialmente na União Europeia (UE), em que se aplica o princípio do reconhecimento mútuo da cooperação. Há várias ferramentas na UE que permitem que procuradores e juízes obtenham nos países vizinhos um dado, informação ou prova.

procedimento extrajudicial de controle, instrução e execução dos pedidos de cooperação internacional de competência do MPF. No final de 2015 foi desenvolvido pela SCI e pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC) o projeto PCI eletrônico (PCI-e), o qual proporcionou mais celeridade e transparência à tramitação dos pedidos de cooperação pois todo o fluxo de procedimentos passou a ser realizado por ele, desde a recepção e cadastro de documentos vindos do exterior, elaboração de minutas de autuação, providências quanto à execução dos pedidos no Brasil ou no exterior até a conclusão e arquivamento do pedido de cooperação (MPF, 2016).

O PCI-e integrou-se ao Sistema Único (sistema web interno utilizado por todos os membros, servidores e procuradores), o que foi um grande passo para que pudessem “utilizar procedimentos administrativos eletrônicos de forma ampla e ágil, contribuindo para o atendimento de prazos, em sintonia com atual modelo de processo judicial eletrônico” (MPF, 2016), gerando ainda a possibilidade de se trabalhar por meio do Sistema Único desde o início do procedimento até o seu arquivamento final, com a cooperação cumprida.

Instaurado o PCI por meio de uma portaria, então, delimita-se o que é necessário ser feito para cumprimento do pedido de cooperação. Caso seja possível, a própria SCI executa o pedido e, caso não seja da sua competência territorial, é determinado o cumprimento por algum procurador com atribuição legal. No caso em tela, sendo o sigilo bancário quebrado pela Justiça Federal da Bahia, a SCI encaminhará para um procurador lotado na Bahia para que, enfim, seja solicitada a quebra do sigilo ao juízo competente. O juiz, então, colhe os dados bancários solicitados, os quais são devolvidos pelo procurador por meio do Sistema Único à SCI que, por sua vez, analisa se tudo que a Espanha requereu foi cumprido e retorna com a resposta da cooperação ao DRCI (Autoridade central) que, então, emite a resposta do pedido de cooperação para a Espanha.

Já em um exemplo de cooperação jurídica internacional ativa, um membro do MPF está investigando um caso de corrupção e lavagem de dinheiro e precisa bloquear valores que encontram-se na Suíça. Este procurador, então, envia através do Sistema Único o pedido para a SCI que, após recebido, tem seus requisitos de prosseguimento avaliados.

Estando tudo corretamente instruído, a SCI instaura um PCI-e a fim de acompanhar o andamento do pedido e colacionar nesse processo eletrônico as eventuais comunicações (via ligação, ofício ou e-mail) entre a Suíça e o Brasil, bem como envia os documentos para o setor de tradução por meio do Sistema de Controle de Pedidos de

Tradução. Esse sistema, mais conhecido como SCOT, gera uma ordem de serviço e informa o prazo em que será concluída a tradução.

Posteriormente, esse pedido é encaminhado para a chancela da Autoridade central (caso esta não seja a própria SCI) que, por fim, o remete ao país destinatário.

De acordo com a Relatório de Gestão 2018 do MPF (2018), entre 01 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2018 houve o total de 1.402 Procedimentos de Cooperação Internacional (PCIs) distribuídos na Secretaria de Cooperação Internacional. De acordo com os temas e tipos de cooperação, tiveram na (i) Cooperação ativa: 117 vinculados à Lava-Jato; 26 vinculados à área Cível; 68 vinculados à Convenção de Nova Iorque (alimentos); 55 vinculados à Extradicação; 68 vinculados ao Pedido Internacional de Informações (Pre MLA); 228 vinculados à área Penal em geral; 0 vinculados às Relações Internacionais; já na (ii) Cooperação Passiva: 276 vinculados à Lava-Jato; 3 vinculados à área Cível; 71 vinculados à Convenção de Nova Iorque (alimentos); 57 vinculados à Extradicação; 85 vinculados ao Pedido Internacional de Informações (Pre MLA); 348 vinculados à área Penal em geral; 0 vinculados às Relações Internacionais.

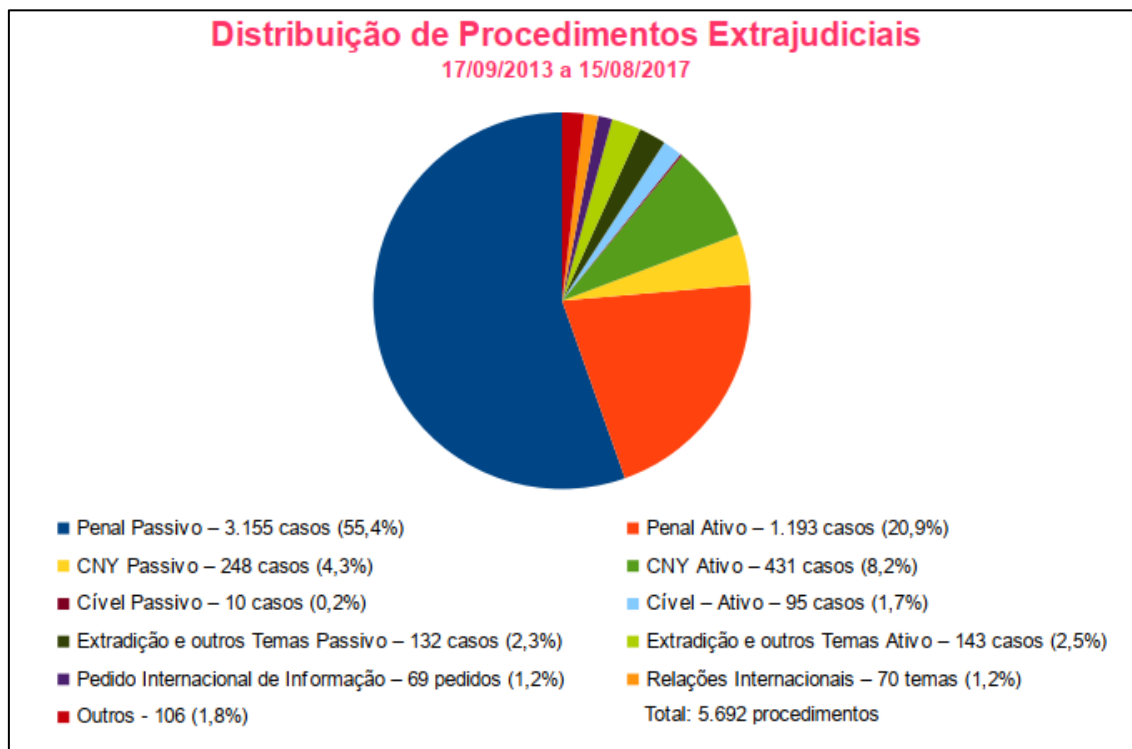
Numa breve análise dos dados, tem-se que no ano de 2018 a SCI instaurou 562 (40,1%) Processos de Cooperação Internacional ativos e 840 (59,9%) Processos de Cooperação Internacional passivos.

Já quanto ao tema, tem-se 393 (28,04%) vinculados à Lava Jato; 29 (2,06%) vinculados à área Cível; 139 (9,92%) vinculados à Convenção de Nova Iorque (alimentos); 112 (7,98%) vinculados à Extradicação; 153 (10,92%) vinculados ao Pedido Internacional de Informações⁴⁴; 576 (41,08%) vinculados à área Penal em geral; 0 (0%) vinculados às Relações Internacionais.

Sendo assim, tem-se que o expoente da atuação da Secretaria de Cooperação Internacional encontra-se na seara penal. No período de um ano foram 969 pedidos distribuídos entre a Lava Jato e demais situações penais em geral, o que corresponde a 69,12% do trabalho desenvolvido no período.

⁴⁴ Informações trocadas diretamente entre o Ministério Público brasileiro e o Ministério Público de outros países ou, ainda, informações extraídas através da Interpol.

Já nos anos anteriores, especificamente entre 2013 e 2017, vê-se que a atuação das diversas áreas mantém proporcionalidade semelhante ao ano ora narrado de 2018:



A operação que mais se beneficiou de toda preparação institucional do MPF narrada neste capítulo foi a própria Lava-Jato.

A Lava Jato começou em 2009 com o objetivo de apurar crimes financeiros e de desvio de recursos públicos relacionados ao ex-deputado federal José Janene no Paraná e, em julho de 2013, a investigação passou a monitorar as conversas do doleiro⁴⁵ Carlos Habib Chater. Foram identificadas a partir daí quatro organizações criminosas que se relacionavam, todas lideradas por doleiros. Posteriormente, o MPF recolheu provas de um imenso esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobrás (MPF, 2019) e grandes empreiteiras.

Seu nome “decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas” (MPF, 2019), o qual acabou se consagrando como o nome da operação como um todo. Em 17 de março de 2014, deflagra-se a primeira fase ostensiva da operação sobre as organizações criminosas dos doleiros e possui, atualmente, 60 fases de investigação. Inicialmente as investigações buscavam apenas desvendar

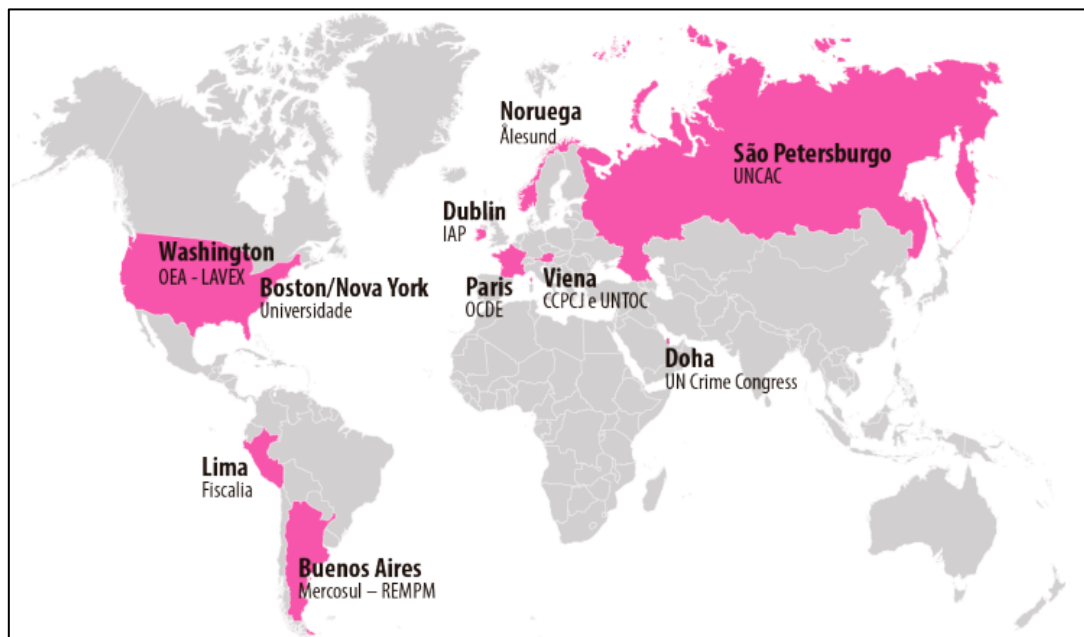
⁴⁵ Operador do mercado paralelo de câmbio.

crimes envolvidos com operações ilícitas dos postos de combustíveis, contudo, “com o avanço das procuras, novas provas foram obtidas e um grande esquema de corrupção que englobou grandes setores da economia, tais como: petróleo, construção civil, setor financeiro e a própria esfera política do País, foi revelado” (PADULA; ALBUQUERQUE, 2018).

Quando a investigação acelerou-se em março de 2014 e se entendeu pela necessidade de criação de uma força tarefa, o MPF precisou apoiar-se sobre colunas estratégicas de atuação, sendo elas: a um, a articulação e a ação coordenada entre a força tarefa do MPF e demais grupos especializados de outras instâncias, como policiais federais e agentes da Receita Federal; a dois, a utilização de ferramentas cíveis (e não apenas penais) para tratar o fenômeno da corrupção; a três, o pilar da comunicação social com rotina de entrevistas coletivas a cada operação, notas à imprensa e o Portal da Lava-Jato, visto que não seria viável executar uma investigação de tamanha envergadura e complexidade sem dialogar com a sociedade civil e demais atores; a quatro, o pilar da Ciência e Tecnologia, que consistiu em usar os mecanismos que foram adquiridas pelo MPF ao longo do tempo, como ferramentas de análise de Big Data, extração de dados e elaboração de relatórios capazes de acelerar a compilação das informações que seriam, posteriormente, transformadas em provas; a cinco, a utilização das ferramentas consensuais, considerando-se aí tanto a leniência na parte administrativa quanto a leniência criada para a improbidade administrativa e, ainda, o uso intensivo da colaboração premiada nas questões penais a fim de ampliar a capacidade probatória e apontar mais linhas investigativas na operação; por fim, a seis, a cooperação internacional, a qual sempre foi feita a partir de contatos diretos através do Pre Mutual Legal Assistance (Pre MLA), que consiste numa etapa em que se faz o rastreamento internacional e localização da informação e, apenas posteriormente, se formaliza o pedido de cooperação, tendo por finalidade a obtenção de provas como quebras de sigilo bancário; buscas, apreensões e oitivas de testemunhas; bloqueios, apreensões e sequestros; e, ainda, repatriação de ativos localizados no exterior.

Nesse ponto é preciso destacar que a cooperação jurídica internacional colaborou de forma decisiva para o “deslinde da autoria e materialidade de diversos crimes, representando um mecanismo de obtenção de provas processuais fundamental para a comprovação cabal de fatos criminosos e para a recuperação de ativos ilícitos localizados no exterior” (GIACOMET JUNIOR, 2019).

