

A cooperação como medida de efetivação de direitos

Cooperação Jurídica Internacional: mecanismo de conexão entre soberania e efetivação de direitos

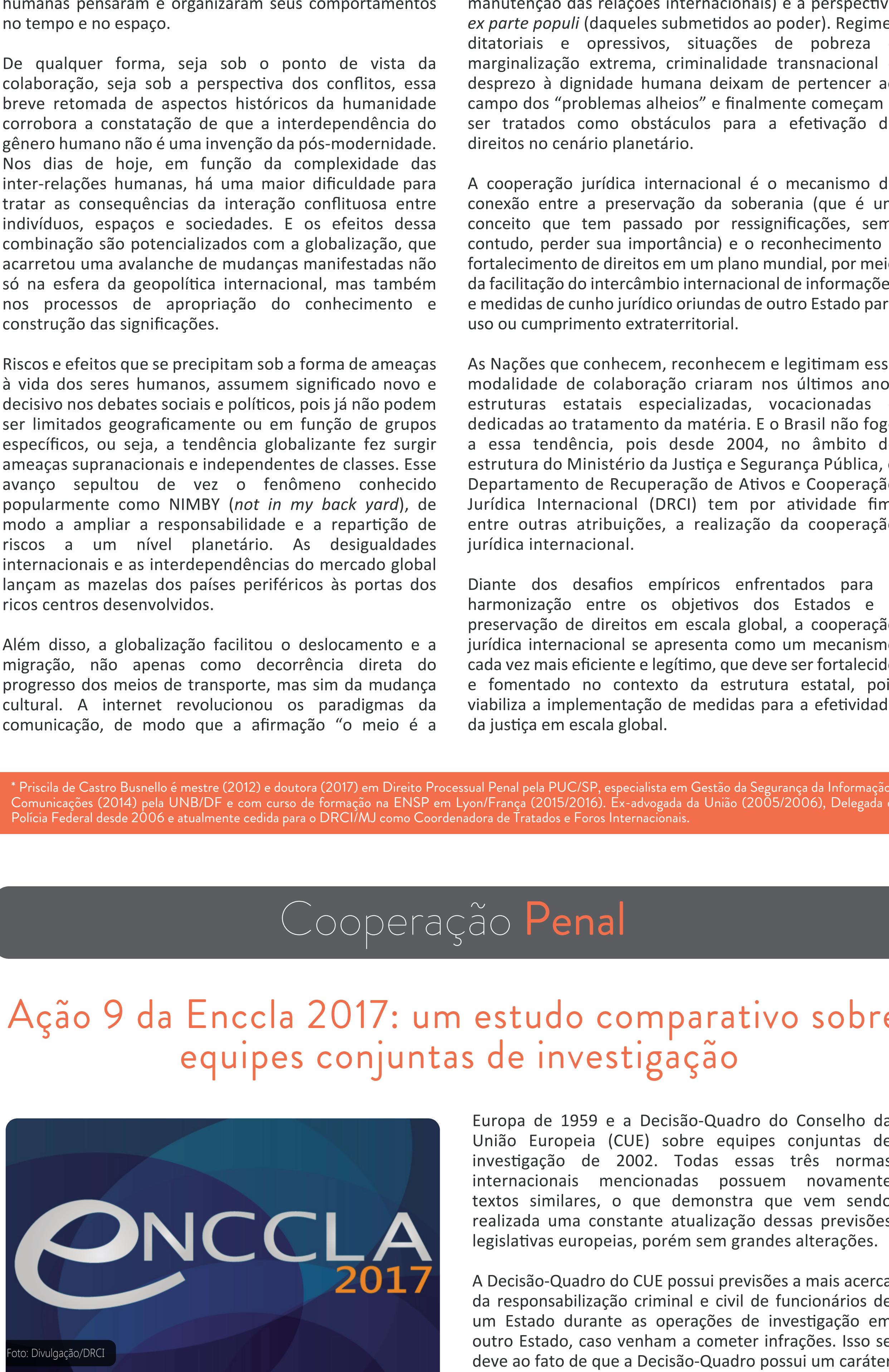


Foto: Pixabay.com

Priscila de Castro Busnello*

Estima-se que tenha sido há cerca de 70 mil anos que o *homo sapiens* começou a formar estruturas elaboradas chamadas culturas. Estudos históricos demonstram que, há mais de 12 mil anos, os homens já estabeleceram contatos bastante intensos, com a formação de estruturas familiares consistentes e duradouras. Membros de um mesmo bando se conheciam intimamente e bandos vizinhos, mesmo que competissem e lutassesem entre si, mantinham contatos amigáveis. Foi o desenvolvimento e a consolidação dessa forma de colaboração que consagraram a hegemonia do *homo sapiens* sobre outras espécies humanas.

