

Cooperação jurídica internacional e a concessão de *exequatur*

TEORI ALBINO ZAVASCKI

Professor de direito na UnB. Ministro do STJ.

ÁREA DO DIREITO: Civil-Processo Civil; Internacional

RESUMO: O autor traça, neste trabalho, um panorama geral de como ocorrem as relações de cooperação jurídica internacional, numa época em que cada vez mais se estreitam as relações entre as Nações, em decorrência do fenômeno da globalização. Observa, que nem toda cooperação jurídica internacional precisa ser intermediada pelo Poder Judiciário, mas que neste campo é farta a legislação nacional. Fora dele, aplicam-se no Brasil todas as normas constantes de tratados e convenções internacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação jurídica internacional – Carta rogatória – *Exequatur* – Cooperação sem intermediação do Poder Judiciário – Tratados internacionais – Cooperação internacional em processos em curso.

ABSTRACT: In this study the author provides an overall panorama of how international legal cooperation relations take place, at a period in time in which relations between nations are becoming increasingly closer, as a result of the phenomenon of globalization. The author observes that it is not necessary for all international legal cooperation to be intermediated by the Judiciary Body, and that there is an abundance of national legislation on this matter. Regardless of this Body, all the norms contained in international treaties and conventions are applied in Brazil.

KEYWORDS: International legal cooperation – Letters rogatory – *Exequatur* – Cooperation without intermediation by the Judiciary Branch – International treaties – International cooperation with proceedings underway.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Regime constitucional de competência nas relações internacionais – 3. *Exequatur* e carta rogatória: conceito e alcance – 4. Cooperação jurídica internacional: conceito e alcance – 5. Fontes normativas da cooperação jurídica internacional – 6. O sistema de cooperação jurídica à luz do direito público internacional – 7. Força normativa dos tratados que regulam a cooperação internacional – 8. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

A integração entre povos e Nações, fruto do que se costuma denominar de globalização, ganhou, nas últimas décadas, uma notável velocidade de concretização, assumindo característica de fenômeno praticamente universal, natural e irreversível. O avanço tecnológico na área das comunicações e da informática e a modernização e a propagação dos meios de transporte de longa distância são responsáveis pela paulatina derrubada das fronteiras geográficas, sociais, culturais, econômicas e políticas entre as pessoas e as instituições de diferentes países, dando ensejo a profundas mudanças nas características qualitativas e quantitativas das relações internacionais. A instantaneidade e a facilidade das comunicações, especialmente, fizeram desaparecer, em muitas áreas da atividade humana, a distância e o tempo, conferindo às relações interpessoais e institucionais um caráter atemporal e multinacional.

Também o direito foi atingido pelo impacto da globalização. Nem se poderia supor que os atos e negócios jurídicos, lícitos e ilícitos, fenômenos sociais que são, pudessem ficar imunes aos efeitos dela decorrentes. E dentre as inúmeras mudanças que se fizeram necessárias para adaptar as instituições jurídicas ao mundo globalizado, uma das mais estratégicas foi, sem dúvida, a que se verificou no campo da cooperação entre as Nações, visando não somente a atender ao novo perfil das relações internacionais legítimas, como também e especialmente à prevenção e à repressão das ilegítimas. Nesta área, a agilidade das condutas ilícitas e a eficácia transnacional de seus resultados se mostravam diretamente proporcionais à ineficiência e à insuficiência dos antigos e tradicionais mecanismos de cooperação utilizados entre os Estados, visando a combatê-las, consistentes em instrumentos formais e burocratizados, em geral intermediados por órgãos do Judiciário de cada país. Por isso mesmo, inúmeros acordos e tratados celebrados em tempos recentes, em âmbito bilateral e multilateral, dos quais o Brasil também é signatário, buscaram instituir um novo padrão de cooperação,

mediante criação de instrumentos mais compatíveis com as exigências dos novos tempos. Construiu-se, assim, um sistema de cooperação jurídica em que os instrumentos tradicionais, notadamente o das cartas rogatórias, passaram a conviver com formas mais modernas, instituídas por fontes normativas de direito público internacional.

Com o presente estudo, o que se busca é traçar as características gerais do atual sistema de cooperação jurídica internacional adotado pelo Brasil, identificando os seus instrumentos de atuação e definindo as hipóteses em que (a) é indispensável a prévia expedição de carta rogatória e do consequente *exequatur* pelo STJ e as hipóteses em que (b) é dispensável qualquer prévia intermediação do Judiciário, efetivando-se o controle jurisdicional dos atos de cooperação, se e quando necessário, pelas vias ordinárias.¹

2. REGIME CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Em nosso regime constitucional, “compete à União (...) manter relações com Estados estrangeiros” (art. 21, I, CF/1988), competência esta que é exercida privativamente pelo Presidente da República (art. 84, VII, CF/1988), com observância dos princípios indicados no art. 4.º da CF/1988, a saber: “I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político”. A regra geral, portanto, é a de que as relações do Brasil com outros países são mantidas pelo Poder Executivo da União, que “é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado” (art. 76, CF/1988). Na área específica, o Presidente da República é auxiliado principalmente pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores.