As práticas nela desenvolvidas ou aperfeiçoadas foram apresentadas em diversos foros internacionais, conforme quadro abaixo:



Em julho de 2014 a Secretaria autuou o primeiro Processo de Cooperação Internacional (PCI) relativo ao caso Lava Jato. Desde então, com elementos do que se tem consolidado até o presente momento, foram recebidos 798 pedidos de cooperação jurídica internacional em matéria penal, sendo 400 ativos e 398 passivos; 53 pedidos de cooperação jurídica internacional em matéria civil, sendo 49 passivos e 04 ativos; e, por fim, 16 pedidos de cooperação jurídica internacional em matéria extradicional, sendo 15 ativos e 01 passivo. Somando-se os casos em matéria penal, civil e de extradição, portanto, já foram tramitados 867⁴⁶ pedidos de cooperação jurídica internacional relacionados à Operação “Lava Jato”, atingindo o número de 61 países alcançados (GIACOMET JUNIOR, 2019).

Para além da quantidade de pedidos gerados pela cooperação jurídica, ressalta-se o êxito dos seus resultados. Dentre as 798 solicitações ativas e passivas de cooperação em matéria penal, por exemplo, em 58,5% foi possível receber devoluções de diligências ou informações conclusivas, sendo este mais um “indicador que demonstra o aumento da efetividade e da celeridade na obtenção de medidas processuais e provas no exterior” (GIACOMET JUNIOR, 2019).

⁴⁶ Esse número inclui pedidos elaborados não apenas pelo Ministério Público Federal, mas também pela Polícia Federal, Justiça Federal, Receita Federal e pela Controladoria-Geral da União.

Todos esses números despertaram interesse da comunidade internacional em razão das técnicas de investigação desenvolvidas pelo MPF e da sua articulação com os demais mecanismos de cooperação internacional. Em setembro de 2015 o MPF apresentou os resultados da Operação Lava-Jato à ONU, em reunião de trabalho da Convenção das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) em Viena (Áustria).

Representantes de 140 países discutiram as práticas adotadas por “signatários da convenção para implementar estratégias e procedimentos para a recuperação e devolução de valores desviados dos cofres públicos”, tendo a Lava Jato sido apresentada “como exemplo de sucesso na identificação de dinheiro depositado em contas bancárias no exterior e na adoção de procedimentos céleres para a devolução imediata dos valores” (MPF, 2019).

Na oportunidade, ressaltou-se que a criação da Secretaria de Cooperação Internacional foi a alavanca propulsora para que os casos de cooperação jurídica internacional “fossem tratados de forma mais rápida e eficiente, permitindo negociações diretas com autoridades estrangeiras para agilização dos pedidos de rastreamento e bloqueio de contas e repatriação de ativos”, bem como foram expostas algumas das “estratégias da investigação, os métodos de superação aos entraves decorrentes do processo de repatriação de ativos e, ainda, a importância da cooperação internacional para a evolução do caso” (MPF, 2019).

Em que pese a DRCI seja a autoridade central para os pedidos de cooperação envolvendo a Lava-Jato, situações específicas em que seja inequívoco o perigo em razão da demora e em que não haja tempo hábil às formalidades do pedido permitem que os dados possam ser colacionados ao conjunto probatório da investigação sem intermediação da autoridade central, cabendo ao Poder Judiciário cancelar seu uso.

Em outros termos, diante de situações urgentes em que não seja possível aguardar a intermediação e legitimação das provas que ocorre ordinariamente por meio da autoridade central, o MPF através da SCI realiza o pedido diretamente ao país destinatário.

O primeiro caso se deu na constância da própria Operação Lava-Jato em que, por urgência, a prova foi solicitada de forma direta, cancelada em juízo e depois ratificada, visto que posteriormente houve um pedido formal de cooperação a fim de receber aquela mesma prova por meio da autoridade central. Para além, em caso de urgência e em caso de não ser questionada pela defesa o modo de recepção direta da prova, não haverá necessidade de ratificação por meio da autoridade central. Nesse sentido, a prova ainda

será válida por conta da ratificação tácita. Como exemplos de dispensa da autoridade central tem-se o Caso Hashtag, operação contra o terrorismo do Paraná, Caso Click4Drugs e, ainda, Operação Cavalo de Fogo.

Nestes casos, o parecer do MPF expressou concordância à desnecessidade de intermediação da autoridade central, entendendo a instituição que se trata de uma forma de validação de provas de modo mais célere e sem prejuízo à cadeia de custódia⁴⁷.

3.4 REDES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, FOROS E MISSÕES INTERNACIONAIS DO MPF: UMA DESCRIÇÃO

Compreendida atualmente como “ferramenta acessível e cada vez mais eficiente para o combate internacional ao crime” (GIACOMET JUNIOR; SILVEIRA, 2017), a cooperação jurídica internacional vem associada à conformação de redes de relações, que seguem consolidando-se a despeito das fronteiras geográficas, hoje porosas, e evoluindo a cada nova tecnologia integrada.

Essa associação é necessária porque a construção de um pedido de cooperação internacional não é um ato simples.

Em que pese a multiplicidade de marcos normativos da prática da cooperação internacional tenha conferido maior segurança às relações internacionais, exige-se cada vez mais conhecimento e coordenação para atuar perante as jurisdições estrangeiras, sendo necessário dominar não apenas “a matéria de cada um desses tratados, mas também suas constantes atualizações de conteúdo, os eventuais protocolos adicionais e, ainda, a lista de países que a eles aderiram” (MJ, 2019), constituindo desafio aos profissionais que lidam com o assunto.

Somado a isso, tem-se o em geral parco conhecimento acerca do ordenamento jurídico e processual vigente no país destinatário, bem como a carência de informação sobre as autoridades estrangeiras competentes e as barreiras impostas pelas diferenças linguísticas.

Ao passo em que houve a intensificação dos pedidos ativos e passivos da cooperação jurídica internacional nos últimos anos e a necessidade de aprimoramento a fim de conferir celeridade e efetividade ao cumprimento dos pedidos de auxílio, forçosa foi a busca por alternativas aos desafios ora narrados. Uma destas alternativas foi a criação

⁴⁷ Cadeia de custódia da prova trata-se da ordem cronológica que registra a sequência de custódia, controle, transferência, análise e disposição de evidências físicas ou eletrônicas.

de “iniciativas complementares aos tradicionais métodos de cooperação jurídica internacional, com o escopo de favorecer a comunicação direta e acessível entre os países: a criação de redes de cooperação internacional” (MJ, 2019).

As redes são há muito tempo uma característica familiar das relações internacionais, atores importantes na política internacional e representam um modo específico de interação e governança internacional. São tratadas como um modo de organização que vai além do caráter hierárquico dos Estados, do convencional das organizações ou das relações voláteis de negociação dos mercados.

A lente da análise de rede oferece uma visão mais ampla e contrastante: as redes são conjuntos de relações materiais e sociais que formam estruturas por meio de processos dinâmicos que, por sua vez, podem restringir e capacitar agentes. Sua análise complementa as abordagens estruturais das relações internacionais, que tradicionalmente se concentram nos atributos dos atores e nos equilíbrios estáticos. Ele também fornece métodos para medir essas estruturas, permite a operacionalização de processos como socialização e difusão, bem como abre novos caminhos para reconsiderar conceitos centrais nas relações internacionais, como o poder (HAFNER-BURTON; KAHLER AND MONTGOMERY, 2009).

As redes têm sido consideradas nas relações internacionais como um modo de organização que facilita a ação coletiva e a cooperação, exerce influência ou serve como meio de governança internacional. Talvez o exemplo mais conhecido seja a rede ativista transnacional, descrita por Keck e Sikkink (1998) ou as redes de governança que começam com a cooperação transgovernamental, como descrito por Keohane e Nye (1989).

A análise de rede visa identificar padrões de relacionamentos e vincular essas relações a resultados de interesse, sendo as relações estruturais tão ou mais importantes que os atributos das unidades individuais para determinar tais resultados.

Em sua especificidade, as redes de cooperação internacional são grupos que têm por escopo solucionar as dificuldades existentes na cooperação através da comunicação, pautando-se na troca de informações, realização de contatos informais, remarcação de audiências, exames preliminares dos pedidos de auxílio, informações sobre o andamento dos pedidos encaminhados, promoção de encontros regulares, dentre outros. Caracterizam-se, portanto, pela informalidade com que tratam suas comunicações, a fim de ser célere e menos burocrática; pela complementaridade, aos trâmites formais das autoridades competentes; pela horizontalidade, uma vez que não há hierarquia entre elas;

e, por fim, pela flexibilidade, vez que os Estados são livres para designar quem irá atuar nas redes de cooperação.

São formadas por pontos de contato designados pelas autoridades dos países, os quais atuam como intermediários na facilitação e intensificação da cooperação entre seu país e os demais membros da rede.

Cada rede apresenta um determinado perfil, mas usualmente se constitui sob espaços virtuais se propondo a:

(1) Compilar a documentação normativa potencialmente útil à regulação das relações entre os países que a compõem; (2) Disponibilizar dicas importantes sobre o manejo dos instrumentos normativos; (3) Manter atualizados os textos dos tratados, bem como a lista dos países aderentes; (4) Promover cursos de capacitação e especialização de profissionais que lidam com a cooperação internacional; (5) Informar os canais de contato das autoridades competentes por temas específicos em cada um dos países; e (6) Disponibilizar informações sobre o sistema jurídico e a legislação doméstica aplicável nos países (Ministério da Justiça, 2019).

São comumente criadas no âmbito de organizações regionais, paralelamente ou em consequência de acordos multilaterais de auxílio jurídico mútuo.

Traçando uma breve análise do último quinquênio, destaca-se a atuação do MPF em redes de cooperação, as quais desafiam as visões convencionais de poder nas relações internacionais. Isso porque a partir de uma análise estrutural de tais redes infere-se que o poder não é mais derivado apenas ou principalmente de atributos individuais, como recursos materiais. O poder social como poder de rede de acesso, definido como “proeminência em redes onde informações valiosas e recursos escassos são transferidos de um ator para outro”, é também relacionado a uma das várias definições concorrentes de centralidade e poder (HAFNER-BURTON; KAHLER AND MONTGOMERY, 2009).

Nesse sentido tem-se a vinculação do MPF a diversas redes, dentre elas:

(i) Rede Ibero-americana de Cooperação Judicial (IberRED) - é uma estrutura formada pela conexão de Ministérios Públicos e órgãos judiciais dos 23 países que compõem a Comunidade Ibero-americana de Nações. Na reunião constitutiva, realizada em outubro de 2004 em Cartagena das Índias, Colômbia, foi adotado o regulamento que o rege através dos membros da Conferência de Ministros da Justiça dos Países Ibero-Americanos (COMJIB), da Comissão Judicial Ibero-Americana (CJI) e da Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos (AIAMP). Sua regulamentação definiu os dois objetivos principais da IberRED: a. otimizar a cooperação judiciária em matéria penal e

civil entre países participantes da Comunidade Ibero-americana de Nações; e b. estabelecer progressivamente e manter atualizado um sistema de informações sobre os diferentes sistemas jurídicos da Comunidade Ibero-Americano das Nações. Em suma, trata-se de uma rede orientada para estabelecer um sistema de informações, aprimorar a cooperação judicial em matéria civil e penal entre seus membros e otimizar os instrumentos normativos destas matérias, fortalecendo os laços de cooperação entre os países na conformação de um Espaço Judicial Ibero-americano.

É formada por uma Secretaria Geral e pelos seus membros operacionais, sendo estes as autoridades centrais e os pontos de contato. Os pontos de contato são as pessoas especializadas no assunto, nomeadas pelas autoridades centrais de cada país e os facilitadores da cooperação, os quais possuem a função de a. fornecer todas as informações necessárias a fim de subsidiar pedidos de cooperação eficazes; b. transferir para as autoridades competentes do seu país as diretrizes recebidas pela Secretaria Geral da IberRED; c. procurar soluções para as dificuldades que possam surgir em razão de um pedido de cooperação judiciária; d. colaborar na organização das reuniões anuais da Rede, entre outras.

Seus grupos de trabalho dividem-se em temas, sendo eles extradição, assistência penal mútua, subtração de menores, transferência de pessoas condenadas, crime organizado e corrupção.

No âmbito da Rede Ibero-americana de Cooperação Jurídica Internacional (IberRED) foi desenvolvida uma iniciativa multilateral de transmissão eletrônica de pedidos de cooperação em matéria penal, o Sistema Seguro de Comunicação Iber@. Trata-se de uma ferramenta com o fim de propiciar comunicação fácil, acessível, segura e confidencial entre os Pontos de Contato e Links das autoridades e Links das autoridades centrais da referida Rede. Também é destacado que o Sistema Iber @ Insurance não requer software específico, o que permite seu uso de qualquer computador com acesso à internet, com a garantia de segurança que requer acesso a um espaço comum e organizou a comunicação entre diferentes operadores jurídicos graças à um sistema de autenticação. Atualmente, a nova Plataforma Iber@ está sendo negociada em tratado no âmbito da COMJIB, para viabilizar também a transmissão de pedidos de cooperação jurídica internacional (GIACOMET JUNIOR, 2018).

Entre as atividades realizadas pela IberRED tem-se memorandos de entendimento com a Eurojust (2009), com a Rede Judiciária Europeia (2010) e com o Conselho de Ministérios Públicos Centro-americano (2011), bem como acordos de colaboração com a

Rede de Capacitação de Ministérios Públicos Ibero-americanos (RECAMPI) (2010), com a Escola Superior do Ministério Público da União do Brasil (ESMPU) (2011) e com a Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL) (2012), bem como a participação e promoção de inúmeras cúpulas, seminários, reuniões, acordos, boletins, assembleias, plenárias e cursos.

Seu último registro de relação direta com o Brasil data de 2014, em reunião com a Procuradoria-Geral da República e com a Secretaria de Cooperação Internacional. Discutiu-se a possibilidade de realizar a próxima Reunião Plenária dos pontos de contato da Rede no Brasil, bem como os acordos da COMJIB sobre videoconferência e cibercrime.

Enfim, a constituição da IberRED aproveitou as sinergias decorrentes da integração de todos os atores envolvidos na assistência judicial internacional, bem como as vantagens de uma área, como o latino-americano, detentor de duas línguas e uma tradição comum, a fim de contribuir para a qualidade da cooperação jurídica internacional nos países da Comunidade Ibero-americana, melhorar os mecanismos existentes, fortalecer as relações de cooperação entre os países que a compõem e avançar na realização de uma justiça ágil e acessível para os cidadãos, aproveitando as novas tecnologias para reduzir o formalismo e aumentar a eficiência.