Começou aí, a harmonia não é um ponto forte nas relações humanas. Em todas as civilizações, foram os registros das guerras que fegaram a noção sobre a permanente problemática dos conflitos que, no fundo, remontam a um denominador comum: o poder. Além da influência de fatores naturais ou climáticos, certamente foi por meio da astúcia e da força tática que as gerações humanas pensaram e organizaram seus comportamentos no tempo e no espaço.

De qualquer forma, seja sob o ponto de vista da colaboração, seja sob a perspectiva dos conflitos, essa breve retomada de aspectos históricos da humanidade corrobora a constatação de que a interdependência do gênero humano não é uma invenção da pós-modernidade. Nos dias de hoje, em função da complexidade das inter-relações humanas, há uma maior dificuldade para tratar as consequências da interação conflituosa entre indivíduos, espécies e sociedades. E os efeitos dessa combinação são potencializados com a globalização, que acarretou uma avalanche de mudanças manifestadas não só na esfera da geopolítica internacional, mas também nos processos de apropriação do conhecimento e construção das significações.

Riscos e efeitos que se precipitam sob a forma de ameaças à vida dos seres humanos, assumem significado novo e decisivo nos debates sociais e políticos, pois já não podem ser limitados geograficamente ou em função de grupos específicos, ou seja, a tendência globalizante fere surgiu ameaças supranacionais e independentes de classes. Esse avanço sepultou de vez o fenômeno conhecido popularmente como NIMBY (not in my back yard), de modo a ampliar a responsabilidade e a repartição de riscos a um nível planetário. As desigualdades internacionais e as interdependências do mercado global lançam as mazelas dos países periféricos às portas dos ricos centros desenvolvidos.

Além disso, a globalização facilitou o deslocamento e a migração, não apenas como decorrência direta do progresso dos meios de transporte, mas sim da mudança cultural. A internet revolucionou os paradigmas da comunicação, de modo que a afirmação "o meio é a

mensagem", do filósofo Marshall McLuhan, nunca fez tanto sentido. Houve verdadeira ruptura na forma de cognição das informações, na velocidade e na maneira pela qual os dados são compartilhados, captados e compreendidos. Simultaneamente, a unificação tecnoeconômica do planeta transformou os parâmetros de condição humana e a criminalidade se expandiu vertiginosamente, confrontando o poder e a soberania dos Estados, aumentando o espectro de potenciais vítimas e dificultando a identificação e localização de criminosos.

Nesse contexto, a cooperação jurídica internacional passou a despertar maior interesse, pois tem se mostrado como um mecanismo necessário e cada vez mais eficiente para a realização de direitos, especialmente na área dos direitos humanos fundamentais. Isso porque a efetividade dos direitos do homem muitas vezes esbarra na soberania dos Estados, expondo uma aparente desordem entre a perspectiva *ex parte principis* (do Estado preocupado com a governabilidade e com a manutenção das relações internacionais) e a perspectiva *ex parte populi* (daqueles submetidos ao poder). Regimes ditatoriais e opressivos, situações de pobreza e marginalização extrema, criminalidade transnacional e desprezo à dignidade humana deixam de pertencer ao campo dos "problemas alheios" e finalmente começam a ser tratados como obstáculos para a efetivação de direitos no cenário planetário.

A cooperação jurídica internacional é o mecanismo de conexão entre a preservação da soberania (que é um conceito que tem passado por ressignificações, sem contudo, perder sua importância) e o reconhecimento e fortalecimento de direitos em um plano mundial, por meio da facilitação do intercâmbio internacional de informações e medidas de cunho jurídico oriundas de outro Estado para uso cumprimento extraterritorial.

As Nações que conhecem, reconhecem e legitimam essa modalidade de colaboração criaram nos últimos anos estruturas estatais especializadas, vocacionadas e dedicadas ao tratamento da matéria. E o Brasil não foge a essa tendência, pois desde 2004, no âmbito de estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) tem por atividade fim, entre outras atribuições, a realização da cooperação jurídica internacional.

Dentre dos desafios empíricos enfrentados para a harmonização entre os objetivos dos Estados e a preservação de direitos em escala global, a cooperação jurídica internacional se apresenta como um mecanismo cada vez mais eficiente e legítimo, que deve ser fortalecido e fomentado no contexto da estrutura estatal, pois viabiliza a implementação de medidas para a efetividade da justiça em escala global.