Há certas relações internacionais, todavia, para as quais a Constituição exige o concurso ou a aprovação dos outros Poderes. Assim, embora seja de competência privativa do Presidente da República “celebrar tratados, convenções e atos internacionais” (art. 84, VIII, CF/1988),

1. Essa matéria foi enfrentada pela Corte Especial do STJ no julgamento da Rcl 2.645/SP, DJe 16.12.2009, constituindo o presente estudo adaptação do voto por mim proferido como relator do caso.

cabe ao Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (art. 49, I, CF/1988). Da mesma forma, a competência privativa do Presidente da República de “declarar guerra”, “celebrar a paz” e “permitir (...) que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente” (art. 84, XIX, XX e XXII, CF/1988), está subordinada à aprovação do Congresso Nacional (art. 49, II, CF/1988).

No que se refere ao Poder Judiciário, a sua participação nas relações internacionais está prevista constitucionalmente nas hipóteses de pedidos de extradição e de execução de sentenças e de cartas rogatórias estrangeiras. Assim, “compete ao Supremo Tribunal Federal (...) processar e julgar, originariamente (...) a extradição solicitada por Estado estrangeiro” (art. 102, I, g, CF/1988); “compete ao Superior Tribunal de Justiça (...) processar e julgar originariamente (...) a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias” (art. 105, I, i, CF/1988); e “aos juízes federais compete processar e julgar (...) a execução de carta rogatória, após o *exequatur*, e de sentença estrangeira, após a homologação” (art. 109, X, CF/1988).

Interessa ao presente estudo, primeiramente, definir o conteúdo e os limites da competência do STJ inserida na cláusula constitucional de “concessão de *exequatur* às cartas rogatórias”.

3. *EXEQUATUR* E CARTA ROGATÓRIA: CONCEITO E ALCANCE

As relações entre Estados soberanos que têm por objeto a execução de sentenças e de cartas rogatórias representam uma classe muito peculiar de relações internacionais. Elas se estabelecem, em última análise, em razão da atividade dos órgãos judiciários de diferentes Estados soberanos e decorrem do princípio da territorialidade da jurisdição, inerente ao princípio da soberania, segundo o qual a autoridade dos juízes (e, portanto, das suas decisões) não pode extrapolar os limites territoriais do seu próprio país. Assim, quando as sentenças e decisões devam ser cumpridas no território de outro Estado, a prestação jurisdicional dependerá, necessariamente, da cooperação estrangeira, o que explica o sistema de cooperação mútua que se estabelece no plano internacional. Em nosso sistema constitucional, conforme visto, os atos de órgãos judiciários estrangeiros, para serem aqui executados, dependem de um juízo de delibação do STJ, que tem competência para “homologação de

sentenças” e para “concessão de *exequatur*” a cartas rogatórias estrangeiras, cabendo, depois, aos juízes federais a correspondente “execução”. Em qualquer caso, o juízo de delibação se dá mediante procedimento formado em contraditório, que, mesmo em se tratando de carta rogatória, supõe a participação dos interessados, a quem é assegurado direito de defesa, e do Ministério Público, com a faculdade de impugnar o pedido (arts. 8.º a 10, Res. STJ 9/2005).

O termo *exequatur* tem, nesse domínio jurídico, um significado típico, historicamente bem sedimentado, assim enunciado por De Plácido e Silva: trata-se de “palavra latina, de *exsequi*, que se traduz *execute-se, cumpra-se*, empregada na terminologia forense para indicar *autorização* que é dada pelo Presidente do STF para que possam, validamente, ser executados, na jurisdição do juiz competente, as diligências ou atos processuais requisitados por autoridade jurídica estrangeira. O *exequatur* é dado na *carta rogatória*. E se distingue da *homologação*, que se apõe às sentenças estrangeiras, para que possam ser cumpridas no território nacional. Nesta circunstância, o *exequatur* se mostra um reconhecimento ou uma revalidação à *carta rogatória* para que possa ser atendida regularmente e devolvida ao juiz *rogante*, depois de devidamente cumprida”.² Com a óbvia ressalva no que concerne à referência sobre competência (que hoje é do STJ e não mais do STF), esse sentido da palavra *exequatur* – designativo de *cumpra-se* dado pela autoridade de determinado país a uma decisão proferida por órgão jurisdicional de outro país – é unívoco na linguagem jurídica, tanto no Brasil como em outros países. Confirmam isso nossos dicionários e vocabulários especializados, nacionais³ e estran-

2. DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário jurídico*. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 580.
3. Veja-se o verbete *exequatur* em: SIDOU, J. M. Othon. *Dicionário jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006, p. 375; DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. vol. 2, p. 541; NAUFEL, José. *Novo dicionário jurídico brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 479; MAGALHÃES, Esther C. Piragibe; MAGALHÃES Marcelo C. Piragibe. *Dicionário jurídico Piragibe*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007; ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário básico de direito Acquaviva*. 5. ed. São Paulo: Ed. Jurídica Brasileira, 2004, p. 137; NEVES, Iêdo Batista. *Vocabulário enciclopédico de tecnologia jurídica e brocardos latinos*. Rio de Janeiro: Forense, 1997. vol. 1, p. 994; NUNES, Pedro. *Dicionário de tecnologia jurídica*. 12. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1990, p. 416; XAVIER, Ronaldo Caldeira. *Latim no direito*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 151.

geiros.⁴ Conforme registra José de Moura Rocha, a propósito do sentido histórico do instituto, desde o direito romano o termo *exequatur* está relacionado ao sistema de cumprimento, num determinado território, de decisões jurisdicionais emanadas de outro território.⁵ A rigor, sob esse aspecto, o que denominamos de homologação de sentença estrangeira não deixa igualmente de significar um *exequatur*, em sentido amplo.

Também *carta rogatória* (ou *carta rogatória internacional* ou, simplesmente, *rogatória*) é expressão com sentido inconfundível: designa o “instrumento itinerante com o qual, em obediência a convenção internacional ou com o concurso diplomático, a autoridade judiciária de um país solicita à de outro o cumprimento de determinadas providências processuais que estão fora de sua jurisdição. Diz-se *ativa*, quando a carta rogatória é encaminhada para cumprimento; e *passiva*, quando recebida para cumprimento”.⁶ Esse seu significado – de instrumento pelo qual o juiz de um país requisita, em outro país, o cumprimento de suas decisões –, é o adotado e reconhecido tanto nos textos normativos infraconstitucionais,⁷ quanto na doutrina nacional.⁸

Não há dúvida, portanto, que, ao atribuir ao STJ a competência para a “concessão de *exequatur* às cartas rogatórias” (art. 105, I, i, CF/1988), a Constituição está se referindo, especificamente, ao juízo de delibação consistente em aprovar ou não o pedido feito por autoridade judiciária estrangeira (“Juízos ou Tribunais estrangeiros”, segundo o art. 225 do RISTF) para cumprimento, em outro país, de diligência proces-

4. D'AMELIO, Mariano. *Nuovo digesto italiano*. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese, p. 739; COUTURE, Eduardo J. *Vocabulário jurídico*. Buenos Aires: Depalma, 1991, p. 273; CAPITANT, Henri. *Vocabulário jurídico*. Trad. para o espanhol de Aquiles Horácio Guaglianone. Buenos Aires: Depalma, 1986, p. 269.
5. ROCHA, José de Moura. In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do direito*. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 157-163.
6. SIDOU, J. M. Othon. Op. cit., p. 89.
7. Por exemplo: art. 201 do CPC; art. 783 do CPP; art. 225 do RISTF.
8. NAUFEL, José. Op. cit., p. 201; DINIZ, Maria Helena. Op. cit., p. 611; HORCAJO, Ivan. *Dicionário jurídico referenciado*. São Paulo: Primeira Impressão, 2006, verbete *rogatória*; NUNES, Pedro. Op. cit., p. 158. Significado idêntico tem também no direito estrangeiro: *Enciclopedia del Diritto*, Milão:Giuffrè, 1989, vol. 41, p. 97 e 113; AZARA, Antonio; EULA, Ernesto. *Novissimo digesto italiano*. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1957. vol. 16, p. 252, verbete *rogatorie*; COUTURE, Eduardo J. Op. cit., p. 136.

sua requisitada por decisão do juiz rogante. É com este sentido e neste limite, portanto, que deve ser compreendida a referida competência constitucional.

4. COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL: CONCEITO E ALCANCE

Todavia, o sistema de cooperação entre Estados soberanos vai muito além das relações decorrentes do cumprimento de atos de natureza jurisdicional, ou seja, de sentenças ou de decisões proferidas por seus juízes em processos judiciais. Mesmo no âmbito do que se costuma denominar, na linguagem do direito público internacional, de “cooperação jurídica internacional”, há uma gama enorme de medidas solicitadas por um a outro Estado soberano que não são, nem teria sentido algum que o fossem, oriundas ou intermediadas pelos órgãos ou autoridades do respectivo Poder Judiciário e que, portanto, não são, nem teria sentido algum que o fossem, submetidas ao procedimento da carta rogatória, com as formalidades próprias desse instrumento processual.⁹

Embora não exclusivamente, é sobretudo na área da prevenção e da investigação penal que medidas eficazes e ágeis de cooperação entre as Nações se mostram indispensáveis. Conforme já assinalado, ninguém desconhece que o moderno fenômeno da globalização e da cada vez mais estreita aproximação entre os povos e instituições de diferentes países, na área econômica e em outras áreas, tornou propício e foi acompanhado também pelo fenômeno da criminalidade transnacional. Atualmente, é realidade corriqueira a ocorrência de delitos com características internacionais, seja em seus atos preparatórios, seja em sua execução, seja em sua consumação ou nas suas consequências. O crime e o produto do crime transitam, hoje, com singular agilidade – e facilidade – entre as fronteiras físicas e as barreiras jurídicas de controle e fiscalização. Proclama-se, por isso mesmo, no meio jurídico, a necessidade urgente de atualização, inclusive no plano normativo, dos métodos tradicionais, a fim de propiciar aos Estados meios adequados e idôneos de enfrentamento dessa nova realidade.¹⁰

9. DIPP, Gilson Langaro. Carta rogatória e cooperação internacional. *Revista CEJ*, n. 38, jul.-set. 2007, p. 40.
10. FRANCO, Alberto Silva; STOCO, Rui (coords.). *Código de Processo Penal e sua interpretação jurisprudencial*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2004, vol. 5, p. 923-925; PEREIRA NETO, Pedro Barbosa. Cooperação penal internacional nos delitos econômicos. *RBCrim*, n. 54, maio-jun. 2005, p. 154; BRAGA,

Justamente por isso, tornou-se preocupação geral das Nações e dos organismos internacionais a adoção de medidas de cooperação mútua para a prevenção, a investigação e a punição efetiva de delitos dessa espécie, o que tem como pressuposto essencial e básico um sistema eficiente de comunicação, de troca de informações, de compartilhamento de provas e, mesmo, de tomada de decisões e de execução de medidas preventivas, investigatórias, instrutórias ou acautelatórias, de natureza extrajudicial. O sistema da cooperação jurídica internacional não exclui, evidentemente, as medidas de cooperação entre os órgãos judiciários, pelo regime das cartas rogatórias, no âmbito de processos já submetidos à esfera jurisdicional. Mas, além delas, conforme já enfatizado, a cooperação mútua engloba outras muitas providências que até podem, se for o caso, dar ensejo a futuras ações penais, mas enquanto circunscritas ao âmbito da prevenção e da investigação, não exigem prévia aprovação ou a intermediação judicial para serem executadas. Exigência dessa natureza não existe no plano do direito interno, nem há razão para existir no plano do direito internacional.

Realmente, no direito brasileiro, como na maioria dos países, a atividade de prevenção e investigação de delitos, que não têm natureza jurisdicional, não está afeta ao Poder Judiciário, mas sim às autoridades policiais ou do Ministério Público, vinculadas ao Poder Executivo. Aliás, a natureza da atividade jurisdicional – submetida, como regra, a procedimentos formais, públicos e em regime de contraditório –, não é adequada e nem compatível com atividades tipicamente policiais, como essas a que nos referimos agora, de prevenção e investigação criminal. Em nosso sistema, apenas algumas medidas dessa natureza dependem de prévia aprovação judicial, como é o caso das que demandam ingresso em domicílio individual, ou quebra de sigilo das comunicações telefônicas, telegráficas ou de dados (art. 5.º, XI e XII, CF/1988). Excetuadas hipóteses dessa natureza, não há razão alguma, mesmo em se tratando de investigações ou de medidas de prevenção levadas a efeito em regime de cooperação internacional, “jurisdicionalizar” tais atividades, submetendo-as à intermediação ou à prévia deliberação dos órgãos do respectivo Poder Judiciário.

Por levar em conta tais circunstâncias, o sistema de cooperação jurídica internacional de que o Brasil faz parte retrata e respeita o sistema

Rômulo Rhemo Palito. Aspectos político-criminais sobre branqueio de capital. *Revista de Informação Legislativa*, n. 165, jan.-mar. 2005, p. 99.

de competências e de atribuições adotados no plano do direito interno, preservando estrita e integralmente as competências constitucionais do Poder Judiciário, inclusive no que se refere ao controle jurisdicional da legitimidade dos atos praticados pelos órgãos e autoridades envolvidos.