(ii) Rede de Recuperação de Ativos do GAFILAT (RRAG) é uma rede que se desenvolveu dentro do GAFILAT (Grupo de Ação Financeira da América Latina)⁴⁸ para promover a melhoria das políticas de luta contra lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça e outros crimes relacionados, recuperando os ativos oriundos de atividades ilícitas, reduzindo o potencial econômico das organizações criminosas e desestimulando suas atividades.

Na reunião plenária do GAFISUD (atual GAFILAT) em 2010 em Lima, Peru, por iniciativa do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e com o apoio da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas da Organização dos Estados Americanos (CICAD/OEA), da INTERPOL e da Secretaria Executiva do Grupo de Ação Financeira da América Latina (GAFILAT), foi proposta a criação de uma

⁴⁸ O GAFILAT é uma organização intergovernamental regional entre os países da América Latina, criado com o objetivo de combater a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo, visando a contínua melhoria das políticas nacionais ao fortalecimento de diferentes métodos de cooperação entre os Estados-Parte. (GIACOMET JUNIOR; OLIVEIRA, 2015)

rede de contatos na região de modo a facilitar a identificação e localização de ativos, produtos ou instrumentos de atividades ilícitas.

Assim foi formada a RRAG, rede composta por pontos de contato dos 16 países membros do GAFILAT mais a Espanha⁴⁹ e, no caso do Brasil, atualmente estão designados como pontos de contato o Departamento de Polícia Federal (DPF), além dos já conhecidos DRCI/MJ e PGR/MPF.

Entre os seus principais objetivos e compromissos está otimizar mecanismos para a identificação, localização e recuperação de ativos de origem ilícita; promover o intercâmbio de informações e atuar como um grupo consultivo para as autoridades nacionais competentes; aconselhar, prestar assistência jurídica mútua e compartilhar boas práticas, conhecimentos e experiências; bem como fornecer feedback para colaborar com investigações sobre o assunto. Para tanto, possui uma plataforma eletrônica que garante a proteção e segurança das informações trocadas, bem como estabelece reuniões periódicas a fim de fortalecer o intercâmbio de experiências e atualização jurídico-prática de cada país.

Em novembro de 2014, o Brasil sediou pela primeira vez uma reunião da RRAG (MJ, 2014). Representada pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (SNJ/MJ), a principal pauta foi o uso da citada plataforma eletrônica, criada em 2010, para o intercâmbio de informações criptografadas em ambiente seguro. Utilizada inicialmente apenas pelos países da América do Sul, em 2014 foi expandida à América Latina a fim de facilitar a cooperação entre seus membros.

Vale ressaltar que a criação da RRAG decorreu da observação de padrões internacionais designados pelo Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI), especialmente a Resolução n. 3 que sugere a criminalização da lavagem de dinheiro com base na Convenção de Viena e na Convenção de Palermo e, ainda, a Resolução n. 38 que se fundamenta na cooperação internacional como mecanismo efetivo para a contenção deste gênero de delito:

38. Assistência jurídica mútua: congelamento e confisco*

Os países deveriam assegurar que possuem a autoridade para adotar ações rápidas em resposta a pedidos de outros países para identificar, bloquear, apreender e confiscar bens lavados; produtos da lavagem de dinheiro, dos crimes antecedentes e do financiamento do terrorismo, instrumentos utilizados ou pretendidos de serem utilizados no cometimento desses crimes; ou bens de valor correspondente. Essa autoridade deveria incluir a capacidade de

⁴⁹ Em virtude da alta demanda de cooperação com os países latino americanos, a Espanha solicitou a inclusão de um ponto de contato na RRAG, pedido que foi aceito em 2013.

responder a pedidos feitos com base nos procedimentos de confisco sem condenação criminal prévia e medidas cautelares relacionadas, exceto se for inconsistente com os princípios fundamentais de direito interno. Os países também deveriam possuir mecanismos efetivos para administrar tais bens, instrumentos ou bens de valor correspondente, e acordos para coordenar procedimentos de apreensão e confisco, inclusive o compartilhamento de bens confiscados.

(iii) The Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative foi criada em 2009 por iniciativa da Interpol em parceria com o Banco Mundial e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC). Com 190 países membros, a StAR atua como um facilitador: ajuda os países a combaterem a corrupção em grande escala, especialmente o desvio de dinheiro público por altos funcionários do governo e seus colaboradores. O programa apoia os esforços para impedir a lavagem de dinheiro da corrupção e para confiscar ganhos ilícitos escondidos em países estrangeiros por funcionários corruptos. Em suma, trata-se de uma rede que reúne diferentes jurisdições envolvidas na luta global contra a corrupção, a fim de evitar a lavagem de dinheiro e facilitar o retorno mais sistemático e oportuno de ativos.

Para tanto, a Rede fornece plataformas para diálogo, colaboração, análises baseadas em fatos e propostas de estratégias, promovendo o contato entre Estados envolvidos na recuperação de ativos. Essa atuação colaborou para que diversos países desenvolvessem estruturas jurídicas, expertise institucional e as habilidades necessárias para rastrear e devolver ativos roubados não apenas de forma individual, mas em pedidos de cooperação internacional.

Seu trabalho baseia-se em extensa experiência prática e produtos de conhecimento inovadores, o qual desenvolve-se em parceria com várias organizações globais incluindo a Conferência dos Estados Partes da UNCAC, o G8, o G20, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Força-Tarefa de Ação Financeira (GAFI).

Uma das principais prioridades da StAR tem sido o combate ao uso indevido de estruturas legais para ocultar os resultados da corrupção e, ainda, a questão da transparência e apropriação benéfica.

Nesse sentido é que tem-se empreendido iniciativas para implementar reformas políticas, legislativas e institucionais na área de transparência e propriedade efetiva a partir de uma abordagem tripartida, qual seja: (i) envolver-se nos principais órgãos de definição de políticas e definição de normas (G8, G20, UE, OCDE, GAFI, Banco Mundial e outros) para aumentar a compreensão dessas questões e assegurar o compromisso

político sustentado; (ii) ajudar os países a construir e fortalecer suas estruturas legislativas e institucionais, inclusive por meio de uma ferramenta inovadora de Avaliação Nacional de Riscos, elaboração legislativa e anfitrião de programas de combate à corrupção e à criação de capacidade de combate à corrupção; e (iii) compartilhar conhecimento com as partes interessadas por meio de relatórios e ferramentas, como o banco de dados de casos do Watch Center e do Asset Recovery Ass Watch.

De acordo com o seu domínio⁵⁰, a StAR é a principal iniciativa internacional que se concentra exclusivamente na recuperação de ativos. Nos últimos 21 anos, as Filipinas recuperaram mais de US\$ 1 bilhão, principalmente da Suíça; em 2007, o Peru recuperou mais de US\$ 174 milhões de jurisdições como Suíça, Ilhas Cayman e Estados Unidos; US\$ 700 milhões foram congelados e confiscados pelas autoridades suíças e devolvidos à Nigéria.

A recuperação internacional de ativos é realizada por países que usam procedimentos legais, implicando geralmente em cooperação jurídica entre duas autoridades nacionais. Em que pese a StAR não pertença a esses processos e não possa investigar casos, processar casos ou solicitar assistência jurídica mútua, pode facilitar o trabalho das autoridades nacionais, fornecendo assistência técnica, serviços de consultoria, treinamento e atuando como um facilitador na cooperação internacional.

Em suma, seu trabalho é construído sob cinco pilares sendo eles (i) empoderar países para rastrear e recuperar ativos roubados; (ii) promover inovação e melhores práticas globais; (iii) defender padrões internacionais para recuperação de ativos roubados; (iv) promover parcerias entre autoridades governamentais, setor privado e sociedade civil doméstica e internacional; (v) comunicar as atividades, experiências e resultados da StAR a fim de aumentar a conscientização sobre as questões de recuperação de ativos.

(iv) Redes dentro da Associação Iberoamericana de Ministérios Públicos (AIAMP): A AIAMP é uma entidade sem fins lucrativos que integra os Ministérios Públicos da Ibero América. Fundada no Brasil em 1954 como a Associação Interamericana de Ministérios Públicos, mais tarde com a incorporação de Espanha e Portugal foi renomeada Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos (AIAMP). A entrada da França “resultou de gestões do PGR iniciadas durante a XXII Assembleia Geral da AIAMP, realizada em Quito em novembro de 2013, e que tiveram continuidade

⁵⁰ <https://star.worldbank.org/about-us/frequently-asked-questions>

ao longo deste ano com interlocução direta junto às autoridades francesas” (MPF, 2014). Hoje, 22 Ministérios Públicos e/ou Promotores Públicos da Ibero-América estão integrados nesta entidade, regida pelos estatutos da Associação.

Entre seus principais objetivos estão (i) fortalecer os vínculos de cooperação recíproca, solidariedade e enriquecimento profissional entre os Ministérios Públicos membros; (ii) promover o estabelecimento de estratégias comuns para enfrentar os problemas fundamentais da instituição, especialmente os referentes ao crime organizado (tráfico de drogas, terrorismo e tráfico de pessoas) e tratamento de vítimas e testemunhas; (iii) facilitar os vínculos e a comunicação com os Ministérios Públicos que não são membros da Associação, com vistas a contribuir para seu fortalecimento institucional dentro de seus respectivos sistemas jurídico-políticos.

Tendo, portanto, como eixo principal fortalecer os laços com seus Ministérios Públicos membros, desenvolver estratégias comuns no combate ao crime e facilitar links e comunicação com outras associações, a AIAMP estabelece laços de cooperação internacional e cooperação técnica por meio da transferência de conhecimento, de boas práticas e de tecnologia atualmente por meio de três grandes redes permanentes: Rede de Tráfico de Pessoas, Rede de Crime Virtual e Rede de Procuradores Antidrogas.

O projeto sobre Tráfico de Pessoas nasceu em 2008, graças à iniciativa do Ministério Público do Chile, com financiamento da Agência de Cooperação Alemã (GTZ) e da Agência de Cooperação Internacional do Chile (AGCI) com duração prevista para três anos.

Dentro das suas três fases houve treinamento de promotores chilenos pela polícia e promotores na Alemanha (Hamburgo) e nos Estados Unidos; a primeira Declaração dos Ministérios Públicos da Ibero-América contra o Tráfico de Pessoas, assinada pelos Procuradores Gerais; triangulação de conhecimentos entre especialistas chilenos para seus pares do Ministério Público de três países (Paraguai, República Dominicana e Bolívia); e, ainda, a assinatura de um Protocolo para Cooperação Internacional neste crime.

Em 2011, foi realizada a II Cúpula contra o Tráfico de Seres Humanos (Santiago do Chile), que mostra o principal resultado deste esforço coordenado: o “Protocolo de Cooperação Interinstitucional para o Fortalecimento da Investigação, Atendimento e Proteção das Vítimas do Tráfico de Pessoas entre os Ministérios Públicos Ibero-

americanos AIAMP-REMPM⁵¹” e a “Rede Latino-Americana de Promotores Especializados contra o Tráfico de Pessoas”.

Nascida em 2011 como a então filha da II Cúpula Ibero-Americana dos Ministérios Públicos contra o Tráfico de Seres Humanos, foram designados um ou mais procuradores especializados no assunto para serem o ponto de contato da Rede e a sua coordenação corresponde às secretarias da AIAMP e REMPM.

Já a Rede de Promotores Ibero-americanos de Cibercriminalidade (CiberRed) foi constituída em fevereiro de 2018, após resolução da XXIV Assembleia Geral da AIAMP. Nesta rede de procuradores e promotores especializados na investigação e processo criminal de cibercrimes, acontecem reuniões anuais que promovem informação sobre os diferentes sistemas jurídicos ibero-americanos na matéria, com foco para o número significativo de países que necessitam de introdução legislativa de cibercrimes por possuírem apenas previsões e não um quadro normativo consolidado sobre o tema; reforçam o intercâmbio de conhecimentos, experiências e formação dos magistrados, especialmente por estarem os crimes nas redes de comunicação em constante expansão; criam boas práticas e, especialmente, otimizam e simplificam a cooperação institucional e os pedidos de cooperação judiciária internacional entre países.

Por fim, tem-se a Rede de Promotores Antidrogas da Ibero-América (RFAI). Criada em julho de 2014, a rede é o resultado da estratégia da AIAMP voltada ao fortalecimento da efetividade das investigações contra o narcotráfico. O Ministério Público Especial Antidrogas da Espanha conduz este projeto que realiza anualmente uma reunião presencial de seus pontos de contato em diferentes países (2015 em Madri, 2016 no Panamá e 2017 no Brasil).

Como resultado da reunião realizada em outubro de 2016 no Panamá foi elaborado o Plano de Ação da Rede para 2017, sendo identificado entre suas atividades o pilar de treinamento. Este busca a especialização dos promotores através de workshops, cursos on-line e seminários por meio da plataforma da rede (www.redfiscalesantidroga.org), a qual possui um banco de dados de jurisprudência sobre drogas e lavagem de dinheiro por país e por assunto e, para além, também funciona para compartilhar informações sobre qualquer fenômeno relacionado ao tema, como novas rotas, metodologia de tráfico de substâncias ou novas substâncias sujeitas a crimes. Conforme o próprio site da Rede⁵²,

⁵¹ Reunião dos Ministérios Públicos do MERCOSUL (REMPM).

⁵² Disponível em <<http://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-aiamp/red-de-fiscales-antidroga>>.

em março de 2018 o site possuía 261 usuários com 244 contribuições para o fórum, abrigando 5 grupos de trabalho, 17 vídeos e 22 artigos.

A fim de proporcionar sustentabilidade à rede, também levando em consideração as restrições orçamentárias, as comunicações são ainda mantidas regularmente entre os pontos de contato por meio de videoconferência e pela presença da Rede em outros fóruns.

Em suma, os Ministérios Públicos de vários países avaliam o funcionamento da rede, identificam os principais obstáculos e adaptam o plano de ação às necessidades de seus beneficiários. A transmissão de informação é intensa entre os escritórios dos vários promotores que fortaleceram a pesquisa nacional e mesmo, foram valorizados como prova por algumas jurisdições que até mencionam a Rede de Procuradores Antidrogas da Ibero-América como facilitadora dessa transmissão.

(v) a Rede de Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional dos Países de Língua Portuguesa (Rede Judiciária da CPLP). A Rede foi criada na X Conferência de Ministros da Justiça dos Países de Língua Portuguesa, em 2005, e divide-se em duas áreas: uma tratando de temas penais e outra das áreas civil e comercial.

O artigo 3º do seu instrumento regulamentador⁵³ define que suas finalidades são (i) facilitar, agilizar e criar condições mais favoráveis à cooperação jurídica entre os Estados membros; (ii) construir, de forma progressiva, um sistema integrado e atualizado de informação sobre os diferentes sistemas jurídicos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, bem como sobre a cooperação jurídica e judiciária em geral; (iii) estabelecer relações com organismos internos e internacionais e colaborar em iniciativas de formação levadas a cabo pelos Estados membros ou por organismos internacionais; (iv) promover aplicação efetiva e prática das convenções de cooperação jurídica e judiciária internacional em vigor entre dois ou mais Estados membros.

A Rede é constituída pelos pontos de contato designados pelos Estados membros indicados pelos respectivos Ministérios da Justiça, Ministérios Públicos e Procuradorias Gerais. Possui, ainda, um Secretário-Geral atuante junto ao Secretariado Permanente da Conferência que promove reuniões presenciais anuais a fim de que os pontos de contato se conheçam e troquem experiências, constituindo uma instância de debate sobre os problemas práticos e jurídicos experimentados pelos Estados membros no âmbito da cooperação jurídica e judiciária.

⁵³ Instrumento que cria uma Rede de Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional dos Países de Língua Portuguesa, art. 3º Disponível em <http://www.rjclp.org>. Acesso em 05 de outubro de 2019.

Para o trabalho da Rede, foi prevista a instalação de um sistema de informações sobre os pontos de contato; a criação de um sistema sobre práticas jurídicas dos Estados membros; a padronização de pedidos de auxílio; além da criação de um atlas judiciário.

(vi) a Rede Hemisférica de Intercâmbio de Informações para o Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal e de Extradicação, envolvendo-se em situações de matéria penal e de extradição, tráfico de pessoas e recuperação de ativos, destacando-se especialmente a Operação Lava-Jato.

Em julho de 2018 registrou-se, ainda, o ingresso do MPF na Rede Judiciária Europeia (EJN), o qual pretende facilitar a cooperação jurídica no combate à criminalidade organizada, à corrupção, ao tráfico de drogas e ao terrorismo.

Motivada pela “existência de Estados soberanos cujo poder restringe-se, em geral, aos limites de seu território” (RAMOS, 2015), em casos que envolvam condutas fora do seu território torna-se necessário solicitar cooperação dos demais para aplicar o direito. Sendo assim, diante do crescimento da circulação internacional de pessoas, capitais e bens, incidentes judiciais ultrapassaram cada vez mais as fronteiras nacionais e requereram a atuação conjunta dos Estados a fim de alcançar o deslinde dos casos. Como dispõe Saulo Casali (2015), a cooperação jurídica internacional constrói a ideia de um espaço comum de justiça, com reconhecimento mútuo de jurisdições, e prevê ainda comunicações diretas entre órgãos subnacionais de diferentes Estados, afastando do processo autoridades diplomáticas que não possuem relação direta na atividade a executar. Casali (2015) ressalta ainda a criação de autoridades centrais, em que servidores e órgãos passaram a se destacar pela sua especialização, relação e pertinência ao tema da cooperação jurídica.

Resgata-se o fato de que a Constituição Federal de 1988 tinha por escopo instaurar no Brasil um Estado Democrático de Direito e, para tanto, estabelece a natureza do Ministério Público como garantidor institucional constitucional deste novo modelo de sociedade, possuindo não apenas função de defesa da ordem jurídica e do regime democrático constitucionalmente delineada mas, também, “uma parcela da soberania do Estado, pois é dele, por exemplo, a titularidade privativa da ação penal pública” (RITT, 2013).

Sendo assim, a nova forma de atuação aqui discutida a partir da cooperação internacional vem desafiando a conceituação tradicional de temas como soberania e democracia, do que se extrai a imprescindibilidade de se compreender os limites e alcance da cooperação jurídica internacional realizada pelo Ministério Público Federal, bem como

discutir o atual impacto desta prática no processo de democratização política e da soberania nacional. A participação na AIAMP, por exemplo, faz parte da agenda internacional do PGR, que busca cumprir o planejamento estratégico do Ministério Público Federal (MPF), segundo o qual até 2020 a instituição deve se tornar reconhecida internacionalmente por suas atividades na luta contra o crime e na tutela coletiva, e também por sua eficiência na cooperação e na assistência técnica internacionais.

4 O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO ESPAÇO TRANSNACIONAL

4.1 SOBERANIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E ATORES JUDICIAIS SUBNACIONAIS

No final do século XVI o termo soberania aparece em sentido estrito, juntamente com o de Estado, para indicar o poder estatal, sujeito único e exclusivo da política.

Trata-se do conceito político-jurídico que indica o poder de mando em última instância (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998) em vistas de contrapor à organização medieval de dicotomia do poder, numa notável necessidade de unificação e concentração sobre um determinado território e sobre uma determinada população, realizando-se no Estado a máxima unidade de coesão política (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

A expressão também é representativa “da titularidade subjetiva criadora e legitimadora dos direitos” (MENEZES, 2014) tanto no plano internacional como no plano interno, e numa dupla perspectiva divide-se em externa e interna. No plano interno, a soberania refere-se ao poder dos Estados de organizar seus sistemas normativos domésticos, sobrepondo-se às autonomias locais, aos organismos intermediários e aos conflitos internos, consolidando seus valores, costumes e ideais por meio de um sistema normativo interno hierarquizado (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998). Pelo viés externo, a soberania relaciona-se à posição internacional do Estado, observando o princípio da igualdade jurídica entre os Estados no âmbito do Direito Internacional Público.

Como corolário da soberania, os Estados possuem capacidade de produzir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos, num processo de auto-organização. Para além, emerge o princípio da territorialidade, em que a autoridade dos juízes (e, portanto, das suas decisões) não pode extrapolar os limites geográficos do seu próprio país.

A definição de Estado como uma autoridade única, soberana e territorialmente definida como legítima tem sido um dos principais pontos de adesão nas relações internacionais acadêmicas e no direito internacional nas últimas décadas. Não surpreendentemente, as respostas fornecidas por diferentes autores apresentam uma variedade considerável, tanto em termos de seus pressupostos básicos quanto à natureza da soberania, bem como em termos das suas conclusões sobre suas perspectivas de futuro.

Por um lado, defende-se o poder de permanência da soberania do Estado: novas formas de autoridade política que se acredita desafiar a predominância do Estado soberano são, em última instância, derivadas da soberania do Estado e, portanto, indicativas de sua resistência e não de qualquer outra coisa. Por outro lado, argumenta-se que o Estado soberano vem sendo desafiado por novas formas de autoridade política oriundos do próprio processo de globalização, as quais já estão transformando o sistema internacional em algo novo e diferente.

Fato é que a diferenciação territorial em comunidades políticas distintas e limitadas como Estados está sendo desafiada por novas constelações de autoridade política e comunidade. O quadro tradicional das relações internacionais e do direito foi desafiado, primeiro por direitos humanos universais e por meio da democracia cosmopolita (COHEN, 2012). Estes últimos desafios são notoriamente difíceis de separar um do outro, de modo que cada tentativa de justificar o exercício da autoridade com referência a demonstrações globais provavelmente será vista como uma expressão escondida da ambição imperial. Mas, mesmo que haja concordância de que a soberania está em processo de mudança dos Estados para as entidades supranacionais, esse tipo de conclusão parece possível apenas alcançar o pano de fundo de alguma ideia do que a soberania é ou significa.

Nessa necessidade de se considerar o “internacional moderno” (WALKER, 2006) como parte substancial do ponto de partida de qualquer análise do complexo e aporético mundo político contemporâneo, “nota-se que o Estado não mais é capaz de se apresentar como centro único e autônomo de poder, sujeito exclusivo da política, único protagonista na arena internacional” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998), sobrepondo-se uma realidade cada vez mais pluralista e reconfigurada das sociedades democráticas e das relações internacionais, nas quais a interdependência jurídica, econômica, política e ideológica entre os diferentes Estados se torna cada vez mais complexa (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

Partindo desse contexto de interligação que dá ensejo a um número cada vez maior de relações e interações instantâneas de caráter internacional e que não obedece aos limites das fronteiras nacionais, inevitavelmente surgem conflitos de todas as ordens, marcados por uma tônica comum: a transnacionalidade.

Segundo Stelzer (2011), a transnacionalidade é um fenômeno reflexivo da globalização. Enquanto esta é abrangente - envolvendo globalmente -, a transnacionalidade pode ser conceituada como um processo multilateralizado de

expansão e intensificação das redes transnacionais, tendo por efeito “o nascimento de um terceiro espaço diferente do nacional e do internacional e a origem de uma terceira dimensão social, política e jurídica que vai além da realidade nacional” (KRÄTKE; WILDNER, LANZ, 2012).

Trata-se de um processo (ou conjunto de processos) que incorpora uma transformação “na organização espacial das relações e transações - avaliadas em termos de extensão, intensidade, velocidade e impacto - gerando fluxos e redes transcontinentais ou inter-regionais de atividade, interação e exercício do poder” (HELD et al., 1999). Nesse contexto, fluxos se referem aos movimentos de artefatos físicos, pessoas, símbolos e informações no espaço e no tempo, enquanto as redes se referem interações regularizadas ou padronizadas entre agentes independentes. No momento em que (i) o espaço se torna único e não mais fronteiro; (ii) em que a ideia de soberania é modificada por força da permeabilidade estatal, alterando-se de uma relação internacional para um quadro de relações transnacionais, e (iii) em que há massiva inclusão de outros atores, tem-se um espaço transnacional.

Dissocia-se da tradicional perspectiva fundada tão somente nas relações interestatais (relações entre estados) a fim de inserir as relações transnacionais (relações entre atores não estatais). Como exemplo, tem-se amplas evidências para mostrar que as Nações Unidas e suas agências, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, o Bloco Afro-Asiático, a Liga Árabe, o Vaticano, a Companhia Árabe-Americana de Petróleo (Saudi Aramco) e uma outra gama de entidades não estatais participam ativamente da vida internacional e afetam o curso de eventos internacionais.

Como se vê, esses atores não estatais podem ser organizações internacionais intergovernamentais (OIGs), empresas transnacionais (ETNs) e organizações internacionais não governamentais (ONGs). Para além, deve-se considerar ainda a igreja, os partidos políticos, as forças sindicais e até os entes governamentais subnacionais que, “apesar de serem microunidades dos Estados nacionais soberanos, cada vez mais estão construindo políticas internacionais próprias e independentes das políticas externas de seus respectivos Estados” (GOMES FILHO, 2011).

Essas articulações oriundas de subunidades governamentais ganharam cada vez mais destaque, surgindo daí uma nova forma de fazer relações internacionais: a paradiplomacia. Soldatos (1990) introduz o conceito para dispor que são as relações internacionais de governos não centrais que:

referem-se às atividades internacionais realizadas diretamente por atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades) que apoiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia fora da estrutura tradicional do Estado-nação.

Em que pese a política de atuação de governos não centrais perante a sociedade internacional não seja algo novo⁵⁴, a frequência, qualidade, dimensão e o investimento para viabilizar tais interações intensificaram-se ao longo do tempo, visto que novos espaços para a atuação subnacional foram surgindo a medida em que os governos federais não mais possuíam plenas condições em gerir determinados assuntos globais de forma contínua (SENHORAS, 2009).

Em termos práticos, o Brasil está inserido no contexto da paradiplomacia desde a década de 1980. Nos dias atuais, 22 estados e 366 municípios brasileiros possuem algum tipo de órgão que trata de relações internacionais (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017), demonstrando a perenidade da prática e a necessidade de se compreender essa atuação internacional - de caráter subnacional - e quais os benefícios e desafios em face do governo federal e de seu Ministério das Relações Exteriores (MRE). Decerto que essa “atuação internacional desenvolvida entre unidades governamentais não centrais de um Estado nacional e suas contrapartes político-administrativas estrangeiras” (HELD, 1991) pode ser conduzida de modo a agregar à diplomacia empreendida pelo Estado central ou, por outro lado, a gerar algum tipo de competição com o mesmo.

Trazendo a paradiplomacia para a esfera da política externa brasileira, observa-se que desde a época do Barão do Rio Branco (1902-1912) houve a tendência de centralização da política exterior no MRE. Ao longo do tempo os mais diversos segmentos governamentais e constituintes deram continuidade e estabilidade para a tradição diplomática, fortalecendo o Itamaraty enquanto instituição burocrática, concedendo-lhe autonomia e legitimando seu monopólio quanto aos assuntos internacionais. No entanto, como já visto, tem-se testemunhado a maior participação de outros atores, inclusive outros poderes (Legislativo e Judiciário) e outras instâncias do próprio Executivo na formulação da política externa brasileira, corroborando a ideia de que esta passa por um processo de pluralização tanto vertical - na interação com diversos atores sociais e econômicos -, quanto horizontal em relação a outras burocracias.

O movimento da “verticalização controlada” (PINHEIRO, 2009) embora não esteja relacionada à paradiplomacia, refere-se ao aumento da participação da sociedade

⁵⁴ A Província de Quebec (Canadá) designou um representante em Paris, em 1882, um em Londres, em 1908 e outro em Bruxelas, em 1915.

civil na formulação da política externa. Como informa Pinheiro (2009, p. 52),

Esse processo é controlado porque existem diferentes níveis de participação da sociedade, com setores que conseguem ser mais influentes e outros menos, o que aponta para um controle dos graus de participação social pela instituição diplomática.