5. FONTES NORMATIVAS DA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL

Em nosso direito interno, são escassas as disposições legislativas específicas sobre as relações internacionais em matéria judiciária. As que existem, dizem respeito exclusivamente a homologação de sentenças estrangeiras ou a cumprimento de cartas rogatórias expedidas por órgãos do Judiciário. Ou seja, regulam relações estabelecidas no âmbito de processos de natureza jurisdicional já em curso. É o caso, no processo penal, dos arts. 780 a 790 do CPP, e, no processo civil, dos arts. 201, 202, 210 a 212, 483 e 484 do CPC. Todavia, no que se refere às relações internacionais de cooperação e assistência jurídica em atividades que não dependem da participação do Judiciário ou que ainda não estão sujeitas à sua intervenção (v.g., a prevenção e a investigação de ilícitos), o legislador nacional nada dispôs a respeito.

Assim, as relações internacionais, no âmbito do que se denomina, genericamente, de cooperação jurídica, estão previstas, fundamentalmente, em normas de direito público internacional, estabelecidas em acordos bilaterais, regionais e multilaterais, que têm proliferado fecundamente em todo o mundo nas últimas décadas. No âmbito bilateral, o Brasil mantém, apenas para citar os mais recentes, acordos de cooperação jurídica em matéria penal com a Itália (Dec. 862, de 09.07.1993), com a França (Dec. 3.324, de 09.07.1993), com Portugal (Dec. 1.320, de 30.11.1994), com o Paraguai (Dec. 139, de 29.11.1995), com os Estados Unidos da América (Dec. 3.810, de 02.05.2001), com a Colômbia (Dec. 3.895, de 23.08.2001), com o Peru (Dec. 3.988, de 29.10.1981), com a República Popular da China (Dec. 6.282, de 03.12.2007), com Cuba (Dec. 6.462, de 21.05.2008), entre outros. No âmbito multilateral, além dos diversos acordos em matéria de cooperação civil, pode-se mencionar como relevantes: no âmbito do Mercosul, o Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais, promulgado no Brasil pelo Dec. 3.468, de 17.05.2000; no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção Interamericana contra a Corrupção (Dec. 4.410, de 07.10.2002), a Convenção Interamericana contra o Terrorismo (Dec. 5.639, de 26.12.2005) e especialmente a Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal, recentemente

promulgada (Dec. 6.340, 03.01.2008); e, no âmbito das Nações Unidas, além da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), de 31.10.2003, promulgada no Brasil pelo Dec. 5.687, de 31.01.2006, merece destaque também a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), promulgada entre nós pelo Dec. 5.015, de 12.03.2004. Particular realce merecem estes dois últimos documentos multilaterais, porque neles – mais especificamente, no art. 46 e seus trinta incisos da Convenção de Mérida e no art. 18 e seus trinta incisos da Convenção de Palermo – está disciplinado detalhadamente um sistema de cooperação jurídica aplicável entre os Estados-partes sempre que não exista (ou se opte por não aplicar) um sistema específico previsto em outro tratado (art. 46.7 e art. 18.7, respectivamente).

O conjunto dessas normas internacionais sobre cooperação jurídica evidencia claramente a preocupação das Nações e dos organismos internacionais em estabelecer novos paradigmas de assistência mútua nessa área, a fim de enfrentar, com agilidade e eficiência, os graves problemas de aplicação das leis, especialmente das leis penais, numa realidade mundial globalizada. Ilustram esta preocupação os considerandos estampados no preâmbulo da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 31.10.2003, já referida, recentemente promulgada no Brasil (Dec. 5.687, de 31.01.2006), que alertam: “(...) a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias”, fazendo “necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela”, o que “requer um enfoque amplo e multidisciplinar para prevenir e combater eficazmente” a sua propagação, bem como para “prevenir, detectar e dissuadir com maior eficácia as transferências internacionais de ativos adquiridos ilícitamente e a fortalecer a cooperação internacional para a recuperação destes ativos”. Consideram, também, que “a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes”. Daí o solene compromisso, estabelecido no art. 46:

“1. Os Estados Partes prestar-se-ão a mais ampla assistência judicial recíproca relativa a investigações, processos e ações judiciais relacionados com os delitos compreendidos na presente Convenção. 2. Prestar-se-á

assistência judicial recíproca no maior grau possível, conforme as leis, tratados, acordos e declarações pertinentes do Estado Parte requerido com relação a investigações, processos e ações judiciais relacionados com os delitos dos quais uma pessoa jurídica pode ser considerada responsável em conformidade com o Artigo 26 da presente Convenção no Estado Parte requerente”.