Já a “descentralização horizontal” (HILL, 2003) ou “horizontalização” diz respeito ao movimento em que as articulações da política externa se dissociam do Ministério das Relações Exteriores e pulverizam-se horizontalmente por meio de outros departamentos governamentais - isto é, “outros Ministérios, estados ou municípios atuando internacionalmente em prol de objetivos específicos relacionados diretamente aos seus interesses” (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017). Em que pese seja atribuído tão somente ao Itamaraty e aos seus agentes diplomáticos a posição formal de condução e coordenação geral da política externa, passa-se a “levar em consideração uma prática de “diplomacia paralela” cada vez mais frequente e algumas vezes mais protagonista por parte de outros Ministérios ou órgãos diretos ligados à Presidência da República” (SILVA; SPÉCIE, VITALE, 2010).

Como Silva, Spécie e Vitale (2010) dispõem, “do ponto de vista legal, é evidente tal descentralização, visto que se atribui competência (legal) em política externa para toda a estrutura do Poder Executivo federal brasileiro e não apenas ao MRE”. Para além, continuam, “nota-se que estas previsões abrangem não apenas a fase de implementação das decisões, mas também a de formulação - ao contrário do que se costuma afirmar”. Sendo assim, diversos ministérios já preveem mecanismos mais formais e menos precários de participação internacional, como conferências municipais, estaduais, nacionais, comitês e conselhos (SILVA; SPÉCIE, VITALE, 2010).

4.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NESSE CONTEXTO

Como visto no capítulo 3 desta dissertação, o Ministério Público Federal passa a se orientar institucionalmente a fim de atender as demandas internacionais.

Nesse sentido, a Secretaria de Cooperação Internacional “implementou novos procedimentos, elaborou e executou projetos, estabeleceu rotinas de trabalho com vistas a otimizar e tornar mais eficiente a atuação do MPF como instituição que preza pela qualidade da cooperação internacional” (MPF, 2017), criando um manual de boas práticas que tem por objetivo dar respostas de forma ágil e com qualidade aos parceiros nacionais e à comunidade internacional. Para além, promoveu a capacitação dos procuradores e

servidores e intensificou sua participação nas redes formais de cooperação. Com os sucessivos avanços da tecnologia, surgiram modos inéditos de comunicação e de transmissões instantâneas de informação, sendo valorizados ainda os mecanismos informais de cooperação a fim de facilitar o contato entre Procuradores de outros países, que antes eram inacessíveis.

Em suma, o processo de internacionalização do Ministério Público Federal ocorreu interna e externamente. Para além da sua reestruturação interna, da gradativa valorização dada ao tema, das leis, tratados e formação acadêmica dos seus membros, tem-se a expansão das redes de cooperação, o fortalecimento da cooperação no âmbito das Organizações de Inteligência Financeira (OIFs) que se relacionam muito fortemente com seus congêneres numa rede chamada Grupo de Egmont, e também a intensificação da atuação da Receita Federal e suas agências tributárias no exterior buscando trocas automáticas de dados de contribuintes estrangeiros.

Fica claro, portanto, a mudança de perfil da instituição. Se antes a atuação do MPF encontrava-se restrita à mera resposta de contingências específicas, sem qualquer estrutura institucional ou física que a suportasse, nesse momento há um impulso no sentido de se construir intencionalmente um arquétipo de internacionalização através da cooperação jurídica, da cooperação técnica e demais projetos, não apenas para que o modelo brasileiro fosse aperfeiçoado, mas também para que o modelo brasileiro se tornasse ainda mais conhecido seja por meio do número de pedidos de cooperação, da participação em negociação de tratados, em foros internacionais, em redes de intercâmbio de dados ou pela intensificação de troca de informações com autoridades de diversos países.

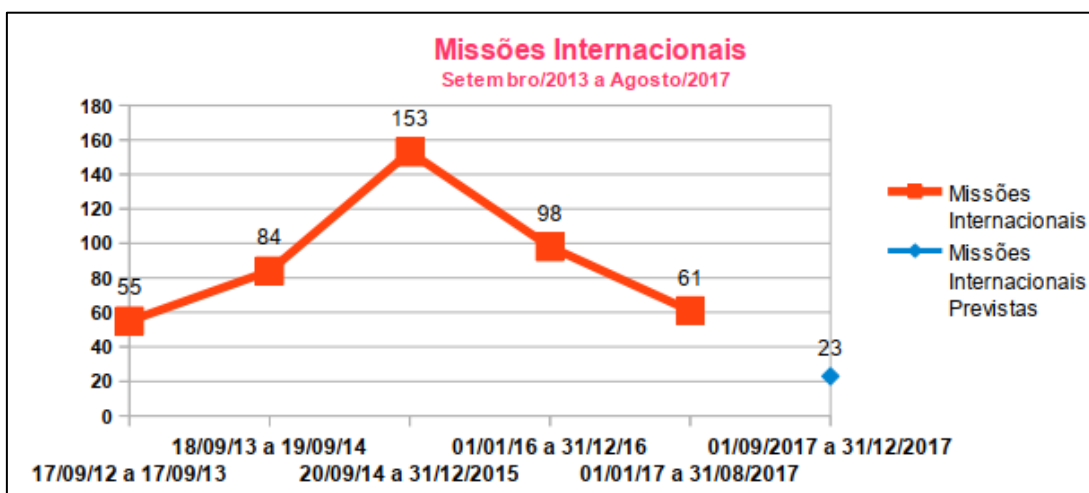
Entre setembro de 2013 e agosto de 2017, 157 membros e 21 servidores do Ministério Público Federal participaram de 167 missões e 113 foros internacionais distintos. Tais foros estavam vinculados a blocos regionais, como a Reunião Especializada de Ministérios Públicos do Mercosul - REMPM (6 encontros)⁵⁵; a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP (3 encontros); e o Encontro de

⁵⁵ O Ministério Público brasileiro participa semestralmente, desde 2005, da Reunião Especializada de Ministérios Públicos do MERCOSUL - REMPM. A XXII reunião foi realizada em Brasília, entre os dias 21 e 24 de agosto de 2017, juntamente com o 3º Encontro de Procuradores-Gerais do BRICS. A presidência do bloco é rotativa, e entre 2013 e 2017, coube ao MPF organizar dois desses encontros. Em 2017, a XXII REMPM ocorreu em Brasília e teve como eixos principais a aprovação de Nota Técnica dos Ministérios Públicos do MERCOSUL sobre o acordo para a formação de Equipes Conjuntas de Investigação e de Resolução sobre marco normativo específico para fronteira que vai ser submetido às instâncias superiores do MERCOSUL.

Procuradores-Gerais dos BRICS (3 encontros)⁵⁶. Houve também a participação em reuniões periódicas de organismos internacionais, como a Organização dos Estados Americanos - OEA (9 encontros), a Organização das Nações Unidas - ONU (24 encontros), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE (17 encontros), o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo - GAFI/FATF (17 encontros) e a Organização Internacional do Trabalho - OIT (5 encontros) (MPF, 2017).

Membros vinculados à SCI ou procuradores selecionados por edital também participaram de eventos da Associação Internacional de Procuradores - IAP (6 encontros), da Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos - AIAMP (6 encontros)⁵⁷, da Rede de Autoridades Centrais da África Ocidental e Procuradores contra o Crime Organizado - WACAP (1 encontro). A SCI promoveu a participação de membros e servidores em cursos e eventos patrocinados por agências internacionais de cooperação, como a Agência de Cooperação Internacional do Japão - JICA (11 cursos) e a Agência Espanhola para Cooperação Internacional e Desenvolvimento - AECID (7 eventos) (MPF, 2017).

O gráfico abaixo indica a evolução do número de missões internacionais ocorridas entre setembro de 2013 a junho de 2017, sendo o ano de 2015 foi o que viu mais missões da SCI (MPF, 2017).



⁵⁶ A 1ª Reunião dos Chefes dos Ministérios Públicos do BRICS, aconteceu em 2015, em Sochi, na Rússia. Na ocasião, os países participantes formalizaram a criação da reunião de Ministérios Públicos do BRICS e aprovaram o documento de diretrizes de cooperação entre procuradorias na luta contra o crime organizado, o terrorismo e seu financiamento, o tráfico de drogas, a corrupção e o uso da tecnologia da informação e telecomunicações para fins criminosos.

⁵⁷ No âmbito da AIAMP, o Ministério Público brasileiro participa, anualmente, da Assembleia Ordinária da Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos (AIAMP).

Cumpram-se destacar que entre maio de 2014 e agosto de 2017, a Secretaria selecionou 81 membros e 4 servidores, por meio de 45 editais, para participarem de cursos, conferências, workshops e congressos, sendo eles realizados no Japão, Cuba, Uruguai, Timor-Leste, Paraguai, Colômbia, além do Brasil (MPF, 2017).

Membros e servidores têm participado, também como palestrantes, de foros internacionais. A SCI tem se articulado com organismos internacionais e com órgãos estrangeiros buscando espaço para difundir iniciativas bem-sucedidas, para divulgar o sistema jurídico e o papel do Ministério Público Federal brasileiro e para defender políticas criminais e de tutela coletiva em temas de grande relevo no cenário internacional. Desde setembro de 2013, 33 membros e 4 servidores palestraram em 42 eventos (MPF, 2017).

Para além, entre setembro de 2013 e agosto de 2017 foram firmados Memorandos de Entendimento com os Ministérios Públicos dos seguintes países: Angola, Argentina, Equador, Guatemala e São Tomé e Príncipe. Foram firmados, igualmente, acordos com as seguintes instituições: Banco Mundial, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR, InterAmerican Development Bank, Transparência Internacional, Ohio University, Pennsylvania State University e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). O MPF e a CIDH assinaram, em 2016, Memorando de Entendimento para promoção de intercâmbio técnico, capacitação de membros e colaboradores e implementação de outras atividades conjuntas de interesse mútuo (MPF, 2017).

Enquanto que entre setembro de 2013 e agosto de 2017 a SCI participou de 167 missões, apenas no ano de 2018 foram atuadas 169 missões oficiais ao exterior, das quais 123 foram voltadas para a representação institucional do MPF em foros, eventos e redes internacionais. Destas, destaca-se a visita oficial da Procuradora-Geral e delegação ao Reino Unido para tratativas em matéria de cooperação para o combate ao trabalho escravo e à corrupção, em Londres, Inglaterra, em fevereiro de 2018; a visita oficial da Secretária de Cooperação Internacional à Unidade de Cooperação Judiciária da União Europeia, ao Tribunal Penal Internacional e à Corte Internacional de Justiça, na Haia, Holanda, em maio de 2018, dentre outros (MPF, 2017).

Em 2018, 12 novas negociações foram assinadas pela Procuradora-Geral da República com autoridades estrangeiras, citando-se os Memorandos de Entendimento firmados com o Reino Unido, Uruguai, Paraguai, Equador e Portugal; os Convênios com os Ministérios Públicos dos países-membros do Mercosul e com a Universidade Nova de

Lisboa - UNL; bem como a assinatura da Carta e Estatuto do Instituto Global do Ministério Público para o Meio Ambiente (MPF, 2017).

Em constante ampliação, em 2018 o MPF também passou a integrar a Rede Judiciária Europeia (EJN), a Rede de Procuradores anti-drogas da CPLP e a Rede de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro da CPLP - sendo que esta última segue sob coordenação do MPF.

Cumpra ainda ressaltar que MPF, por meio da SCI, acompanhou em 2018 as tratativas para implantação no Brasil de um sistema eletrônico para pedidos de cooperação jurídica internacional, nos moldes do criado na Espanha e já adotado em países da União Europeia. O sistema conta com formulários digitais em que constam os campos de preenchimento obrigatório para realizar um pedido válido de cooperação jurídica a outro país, bem como facilita o acesso à legislação dos países com os quais se pretende cooperar. Como bem informa o Relatório de Gestão do MPF, “a intenção é que haja uma integração regional, com um programa similar para pedidos de cooperação na América Latina”.

4.3 UM ATOR JURÍDICO E POLÍTICO INTERNACIONAL “SUI GENERIS”

Resgatando o conceito de autoridade central estudado no cap. 2 desta dissertação, tem-se que se trata de um órgão técnico especializado (na maioria dos casos oriundos do Poder Executivo por meio do Ministério da Justiça ou do Ministério das Relações Exteriores), que se encarrega da interlocução internacional em matéria de cooperação jurídica. Tendo por objetivo último garantir a adequação das solicitações enviadas e recebidas com os requisitos formais previamente estipulados pelos tratados, diz-se que sua atividade tem natureza “cartorial”, isto é, garante a observância dos itens de segurança de autenticidade, confiabilidade e origem da prova e, ainda, o critério de limitação em relação ao seu uso. Não é da sua responsabilidade a investigação: o ativo já está localizado, a pessoa a ser capturada e extraditada já está identificada e também já se sabe onde a prova está ou pode estar, cabendo à autoridade central tão somente promover o liame entre os pontos da investigação.

Contudo, considerando, como visto, o estreitamento das relações entre o MPF e a comunidade internacional, consubstanciado na sua atuação em um número cada vez maior de redes, na participação em foros e missões internacionais, na criação de canais de comunicação cada vez mais ágeis e no aperfeiçoamento da estrutura institucional, o

papel de intermediação da autoridade central vem se demonstrando cada vez menos necessário e menos utilizado.

Para além, com o fluxo internacional de pessoas, mercadorias e bens, surge naturalmente uma maior necessidade de integração das informações no combate aos ilícitos transfronteiriços e respostas cada vez mais rápidas, de modo que, se criados vários “pontos de parada” de formalização do procedimento cooperacional, a investigação e a produção de provas está sob risco de se tornar tão lenta quanto ineficiente. Em análise aos dados colhidos pela pesquisa de campo na SCI foi identificado, a título de exemplo, que por diversas vezes a solicitação de cooperação foi recepcionada pelo MPF de forma direta (por e-mail), momento em que o MPF solicitou autorização judicial para prosseguimento com base nos precedentes judiciais (especialmente do TRF4), circunstância em que houve o cumprimento do pleito mas o documento ainda não havia chegado pela via oficial.