Compromisso semelhante foi assumido pelos Estados-partes da Convenção de Palermo (art. 18.1 e 2).

6. O SISTEMA DE COOPERAÇÃO JURÍDICA À LUZ DO DIREITO PÚBLICO INTERNACIONAL

A cooperação jurídica internacional estabelecida no conjunto de acordos regionais e multilaterais de que o Brasil é parte, adota, em linhas gerais, um modelo padronizado em nível internacional, que tem como característica importante a indicação, em cada Estado-parte, de uma “autoridade central”, responsável pelo trâmite burocrático dos pedidos de assistência em face de outro Estado-parte, tanto no que diz respeito à cooperação passiva (recebimento de pedidos), quanto à cooperação ativa (formulação de pedidos). É o que consta, v.g., do art. 46.13 da Convenção de Mérida, do art. 18.13 da Convenção de Palermo e, no âmbito regional, do art. 3.º do Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais – Mercosul, (Dec. 3.468, de 17.05.2000). A indicação de “autoridade central” é técnica adotada há mais tempo no plano internacional, como se pode constatar, v.g., na Convenção sobre Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças (art. 6.º), concluída na cidade de Haia, em 1980, promulgada no Brasil pelo Dec. 3.413, de 14.04.2000 (que indicou como sua autoridade central, nessa área, a Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH da Presidência da República). No que se refere aos acordos bilaterais de cooperação jurídica, o Brasil indicou o Ministério da Justiça como a sua “autoridade central” (v.g., art. 2.º, 2, do Tratado firmado com a República Popular da China – Dec. 6.282/2007; art. III, 3, do Tratado firmado com a República da Colômbia – Dec. 3.895/2001; art. II, 2, do Tratado firmado com os Estados Unidos da América – Dec. 3.810/2001). Para o desempenho dessa função, o Ministério da Justiça dispõe, em sua estrutura administrativa, do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI, vinculado à Secretaria Nacional de Justiça (Dec. 6.061, de 15.03.2007). Cumpre a esta autoridade central, entre outras atividades, o gerenciamento dos pedidos de cooperação jurídica internacional, inclusive no que diz

respeito à sua adequada instrução, segundo as exigências estabelecidas nos acordos internacionais, e a coordenação da sua execução pelas autoridades nacionais ou estrangeiras competentes.

Outra característica importante desse sistema padronizado de cooperação jurídica é o do estrito respeito às normas de direito interno de cada Estado-Parte, o que inclui cláusula de recusa à assistência quando o pedido for incompatível com essas normas. É o que decorre claramente dos vários incisos dos já referidos art. 46 da Convenção de Mérida (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção) e art. 18 da Convenção de Palermo (Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. No mesmo sentido é o art. 7.º do Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais – Mercosul:

“1. O processamento das solicitações será regido pela lei do Estado requerido e de acordo com as disposições do presente Protocolo. 2. A pedido do Estado requerente, o Estado requerido cumprirá a assistência de acordo com as formas e procedimentos especiais indicados na solicitação, a menos que esses sejam incompatíveis com sua lei interna”.

Portanto, as providências de cooperação solicitadas por autoridades estrangeiras serão atendidas pelas autoridades nacionais com observância dos mesmos padrões, inclusive dos de natureza processual, que devem ser observados para as providências semelhantes no âmbito interno, tudo sujeito a controle pelo Poder Judiciário, por provocação de qualquer interessado, que poderá utilizar, para isso, os instrumentos processuais, inclusive os recursais, previstos no ordenamento comum.

As diligências passíveis de solicitação mútua entre os Estados-partes, em regime de cooperação internacional (indicadas, v.g., no art. 18.3 da Convenção de Palermo, no art. 46.3 da Convenção de Mérida e no art. 2.º do Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais – Mercosul), consistem, em grande número, de providências que, no âmbito do direito interno, não têm natureza necessariamente jurisdicional, ou seja, podem ser produzidas sem prévia autorização do Poder Judiciário. Todavia, nos casos em que o direito interno exige tal autorização, o Estado-parte requerido fica comprometido e autorizado a requerer esta medida junto aos órgãos jurisdicionais nacionais, atuação que representa uma importante modalidade de cooperação jurídica. Pode-se dizer que, nessas circunstâncias, o Estado requerido atua em regime semelhante ao da substituição processual: requer em nome próprio para atender solicitação de outro Estado. Nesse sentido,

tem significativa importância, no âmbito do direito brasileiro, o papel do Ministério Público Federal e da Advocacia-Geral da União, órgãos com capacidade postulatória para requerer, em nome do Estado brasileiro, perante o Judiciário, as medidas de cooperação internacional que, no âmbito interno, estão sujeitas a controle judicial (v.g., quebra de sigilo). Foi justamente para disciplinar sua atuação que esses órgãos, juntamente com o Ministério da Justiça, editaram a Portaria Conjunta MJ/PGR/AGU 01, de 27.10.2005 (“Dispõe sobre a tramitação de pedidos de cooperação jurídica internacional em matéria penal entre o Ministério da Justiça, o Ministério Público Federal e a Advocacia Geral da União”).

Bem se percebe, pois, que as relações internacionais de cooperação e assistência mútua na área jurídica vão muito além das estabelecidas entre os órgãos jurisdicionais dos Estados, sujeitas a regime de *exequatur* e, portanto, à intermediação do STJ. Segundo decorre do sistema previsto nos diversos acordos internacionais firmados pelo Brasil, as relações de cooperação e assistência são estabelecidas também entre autoridades não judiciais, integrantes do Poder Executivo, competentes para atuar nas áreas de prevenção e de investigação de ilícitos civis e penais de caráter transnacional, como é o caso das autoridades de fiscalização, das polícias e do Ministério Público.

7. FORÇA NORMATIVA DOS TRATADOS QUE REGULAM A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A circunstância de estar a cooperação jurídica regulada, quase que exclusivamente, por acordos e tratados internacionais não retira do sistema assim estabelecido a sua força normativa, nem autoriza que se lhe negue a devida observância. Conforme reiterada jurisprudência do STF,¹¹ os tratados e convenções internacionais de caráter normativo, “(...) uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias”, inclusive para efeito de controle difuso ou concentrado de constitucionalidade,¹² com eficácia revogatória de normas anteriores de mesma hierarquia com eles incompatíveis (*lex posterior derogat priori*). Aliás,

11. RE 80.004, rel. Min. Cunha Peixoto, RTJ 83/809-848; QO na Prisão Preventiva para Extradicação 194, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 04.04.1997, RTJ 177/43; Extradicação 795, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 06.04.2001.

12. STF, MC na ADIn 1.480-3, rel. Min. Celso de Mello, DJ 18.05.2001.

após a EC 45/2004, essas fontes normativas internacionais alçam-se até a estatura constitucional, quando dispõem sobre direitos humanos e são aprovadas em dois turnos, por três quintos dos votos dos membros das Casas do Congresso Nacional (art. 5.º, § 3.º, da CF/1988). Isso significa dizer que, salvo se declarados inconstitucionais, os tratados e convenções aprovados e promulgados pelo Brasil (como é o caso desses todos acima referidos), devem ser fielmente cumpridos por seus destinatários. No que diz respeito especificamente aos órgãos jurisdicionais, não se admite, porque então sim haverá ofensa à Constituição, seja negada aplicação, pura e simplesmente, a qualquer preceito normativo sem antes declarar formalmente a sua inconstitucionalidade. Conforme enuncia a Súmula Vinculante 10 do STF, “viola a cláusula de reserva de plenário (CF, art. 97) a decisão de órgão fracionário de Tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta a sua incidência, no todo ou em parte”. No que concerne ao sistema de cooperação jurídica internacional, é importante que se tenha consciência da necessidade de uma posição clara a respeito: ou se adota o sistema estabelecido nos compromissos internacionais, ou, se inconstitucional, não se adota, caso em que será indispensável, além da sua formal declaração interna de inconstitucionalidade, também denunciar, no foro internacional próprio, os tratados e convenções assinados e promulgados. O não cumprimento desses compromissos, é fácil perceber, acaba afetando o funcionamento do sistema como um todo, tanto no que diz respeito aos deveres de cooperação passiva que tem o Brasil em relação à comunidade das Nações, quanto no que diz com o atendimento dos interesses nacionais, nos pedidos de cooperação ativa formulado por autoridades brasileiras. Sob este aspecto, é preocupante a constatação de que são muitas as solicitações de assistência jurídica, via rogatória, encaminhadas pelo Brasil, que acabam não recebendo acolhida pelos Estados requeridos porque formuladas sem observância do sistema estabelecido pelos acordos internacionais.¹³

Relativamente aos tratados e convenções internacionais sobre a cooperação jurídica, não há notícia de que tenha sido questionada a sua

13. CABRAL, Maria Cláudia Canto. *Anais do Seminário sobre Cooperação Judiciária e Combate à Lavagem de Dinheiro*, publicação da Associação dos Juízes Federais – Ajufe, p. 101-102; SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. Anotações sobre o Anteprojeto de Lei sobre Cooperação Jurídica Internacional. *RePro*, vol. 129, São Paulo: Ed. RT, nov. 2005, p. 135.