Hoje, situações em que seja inequívoco o perigo em razão da demora e em que não haja tempo hábil às formalidades do pedido justificam a atuação do MPF por meio da cooperação direta, permitindo que os dados possam ser colacionados ao conjunto probatório da investigação sem intermediação da autoridade central, cabendo ao Poder Judiciário cancelar seu uso.

Em outros termos, diante de situações urgentes em que não seja possível aguardar a intermediação e legitimação das provas que ocorre ordinariamente por meio da autoridade central, o MPF, baseado em convenções e tratados internacionais, realiza o pedido diretamente ao país destinatário.

O primeiro caso se deu na constância da Operação Lava-Jato em que, por urgência, a prova foi solicitada de forma direta, chancelada em Juízo e depois ratificada, visto que posteriormente houve um pedido formal de cooperação a fim de receber aquela mesma prova por meio da autoridade central. Para além, em caso de urgência e em caso de não ser questionada pela defesa o modo de recepção direta da prova, não haverá necessidade de ratificação por meio da autoridade central. Nesse sentido, a prova ainda será válida por conta da ratificação tácita.

Orientada por uma análise documental, nota-se que no Superior Tribunal de Justiça (STJ) já existe variada jurisprudência no sentido de ratificação da prova colhida pelo MPF de forma direta. Como exemplo, tem-se:

“PROCESSUAL PENAL. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. OPERAÇÃO CAVALO DE FOGO. TRÁFICO DE DROGAS, ASSOCIAÇÃO, TRANSNACIONALIDADE. 1. PRISÃO PREVENTIVA. FUNDAMENTAÇÃO. MATÉRIA NÃO EXAMINADA PELA CORTE DE ORIGEM. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. 2. NEGATIVA DE AUTORIA. FRAGILIDADE PROBATÓRIA. EXAME APROFUNDADO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. NECESSIDADE. MATÉRIA INCABÍVEL NA VIA ELEITA. 3. ATOS PROCESSUAIS. DILIGÊNCIAS NO EXTERIOR. CARTA ROGATÓRIA. FACULTADO MEIOS MAIS CÉLERES. CONVENÇÕES E TRATADOS. 4. INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA E TELEMÁTICA. PIN-TO-PIN E BBM. DADOS FORNECIDOS POR EMPRESA PRIVADA DO CANADÁ. SUBMISSÃO À CARTA ROGATÓRIA OU AO MLAT. **DESNECESSIDADE. 5. COOPERAÇÃO DIRETA INTERNACIONAL. POSSIBILIDADE. EFETIVO CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL.** 6. SERVIÇOS TELEFÔNICOS E TELEMÁTICOS ATIVOS NO PAÍS. COMUNICAÇÕES PERPETRADAS NO TERRITÓRIO NACIONAL. OPERADORAS DE TELEFONIA LOCAIS. ATUAÇÃO DA EMPRESA CANADENSE NO BRASIL. OCORRÊNCIA. LOCAL DE ARMAZENAMENTO. IRRELEVÂNCIA. 7. MEDIDA CONSTRITIVA. DECISÃO JUDICIAL. TERCEIROS NÃO ELENCADOS. INVIABILIDADE. SERENDIPIDADE. POSSIBILIDADE. NULIDADE DA INTERCEPTAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. 8. RECURSO DESPROVIDO.

1. A alegação de fundamentação inidônea para o decreto de prisão preventiva não foi examinada pelo Tribunal de origem, não podendo, assim, ser apreciada a matéria por este Superior Tribunal, sob pena de indevida supressão de instância.

2. Digressões sobre as teses de negativa de autoria e fragilidade probatória demandam inexoravelmente revolvimento de matéria fático-probatória, não condizente com a via angusta do recurso ordinário em habeas corpus, devendo, pois, serem avaliadas pelo Juízo a quo por ocasião da prolação da sentença, após a devida e regular instrução criminal, sob o crivo do contraditório.

3. Embora prevista a carta rogatória como instrumento jurídico de colaboração entre países para o cumprimento de citações, inquirições e outras diligências processuais no exterior, necessárias à instrução do feito, o ordenamento facultou meios outros, mais céleres, como convenções e tratados, para lograr a efetivação do decisum da autoridade judicial brasileira (artigo 780 do Código de Processo Penal).

4. A implementação da medida constritiva judicial de interceptação dos dados vinculados aos serviços PIN-TO-PIN e BBM (BlackBerryMessage) não se submete, necessariamente, aos institutos da carta rogatória e do MLAT (Mutual Legal Assistance Treaty).

5. No franco exercício da cooperação direta internacional e em prol de uma maior celeridade ao trâmite processual, inexistente pecha no fornecimento do material constrito por empresa canadense (RIM - Research in Motion), mediante ofício expedido pelo juízo e encaminhado diretamente ao ente empresarial, para o devido cumprimento da decisão constritiva.

6. Os serviços telefônicos e telemáticos encontravam-se ativos no Brasil, no qual foram perpetradas as comunicações, por intermédio das operadoras de telefonia estabelecidas no território nacional, evidenciando-se a efetiva atuação da empresa canadense em solo brasileiro, independentemente do local de armazenamento do conteúdo das mensagens realizadas por usuários brasileiros.

7. É certo que a decisão judicial de quebra de sigilo telefônico e telemático não comporta todos os nomes das possíveis pessoas que possam contactar o indivíduo constricto em seu aparelho de telefonia, sendo que, acaso obtido algum indício de novos fatos delitivos ou mesmo da participação de terceiros na prática de ilícitos, em encontro fortuito (serendipidade), não há falar em nulidade da interceptação, pois ainda que não guardem relação com os fatos criminosos e/ou constrictos primevos, o material logrado deve ser considerado, possibilitando inclusive a abertura de uma nova investigação.

8. Recurso a que se nega provimento”. (RHC 57.763/PR, SEXTA TURMA, REL. MIN. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, JULGADO EM 01.10.2015, DJE 15.10.2015, GRIFEI).

Contudo, acredita-se que com o crescente aperfeiçoamento do diálogo internacional, a cooperação direta revela-se não apenas como uma solução para situações emergenciais, mas como um modo de atuação que tende a se consolidar no Brasil, tendo em vista que os Procuradores e servidores já sabem exatamente onde buscar e como conseguir a prova de que precisam para subsidiar ou responder um pedido de cooperação, com a rapidez que a situação requer e sem intermediações.

Em análise documental ao Compêndio de Notícias da Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) (MPF, 2015), nota-se uma evolução nesse sentido, tomando-se como exemplo a situação dos crimes de fronteira.

Em 2014, o Secretário de Cooperação Internacional do MPF, Procurador Vladimir Aras, já argumentava acerca das principais dificuldades na cooperação jurídica internacional nas fronteiras em matéria penal. Segundo ele, os crimes desconhecem fronteiras enquanto a cooperação jurídica deve seguir regras jurídicas específicas. Em evento promovido pelo DRCI em setembro/2014, foram estudadas as dificuldades encontradas na cooperação em fronteiras, propostas soluções e informadas as iniciativas que haviam sendo desenvolvidas no âmbito dos órgãos nacionais.

Em 2015, autoridades do Brasil e do Paraguai e demais Ministérios Públicos dos países do Mercosul assinaram moção pela criação de normas para cooperação na fronteira. Proposta pelo Dr. Vladimir Aras e com imediata acolhida por seu homólogo, o Procurador paraguaio Juan Emílio Oviedo, a moção demonstrava preocupação com a efetividade da persecução penal e a necessidade de garantir meios rápidos para a comunicação dos atos processuais, tendo em vista a maneira centralizada e burocrática dos pedidos cooperacionais, “gerando custos processuais elevados e baixa efetividade da Justiça frente à grande demanda processual fronteiriça” (MPF, 2015).

Em dezembro 2018 a delegação brasileira participou da Sétima Reunião do Grupo de Trabalho sobre Cooperação Jurídica em Matéria Penal da OEA, na sede da instituição,

em Washington, Estados Unidos. Já era possível visualizar avanços para a formação de Equipes Conjuntas de Investigação (ECIs) entre o Brasil e o Paraguai, as quais constituíam “via que indiscutivelmente tornam a cooperação jurídica internacional mais eficiente, possibilitando a obtenção e intercâmbio imediato de informação e provas sem a necessidade de se utilizar os canais tradicionais” (MPF, 2015).

Em nova reunião ocorrida em 2018, agora realizada pelos Ministérios Públicos dos países do Mercosul, ressaltou-se a necessidade de fomentar a cooperação direta entre as autoridades que atuam nas fronteiras, aeroportos e portos, fortalecendo os laços de confiança e os canais de comunicação, beneficiando especialmente a investigação de crimes nas cidades gêmeas (municípios cortados pela linha de fronteira), considerando que “esses locais são foco de boa parte do tráfico internacional de drogas e armas que afeta as metrópoles do Mercosul” (MPF, 2015). Nesse sentido, o MPF levou ao Ministério da Justiça, autoridade central tradicional para processamento de pleitos cooperacionais do gênero, a necessidade de se colocar em prática o Acordo de Cooperação Policial entre Brasil e Uruguai, “que autoriza a cooperação direta em áreas de fronteira e a troca de documentos via Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do (Sisme)” (MPF, 2018).

Já em 2019, representantes dos Ministérios Públicos do Brasil e do Paraguai participaram da solenidade na qual a autoridade central brasileira autorizou os pedidos para a formação de duas Equipes Conjuntas de Investigação (ECIs) entre os Ministérios Públicos do Brasil e do Paraguai. Os pedidos para que as ECIs fossem formadas foram feitos em novembro de 2018 e no início de 2019. O documento, assinado pelas autoridades centrais do Brasil e do Paraguai, permitiu que membros de seus respectivos Ministérios Públicos começassem a investigar de forma conjunta crimes complexos e transfronteiriços, e compartilhassem as provas obtidas diretamente. Em acréscimo, a Emenda ao Protocolo de San Luís, do Mercosul, autoriza a cooperação direta entre autoridades de fronteira e, após aprovação pelos Parlamentos do Mercosul, entrará em vigor 30 dias após a ratificação pelos dois países.

Seu artigo 3, b, dispõe que “as autoridades competentes designadas no artigo 4 de localidades fronteiriças dos Estados Partes poderão transmitir diretamente as solicitações de assistência previstas neste Protocolo”, dispensando-se qualquer legalização ou formalidade análoga.

Este foi apenas um exemplo do espaço que a cooperação direta realizada pelo MPF vem conquistando ao longo do tempo, tendo em vista as estruturas cada vez mais

especializadas dentro dos MPs e da Polícia - o que, em regra, não acontece nos órgãos tradicionais. Para os entusiastas da cooperação jurídica internacional realizada pelo MPF, este é apenas o começo. Muitas outras práticas são estudadas para o fortalecimento e autonomia da sua atuação internacional, como a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo de decisões estrangeiras e a criação da Amerijust, nos mesmos moldes da Eurojust.

Eurojust foi o resultado de uma reunião do Conselho Europeu com o escopo de criar um ambiente de liberdade, segurança e justiça na União Europeia: um espaço europeu de justiça. Estabelecida em 2002, a Eurojust se dispõe a solucionar as incompatibilidades e a complexidade dos sistemas jurídicos ou administrativos dos seus Estados-membros, propondo para tanto o reconhecimento mútuo das decisões judiciais e a coordenação da atuação das autoridades competentes contra o crime transnacional. Em suma, seu objetivo último é reduzir o crime organizado transfronteiriço simplificando as formalidades dos instrumentos de cooperação internacional. Nesse sentido, o Tratado de Lisboa, emenda assinada pelos Estados-membros da União Europeia em 2007 e com entrada em vigor em 1º de dezembro de 2009, dispôs que procedimento cooperacional passaria a se desenvolver sem intermediários entre as autoridades judiciais, permitindo a cooperação direta entre juízes e membros do Ministério Público dos países-membros do Conselho da Europa. Neste novo paradigma de cooperação, a intervenção de outras instâncias que não sejam apenas os magistrados e procuradores envolvidos é dispensada. De modo simples, um juiz francês pode enviar uma solicitação de cooperação diretamente para um juiz italiano, sem precisar passar necessariamente por uma autoridade central ou pela via diplomática.

Essas afirmações aplicam-se à União Europeia devido ao seu avançado processo de integração, sendo possível estabelecer um paralelo entre os fenômenos de cooperação que vem se desenvolvendo no bloco europeu e no bloco mercosulino. Em que pese atualmente não exista nenhuma instituição nas Américas para facilitar a inteligência e estratégias de aplicação da lei transfronteiriça e realizar operações contra criminosos em mais de um país, já se ventila a criação de um Amerijust para o compartilhamento semelhante de estratégias pelos Procuradores. Contudo, para que isso aconteça há uma clara necessidade de padronização e simplificação dos procedimentos no âmbito interno, não somente em relação às diversas terminologias utilizadas para designar o procedimento de cooperação, mas também quanto aos tratamentos legislativos concedidos pelos distintos ordenamentos jurídicos do bloco.

É em atenção a estes desafios ainda presentes que a internacionalização do Ministério Público Federal divide opiniões.

Em análise documental (MPF, 2015) foi encontrada entrevista datada de 2015, em que Ricardo Saadi, do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) do Ministério da Justiça, afirmou que os 10 anos de criação da unidade de cooperação internacional do MPF demonstram que a cooperação internacional no Brasil tem crescido de forma bastante aceitável mas que, a despeito da cooperação direta entre autoridades de investigação ser inevitável, “não estamos preparados agora para esse modelo”.

Para além, há ressalvas inclusive às situações em que o Ministério Público Federal figura como autoridade central.

Em artigo publicado em outubro de 2016 pelo Dr. Márcio Adriano Anselmo, delegado da Polícia Federal, intitulado “Decreto desvirtua autoridade central na cooperação internacional”, é disposto que “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”.

Em análise ao fato da designação do MPF como autoridade central no âmbito da Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, o autor dispõe que ao reforçar a figura de uma autoridade central própria para o Ministério Público nos casos de cooperação jurídica internacional, o dispositivo inserido no texto do documento “desvirtua por completo a natureza da autoridade central” e continua:

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.

Já em artigo publicado pelos pesquisadores Avritzer e Marona (2017), intitulado “A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira”, dispõe que a autonomia gradativamente conferida às instituições judiciais - aqui incluídos o Ministério Público e a Polícia Judiciária, - “adquiriu contornos de independência, favorecendo uma espécie de pretorianismo sobre as instituições políticas, que coloca em risco a democracia brasileira” (AVRITZER, MARONA, 2017).

Os autores sustentam que a autonomia operacional concedida às instituições como

o Ministério Público tensiona as instituições formadas pela soberania popular. Para eles, “a maneira como a corrupção está sendo combatida pela atuação combinada da Polícia Federal, do Ministério Público e do Poder Judiciário” (AVRITZER, MARONA, 2017), considerando, especialmente, “o padrão que estabeleceu com a Operação Lava Jato, implica em fortes questionamentos tanto da soberania quanto dos princípios de divisão de poderes” (AVRITZER, MARONA, 2017). E continuam:

Todos estes fatos parecem apontar na direção de um poder judiciário que, em articulação com outras instituições judiciárias, exorbita da autonomia concedida pelo quadro constitucional constituído em 1988, e avança para o campo de um pretorianismo jurídico. Assim, temos a afirmação de uma representação não soberana do interesse público por parte das instituições judiciárias de controle. O maior exemplo desta ideia distorcida de interesse público foi, mais uma vez, oferecida pelo juiz Sérgio Moro ao contrapor interesse público e legalidade no vazamento de gravações obtidas de modo ilegal na operação Lava Jato (AVRITZER, MARONA, 2017, 380).

Por outro lado, o artigo intitulado “Um olhar do Itamaraty sobre o Ministério Público” publicado pelo Chefe da Divisão de Cooperação Jurídica Internacional do Ministério das Relações Exteriores, o diplomata Aurélio Viotti (2015), expõe que em razão do ambiente caracterizado pelo crescente volume, velocidade e intensidade do tráfico da comunicação e dos intercâmbios que ultrapassam as fronteiras nacionais “é natural e desejável que o Parquet assuma papel relevante nas relações internacionais, em estreita coordenação com o Poder Executivo” (VIOTTI, 2015).

Para ele, a aproximação do Ministério Público com instituições estrangeiras homólogas é, assim, bem-vinda, “pois proporciona soluções inovadoras a problemas comuns e caminhos promissores à realização dos princípios que regem as relações internacionais do Estado brasileiro” (VIOTTI, 2015), o que ele acredita reforçar a capacidade de ação e a influência positiva do País no mundo, tendo por fim último “a paz internacional, a cooperação entre os Estados e o compromisso pelo desenvolvimento social e humano” (VIOTTI, 2015).

Ocorre que essas tensões têm causado mudanças na própria dinâmica do MPF. No contexto criminal, a SCI-PGR atuava como autoridade central para a cooperação penal com Portugal durante mais de duas décadas, tendo esse papel sido amparado por meio do Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal entre o Brasil e Portugal, na forma do Decreto 1.320/1994.

No entanto, a vigência da Convenção da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (Decretos 8.833 de 2016 e 8.861 de 2016), teve como um dos seus

efeitos a revogação desse acordo bilateral, por força do § 1º do art. 20 do tratado multilateral dos países lusófonos:

A presente Convenção substitui, no que respeita aos Estados aos quais se aplica, as disposições de tratados, convenções ou acordos bilaterais que, entre dois Estados Contratantes, regulem o auxílio judiciário em matéria penal.

Sendo assim, a autoridade central brasileira no âmbito penal tornou-se o Ministério da Justiça, que conferiu essa função ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), órgão subordinado à Secretaria Nacional de Justiça.

Para além, o MPF era a autoridade central no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre a Prestação de Alimentos no Estrangeiro desde 1956. Contudo, a Presidência da República Federativa do Brasil promulgou a Convenção da Haia (Decreto n. 9.176, de outubro de 2017) para Cobrança Internacional de Alimentos para Crianças e outros Membros da Família em substituição à anterior Convenção das Nações Unidas sobre a Prestação de Alimentos no Estrangeiro de 1956.

Em que pese a Convenção da Haia não disponha no seu texto acerca de quem seria a autoridade central, o Novo Código de Processo Civil dispôs que na ausência de designação específica contida em tratados internacionais dos quais o país seja signatário (art. 26, § 4º) a autoridade central será o Ministério da Justiça.

Deste modo, terão o seu trâmite por meio da Convenção de Nova York, tendo como autoridade central a PGR apenas (i) os casos em tramitação até 19 de outubro de 2017; (ii) os Estados que não aderiram à Convenção de Haia; e (iii) os Estados que opuseram ressalvas à aplicação da Convenção de Haia para a cobrança de alimentos entre ex-cônjuges, sendo excluídos todos os outros casos em que a PGR era a autoridade central desde 1956.

Como visto, o crescimento considerável do ativismo internacional dos atores não estatais vem gerando desafios e tensões aos Estados, especialmente ao Brasil, bem como traçando um novo contorno no padrão das relações internacionais estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo como objetivo geral analisar como se desenvolve a cooperação jurídica internacional realizada pelo Ministério Público Federal (MPF) e como sua atuação, a partir da redemocratização, desafia a conceituação de temas das Relações Internacionais, esta pesquisa buscou compreender o instituto da cooperação internacional nas relações internacionais, no Direito e a inserção do Brasil nesse contexto; a estrutura do Ministério Público Federal; como se deu sua inserção no sistema internacional, bem como sua inserção nas redes de cooperação jurídica internacional; e, ainda, analisar, a partir dessas redes de atuação, os limites e alcance das intervenções do MPF.

Descobriu-se que o MPF trilhou um longo e lento caminho no processo de internacionalização da sua atuação, com diversos momentos de avanços seguidos de pequenos retrocessos e ondas não muito bem estruturadas institucionalmente.

Apenas entre os anos 2000-2003 o MPF passou a atuar mais fortemente na esfera internacional, rastreando provas e ativos para atender contingências específicas geradas pelas grandes operações policiais da época, sendo na época a maior delas a força tarefa do Caso Banestado. Diante da quantidade de informações e países envolvidos, o caso requereu do MPF uma mudança de perfil. Se havia uma anterior ausência de consolidação e arranjo institucional adequado ao tema, foi necessário aderir à construção de uma estrutura que pudesse suportar todas as nuances da investigação iniciada.

Tendo, portanto, o Governo Federal observado que os grandes casos de corrupção perpassavam por vertentes internacionais e em vistas de fortalecer a cooperação, cria-se em 2004 o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) dentro do Ministério da Justiça e, no ano seguinte, a Procuradoria-Geral da República estrutura o que em 2005 passou a se chamar Assessoria de Cooperação Jurídica Internacional.

Nesse momento há um impulso a fim de se construir intencionalmente um arquétipo de internacionalização através da cooperação jurídica, da cooperação técnica e demais projetos, o que se consolida em 2013, com a transformação da assessoria na Secretaria de Cooperação Internacional (SCI). Em suma, a atuação da SCI proporciona um novo cenário na cooperação brasileira, intensificando sobremaneira o número de pedidos de cooperação recebidos e enviados, a participação do MPF em negociações de

tratados, em foros internacionais e em redes de intercâmbio de dados e a troca de informações com autoridades de diversos países.

Ao passo em que houve a intensificação dos pedidos ativos e passivos da cooperação jurídica internacional nos últimos anos e a necessidade de aprimoramento a fim de conferir celeridade e efetividade ao cumprimento dos pedidos de auxílio, forçosa foi a busca por alternativas aos desafios encontrados.

Uma destas alternativas foram as iniciativas complementares aos tradicionais métodos de cooperação jurídica internacional, com o escopo de favorecer a comunicação direta e acessível entre os países: a participação nas redes de cooperação internacional. Para além, com a facilitação do diálogo internacional, diante de situações cooperacionais urgentes em que não era possível aguardar a intermediação e legitimação das provas que ocorre ordinariamente por meio da autoridade central, o MPF através da SCI passou a realizar o pedido diretamente ao país destinatário.

Como se vê, buscou-se solucionar as dificuldades existentes na cooperação através da comunicação, priorizando-se a informalidade e celeridade em detrimento da burocracia; priorizando-se a complementaridade, aos trâmites formais das autoridades competentes; e, ainda, priorizando a horizontalidade ao invés da hierarquia.

Sendo assim, a atuação do MPF por meio das redes de cooperação e da cooperação direta passou a desafiar as visões convencionais de soberania e democracia nas relações internacionais, haja vista que passou-se a construir a ideia de um espaço comum de justiça, com reconhecimento mútuo de jurisdições e a previsão do suporte direto entre órgãos subnacionais de diferentes Estados, afastando do processo autoridades diplomáticas ou formalmente centrais, como o Ministério da Justiça, que não possuía relação direta na atividade a executar.

Nessa necessidade de se considerar o “internacional moderno” como parte substancial do ponto de partida de qualquer análise do complexo e aporético mundo político contemporâneo, “nota-se que o Estado não mais é capaz de se apresentar como centro único e autônomo de poder, sujeito exclusivo da política, único protagonista na arena internacional” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998), sobrepondo-se uma realidade cada vez mais pluralista e reconfigurada das sociedades democráticas e das relações internacionais, nas quais a interdependência jurídica, econômica, política e ideológica entre os diferentes Estados se torna cada vez mais complexa (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

Nesse sentido, resgata-se o fato de que a Constituição Federal de 1988 tinha por escopo instaurar no Brasil um Estado Democrático de Direito e, para tanto, estabeleceu a natureza do Ministério Público como garantidor institucional constitucional deste novo modelo de sociedade, possuindo não apenas função de defesa da ordem jurídica e do regime democrático constitucionalmente delineada mas, também, uma parcela da soberania do Estado, pois é dele, por exemplo, a titularidade privativa da ação penal pública.

A despeito dos resultados alcançados por essa nova onda liderada pelo MPF questionamentos emergiram, havendo inclusive acusação de usurpação de competência. Sendo assim, pergunta-se se algum momento a tendência da cooperação direta (MP - MP) se tornará regra e não será mais necessária a chancela da autoridade central, pelo menos em matéria penal? Estaria o MPF movimentando uma diplomacia judiciária? Até que ponto o MPF estaria atuando para além da sua competência?

Um ambiente verdadeiramente cosmopolita pauta-se na confiança recíproca, o que envolve a simplificação dos procedimentos e, por consequência, o contato direto entre as autoridades envolvidas, sem qualquer intermediário. Entretanto, a implementação de uma cultura cosmopolita (como a já debatida Eurojust, na União Europeia) não se dará imediatamente.

Para que isso aconteça há uma clara necessidade de padronização e simplificação dos procedimentos no âmbito interno, não somente em relação às diversas terminologias utilizadas para designar o procedimento de cooperação, mas também quanto aos tratamentos legislativos concedidos pelos distintos ordenamentos jurídicos do bloco. Sendo assim, o primeiro desafio da cooperação jurídica internacional cosmopolita é epistemológico, tendo em vista que é necessário interpretar em favor da cooperação, conferindo-lhe maior sustentabilidade e reconhecendo a sua utilização como instrumento de defesa de direitos, seja do indivíduo ou do próprio Estado.

Apostar no contato direto é rever o papel dos intermediários, sejam eles o corpo diplomático ou as autoridades centrais, estas últimas que têm por objetivo tão somente assegurar a autenticidade, confiabilidade e origem da prova. Ressalte-se que a forma de comunicação e a forma de atuação das autoridades interessadas estão diretamente associadas à aceitação do padrão normativo universal dos direitos humanos, que representa o marco de confiança no relacionamento entre os Estados. Assim, não há que se falar em atuação à margem da lei ou ofensa à soberania nacional, desde que haja possibilidade de controle da compatibilidade do conteúdo do ato estrangeiro com a ordem

nacional, o que pode ser feito diretamente pelos órgãos responsáveis pela execução da diligência (como é o caso do Ministério Público Federal).

REFERÊNCIAS

ABADE, Denise Neves. Análise da coexistência entre carta rogatória e auxílio direto na assistência jurídica internacional. In: **Temas de cooperação internacional** / Secretaria de Cooperação Internacional. - Brasília: MPF, 2015, p. 7-24. (Coleção MPF Internacional; 2).

_____. **Direitos fundamentais na cooperação jurídica internacional: extradição, assistência jurídica, execução de sentença estrangeira e transferência de presos.** São Paulo: Saraiva, 2013. p. 235-237.

_____. **Direitos Fundamentais na Cooperação Jurídica Internacional.** São Paulo: Saraiva, 2013.

ARAS, Vladimir. Entrevista I. [março. 2019]. Entrevistadora: Giselle Amorim. Brasília, 2010. 1 arquivo .mp3 (120 min.).

_____. O papel da autoridade central nos acordos de cooperação penal internacional. In: BALTAZAR Jr., José Paulo; LIMA, Luciano Flores de. **Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 59-94.

Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal. **Rede de recuperação de ativos do GAFILAT (RRAG).** Brasília, 2015. Disponível em: <

AVRITZER, Leonardo. MARONA, Marjorie. **A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira.** Dados [online]. 2017, vol.60, n.2, pp.359-393. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/001152582017123>.

AXELROD, Robert e KEOHANE, Robert. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions". **World Politics**, Vol. 38 (1985), pp. 226-254.

BAHIA, Saulo José Casali. Cooperação Jurídica Internacional. Brasil. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. In: **Temas de cooperação internacional** / Secretaria de Cooperação Internacional. - Brasília: MPF, 2015, p. 39-46. (Coleção MPF Internacional; 2).

BASSIOUNI, M. Cherif. International extradition: **United States law and practice.** 5 ed. New York: Oxford University Press, 2007.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** 4.ed. Brasília: UnB, 1998.

BRANDÃO, Inês. **Após 45 anos, sangue Yanomami levado aos EUA é repatriado para RR.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2015/04/apos-45-anos-sangue-yanomami-levado-aos-eua-e-repatriado-para-rr.html>>. Acesso em 16 abr. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Presidência da República. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, 25 maio 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 09 ago. 2019.

CERVINI, Raul; TAVARES, Juarez. **Princípios de cooperação judicial penal internacional no protocolo do Mercosul**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 48.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, junho 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14 de jun. de 2018.