constitucionalidade, nem mesmo das cláusulas que estabelecem formas de cooperação entre autoridades encarregadas da prevenção ou da investigação penal, no exercício das suas funções típicas, dispensando a expedição de carta rogatória ou a participação ou intermediação de órgãos do Poder Judiciário, como estabelecem, v.g., o art. 46 da Convenção de Mérida (“Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção”) e o art. 18 da Convenção de Palermo (“Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional”). Nem há razão para afirmar que o sistema de cooperação jurídica neles estabelecido seja incompatível com a norma constitucional do art. 105, I, i, da CF/1988, que fixa a competência do STJ para conceder *exequatur* a cartas rogatórias. Este dispositivo da Constituição, conforme já enfatizado, simplesmente fixa a competência do STJ para intervir numa forma peculiar de cooperação internacional, estabelecida entre órgãos jurisdicionais e com objeto específico de viabilizar a execução de ato jurisdicional estrangeiro. Como toda norma sobre competência de tribunal superior, esta também deve ser interpretada restritivamente.¹⁴ Não se pode ver nesse dispositivo a instituição de um monopólio universal do STJ na área de cooperação jurídica, razão pela qual a competência nele estabelecida não impede nem é incompatível com outras formas de cooperação jurídica internacional, que prescindem da intermediação ou da participação do STJ.

8. CONCLUSÕES

Pode-se afirmar, em suma, que, relativamente ao sistema de cooperação jurídica internacional vigente no Brasil: (a) compete, em regra, ao Presidente da República, auxiliado por seus ministros e pelos demais órgãos do Poder Executivo, manter as correspondentes relações com Estados estrangeiros, sendo a intervenção de outros Poderes, neste domínio, exigível apenas em situações especiais e restritas; (b) no que se refere ao Poder Judiciário, sua participação está prevista somente em casos de extradição (cuja autorização é dada pelo STF) e de execução de sentenças e de cartas rogatórias estrangeiras (cujo prévio *exequatur* é dado pelo STJ); (c) a expedição de cartas rogatórias decorre do princípio da territorialidade da jurisdição, sendo exigível, portanto, apenas para uma classe peculiar de relações internacionais, estabelecidas entre órgãos judiciários de diferentes Estados; (d) o *exequatur* a cartas rogató-

14. SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. Cooperação jurídica internacional e auxílio direito. *Revista CEJ*, n. 32, mar. 2006, p. 77.

rias é juízo de deliberação consistente em aprovar ou não o pedido feito por autoridade judiciária estrangeira para cumprimento, em nosso país, de sentença ou de diligência processual requisitada por decisão do juiz rogante; (e) há, todavia, inúmeras outras relações internacionais de cooperação e assistência mútua na área jurídica, previstas em acordos internacionais firmados pelo Brasil, que são estabelecidas, não entre órgãos judiciais, mas entre autoridades de outros órgãos, nomeadamente os de fiscalização, de polícia e do Ministério Público, competentes para atuar nas áreas de prevenção e de investigação de ilícitos civis e penais de caráter transnacional; (f) as medidas de cooperação mútua, nessas áreas, têm como pressuposto essencial um sistema eficiente de comunicação, de troca de informações, de compartilhamento de provas e de tomada de decisões e de execução de medidas preventivas, investigatórias, instrutórias ou acautelatórias extrajudiciais, cuja natureza é incompatível com o prévio procedimento jurisdicional de expedição e *exequatur* de carta rogatória; (g) as providências de cooperação dessa natureza, dirigidas a uma autoridade central do Estado requerido, serão atendidas pelas autoridades nacionais com observância dos mesmos padrões, inclusive processuais, que devem ser observados para as providências semelhantes no âmbito interno, estando sujeitas a controle pelo Poder Judiciário, se e quando necessário, pelas vias ordinárias, por provocação de qualquer interessado; (h) caso a medida solicitada dependa, segundo o direito interno, de prévia autorização judicial, cabe aos agentes competentes do Estado requerido atuar judicialmente visando a obtê-la; (i) o Ministério Público Federal e à Advocacia-Geral da União estão investidos de capacidade postulatória para requerer, ao Judiciário brasileiro, quando for o caso, as medidas de cooperação jurídica solicitadas por Estado estrangeiro; (j) promulgados e adotados que foram pelo direito interno, os tratados e convenções que instituíram este sistema de cooperação jurídica internacional têm força normativa de lei ordinária, razão pela qual, enquanto não denunciados ou declarados inconstitucionais, merecem integral e irrestrito cumprimento.