COHEN, Jean L. **Globalization and sovereignty: rethinking legality, legitimacy and constitutionalism**. New York: Cambridge University Press, 2012, p. 22.

Consultor Jurídico. **Desempenho da cooperação jurídica internacional nos cinco anos de “lava jato”**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mar-24/isalino-giacomet-cooperacao-juridica-internacional-lava-jato>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

Consultor Jurídico. **Desempenho da Cooperação Jurídica internacional nos três anos de “lava jato”**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mar-28/desempenho-cooperacao-juridica-internacional-lava-jato>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

COX, Robert W. Rumo a uma Conceituação Pós-hegemônica da Ordem Mundial: Reflexões sobre a Relevância de Ibn Kaldun. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto (Orgs.). **Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 183-218.

DELMAS-MARTY, M. **Le pluralisme ordonné**. Paris: Editions du Seuil, 2006.

DIOGO, Georgia Renata Sanchez. Entrevista II [março. 2019]. Entrevistadora: Giselle Amorim. Brasília, 2010. 1 arquivo .mp3 (60 min.).

DONNELLY, Jack. **Realism and International Relations Themes in International Relations**. 2000.

Emilie M. Hafner-Burton, Miles Kahler, and Alexander H. Montgomery. **Network Analysis for International Relations**. International Organization 63, Summer 2009, pp. 559-592, 2009.

ENCCLA - Estratégia Nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. **Rede latino-americana para recuperação de ativos se reúne em Brasília**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/noticias/rede-latino-americana-para-recuperacao-de-ativos-se-reune-em-brasilia>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

FARIA, Amanda de Oliveira. **Governança Global: Uma análise da influência de mecanismos internacionais de combate à corrupção.** 2012. 137f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Orientador: Prof. Dr. Eiiti Sato. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11936/1/2012_AmandaOliveiraFaria.pdf>. Acesso em: 23 maio 2019.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na economia globalizada.** São Paulo: Malheiros, 2004.

FARIAS, Tiago Santos. Entrevista III [março. 2019]. Entrevistadora: Giselle Amorim. Brasília, 2010. 1 arquivo .mp3 (130 min.).

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** 6ª ed., São Paulo: Edusp, 1999, p.149.

FIORI, J.L., 2002. **60 lições dos anos 90: uma década de neoliberalismo.** Rio de Janeiro: Editora Record.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. **O controle da Administração pelo Ministério Público.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.18.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Conselho de Segurança das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2013. 133 p.

GARCIA, Monique J. A origem do Ministério Público e sua atuação no direito comparado. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 2, p. 131-155, 2012.

GIACOMET JUNIOR, Isalino Antônio. **Desempenho da cooperação jurídica internacional nos cinco anos de “lava jato”.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mar-24/isalino-giacomet-cooperacao-juridica-internacional-lava-jato>>. Acesso em 01 abr. 2019.

GIRARDI, Karin Bianchini. **Cooperação jurídica internacional para o combate ao crime de lavagem de dinheiro.** 2018. Dissertação (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

GOMES FILHO, Francisco. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos Governos estaduais fronteiriços da Amazônia.** 2011. 276 f. Tese (Doutorado Interinstitucional em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) - Programa de Doutorado Interinstitucional em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, Universidade de Brasília/UFRR/FLACSO, Brasília, 2011.

GONÇALVES, Fernanda Cristina; OLIVEIRA, Patrícia Cabral de. A política externa (sub)nacional : um estudo da paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro e de sua relação com o governo federal. **Conjuntura Global**, v. 6, n. 1, jan./abr. 2017, p. 94-115.

HÄRBELE, Peter. **Estado constitucional cooperativo.** Trad. Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Anna Blume, 2004.

HELD, D.; MCGREW, A.; GOLDBLATT, D.; PERRATON, J. **Global transformations: politics, economics and culture**. Cambridge: Polity Press, 1999.

HELD, David. A democracia, o estado-nação e o sistema global. **Lua Nova**, São Paulo, n. 23, p. 145-194, Mar. 1991. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000100010&lng=en&nrm=iso>. access on 29 Nov. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000100010>.

_____. **Democracy and the Global Order - from the Modern State to Cosmopolitan Governance**. London. Polity Press, 1995.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. Hampshire/New York: Palgrave, 2003.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estados**. RJ: Revan, 2010.

Instrumento que cria uma Rede de Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional dos Países de Língua Portuguesa, art. 3º Disponível em <http://www.rjcpjp.org>. Acesso em 05 de outubro de 2019.

JESSOP, Bob. **The 'Return' of the National State in the Current Crisis of the World Market**. Capital & Class 34. SAGE Publisher, 2010, p. 39.

KECK, M. E. e SIKKINK. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. Ithaca, N. Y, Cornell University Press. 1998.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito**, 2ª revisão da tradução, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

KEOHANE, Robert e MARTIN, Lisa. The Promise of Institutional Theory. **International Security**, v.20, n.1, p.39-51, 1995.

KEOHANE, Robert O. Keohane, "International Institutions: Two Approaches" **International Studies Quarterly**, Vol. 32, N. 4, dezembro de 1988, pp. 379-396.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 2. ed. Glenview: Scott, Foresman and Company, 1989.

KRÄTKE, Stefan; WILDNER, Kathrin; LANZ, Stephan. The transnationality of cities: concepts, dimensions, and research fields - an introduction. In: KRÄTKE, Stefan; WILDNER, Kathrin; LANZ, Stephan (Ed.). **Transnationalism and urbanism**. New York: Routledge, 2012. p. 2.

LAFER, Celso. **Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. O Tribunal Penal Internacional: de uma cultura de impunidade para uma cultura de responsabilidade. **Estud. av.**, São Paulo, v. 16, n. 45, p.

187-197, Aug. 2002. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000200012&lng=en&nrm=iso. access on 25 July 2019.

MACEDO JÚNIOR, RP. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. SADEK, MT., org. In: **Uma introdução ao estudo da justiça [online]**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 65-94. ISBN: 978-85-7982-032-8. Available from SciELO Books.

MARTINS, Kleber. **A origem histórica do Ministério Público**. Disponível em: <http://www.prpb.mpf.mp.br/artigos/artigos-procuradores/a-origem-historica-do-ministerio-publico>>. Acesso em 03 mai. 2018.

MCDONALD, Matt. Constructivism. In: WILLIAMS, Paul D. (Org.) **Security Studies: an introduction**. Abingdon: Routledge, 2008, p. 59-72.

MEARSHEIMER, John. “The False Promise of International Institutions” In **Theories of War and Peace**, (Cambridge: MIT Press, 1999), pp. 329-385.

MENEZES, Wagner. Cooperação Jurídica Internacional e seus paradoxos. In: RAMOS, André de Carvalho; MENEZES, Wagner (Orgs.). **Direito internacional privado e a nova cooperação jurídica internacional**. Belo Horizonte: Arraes; 2015. p. 17-52.

Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Cooperação em Pauta - Quatro anos de Operação Lava Jato: desempenho da cooperação jurídica internacional**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/publicacoes/cooperacao-em-pauta/cooperacao-em-pauta-n38>>. Acesso em: 11 out. 2018.

Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Redes de Cooperação**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/atuacao-internacional-2/redes-de-cooperacao>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

Ministério Público Federal. **Alimentos internacionais - Convenção de Nova Iorque**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/alimentos-internacionais-convencao-de-nova-iorque-1>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

Ministério Público Federal. **Caso Lava Jato – Entenda o caso**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

Ministério Público Federal. **MPF apresenta resultados da Operação Lava Jato na ONU**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/noticias-1-1/mpf-apresenta-resultados-da-operacao-lava-jato-a-onu>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

Ministério Público Federal. **Notícias da Secretaria de Cooperação Internacional da Procuradoria-Geral da República**. Brasília, 2015.

Ministério Público Federal. **O papel das autoridades centrais e a secretaria jurídica de cooperação internacional do MPF.** Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/eventos-2/eventos-internacionais/conteudo-banners-1/curso-de-cooperacao-juridica-internacional/foz-do-iguacu/ccji_foz_-_lidiane_miris.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2018.

Ministério Público Federal. **PGR abre assembleia da Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos no Uruguai.** Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/noticias-1-1/pgr-abre-assembleia-da-associacao-ibero-americana-de-ministerios-publicos-no-uruguai-1>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

Ministério Público Federal. **PGR assina primeiro procedimento de cooperação internacional eletrônico.** Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/noticias-1-1/pgr-assina-primeiro-procedimento-de-cooperacao-internacional-eletronico>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

Ministério Público Federal. **Procedimento de cooperação internacional da SCI será eletrônico.** Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/noticias-1-1/procedimento-de-cooperacao-internacional-da-sci-sera-eletronico>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

Ministério Público Federal. **Relatório de Gestão set./ 2013 - set. 2017.** Brasília, 2017. Disponível em: <www.mpf.mp.br/sci/dados-da-atuacao/relatorio-de-gestao/docs/file>. Acesso em jan. 2019.

Ministério Público Federal. **Sobre o MPF.** Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

Ministério Público Federal. **Sobre o MPF.** Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do Direito.** 36^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Henrique Gentil. AGUIAR, Julio Cesar de. Novos paradigmas da cooperação jurídica internacional e o conceito contemporâneo de soberania. In: **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 12, n. 2, p. 77-103, ago. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano. In: **Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano.** Estocolmo, 6p., 1972.

PADULA, Ana Julia Akaishi; ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo. Corrupção Governamental no mercado de capitais: um estudo acerca da Operação Lava Jato. *Rev. adm. empres.*, São Paulo, v. 58, n. 4, p. 405-417, Aug. 2018. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003475902018000400405&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 abr. 2019.

PAYNE, Anthony. **The global politics of unequal development.** Palgrave Macmillan, 2005.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. A Cooperação Jurídica Internacional no Novo Código de Processo Civil. In: **Revista CEJ**, Brasília, DF, ano 19, n. 67, p. 18-34, set./dez. 2015.

PEREIRA, Luís Cezar Ramos. Carta rogatória, instrumento processual internacional, seus efeitos, processamento e características no sistema jurídico brasileiro. In: **Revista de Processo**, abril/junho 1984, p. 292.

PINHEIRO, Letícia. Autores y actores de la política exterior brasileña. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 9, 2009.

Planejamento Estratégico 2011-2020. **Ministério Público Federal**, Brasília, 2011, pp. 1-41.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 8ª edição, revistado e atualizado. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

POZZATTI JÚNIOR, Ademar. **Cooperação Internacional como Acesso à Justiça nas Relações Internacionais: os desafios do direito brasileiro para a implementação de uma cultura cosmopolita**. 2015. 529 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2015.

RAE, Heather. Theories of State Formation. In: GRIFFITHS, Martin (Ed.). **International Relations Theory for the Twenty-First Century: an introduction**. New York: Routledge, 2007, p. 121.

RAMOS, André de Carvalho. Direito internacional privado e seus aspectos processuais: a cooperação jurídica internacional. In: RAMOS, André de Carvalho; MENEZES, Wagner (Orgs.). **Direito internacional privado e a nova cooperação jurídica internacional**. Belo Horizonte: Arraes; 2015. p. 2-16.

RANGEL, Paulo. **Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

RITT, Eduardo. O Ministério Público Brasileiro como guardião dos direitos fundamentais. In: **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 74 jul. 2013 - dez. 2013, p. 31-59.

ROCHA, Edgar. **O “Grupo de Egmont” e sua importância para as políticas de PLD-FT**. Disponível em: <<https://ipld.com.br/editorial/o-grupo-de-egmont-e-sua-importancia-para-as-politicas-de-pldft>>. Acesso em 18 ago. 2019.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto. (Orgs.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.

RUGGIE, J. G. 1982. **International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order**. International Organization, Cambridge (MA), v. 36, n. 2, p. 379-415, Spring.

SANOMYA, R. M.; CACHAPUZ, R. R. Os novos desafios da sociedade global: uma visão crítica acerca da importância da mediação e sua aplicabilidade na seara empresarial.. In: Vladimir Oliveira da Silveira. (Org.). **Os novos desafios da sociedade global: uma visão crítica acerca da importância da mediação e sua aplicabilidade na seara empresarial**. 1 ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. 1, p. 365-381.

SENHORAS, Eloi Martins. **Geopolítica da paradiplomacia subnacional**: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercocidades. Universidade Federal de Roraima, 2009.

SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. Um novo arranjo institucional para a política externa brasileira. **Textos para discussão Cepal - Ipea**, Brasília, n. 3, 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/>>. Acesso em 02 out. 2019.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of Federated States as foreign-policy actors. In: SOLDATOS, Panayotis & MICHELMANN, Hans (eds.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford: Claredon Press, 1990.

SOUZA, Carolina Yumi de. Cooperação jurídica internacional em matéria penal: considerações práticas. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 71, mar./abr. 2008. p. 300.

STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: CRUZ, Paulo Mário (Org.). **Direito e transnacionalidade**. 2011.

TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: TAVARES, M. C. e FIORI, José Luís. **Desajuste global e modernização conservadora**. SP: Paz e Terra, 1996.

TOFFOLI, José Antônio Dias; CESTARI, Virgínia Charpinel Junger. Mecanismos de Cooperação Jurídica Internacional no Brasil. In: **Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos**. Brasília: Artecor Gráfica e Editora Ltda., 2008, p. 23.

VIOTTI, Aurélio. Um olhar do Itamaraty sobre o Ministério Público. In: **Temas de cooperação internacional**/ Secretaria de Cooperação Internacional. - Brasília: MPF, 2015, p. 7-24. (Coleção MPF Internacional; 2).

WALKER, Robert. Lines of Insecurity: International, Imperial, Exceptional. **Security Dialogue**, v.37, n.1, 2006, pp.65-82.

WENDT, A. **Social Theory of International Politics**. Cambridge, Cambridge University Press, 1999, Chapters 5 e 6, pp.246-312.

WILLIAMSON, J. **Latin America Adjustment: How Much Has Happened?** Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. In: **Anais do [Recurso eletrônico] IX Simpósio de Direito Constitucional da ABDCnst.** - Curitiba, PR: ABDCnst, 2011, pp. 143-155.