O presidente da Enccla 2017, Dr. Priscila de Castro Busnello, é mestre (2012) e doutora (2017) em Direito Processual Penal da PUC/SP, especialista em Gestão da Segurança da Informação e Comunicação (2014) pela UNB/DF, com curso de formação na ENSP em Lyon/França (2016). Ex-advogada da União (2005/2006), Delegada Federal desde 2006 e atualmente cedida para o DRCI/MJ como Coordenadora de Tratados e Foros Internacionais.

Cooperação Penal

Ação 9 da Enccla 2017: um estudo comparativo sobre equipes conjuntas de investigação

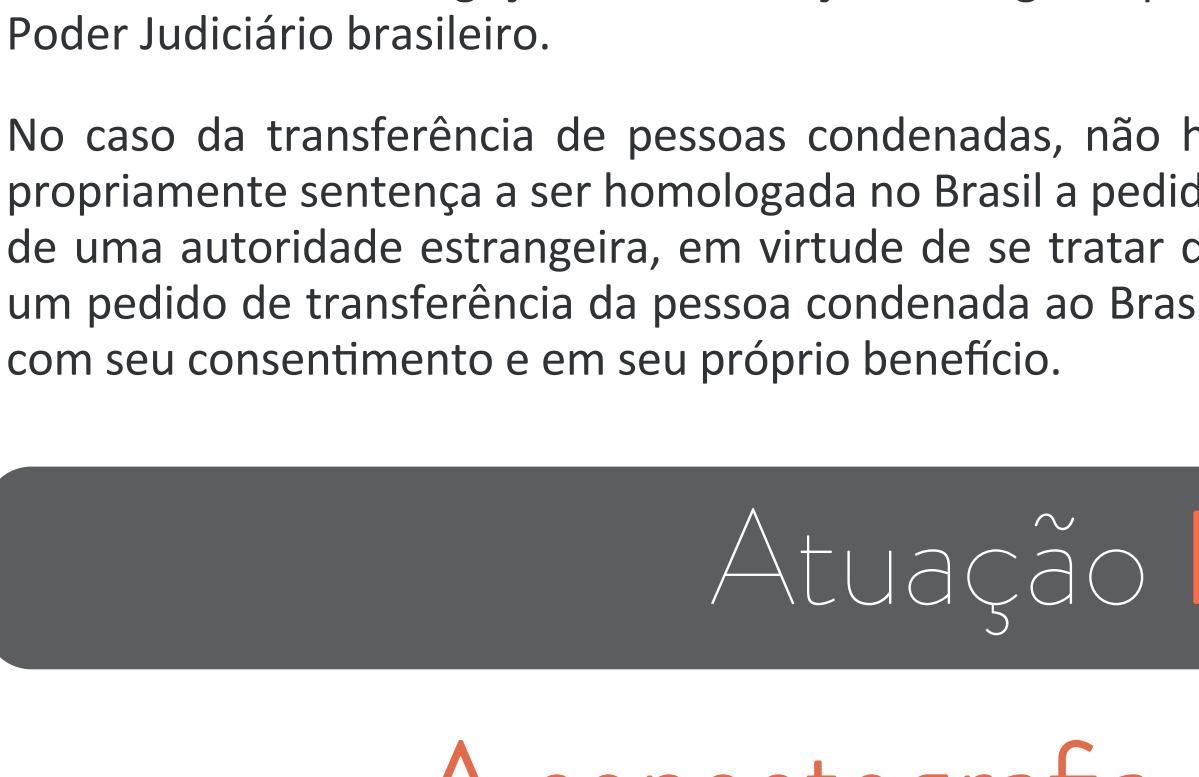


Foto: Divulgação/DRCI

Neste ano, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (SNJ) do Ministério da Justiça e Segurança Pública está encabeçando, como Coordenador, a Ação 09 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - Enccla 2017. A referida Ação tem como coordenadores adjuntos a Procuradoria-Geral da República e a Polícia Federal e diversos outros órgãos parceiros como colaboradores.

O objetivo da Ação 9 da Enccla é criar instrumentos que façam avançar a cooperação jurídica internacional, permitindo a formação de equipes conjuntas de investigação transnacional nas áreas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. A possibilidade de constituição de equipes conjuntas de investigação, há certo tempo, já interessava autoridades brasileiras, que esbarraram na falta de instrumentos legais que viabilizem essa forma de cooperação no ordenamento jurídico brasileiro.

O intuito da Ação 9 é de justamente realizar um estudo aprofundado acerca dos instrumentos internacionais utilizados por outros países e que podem servir de referência também para os órgãos e autoridades brasileiras no desenvolvimento dessa forma alternativa e aproximada de cooperação jurídica. Ainda, caso seja considerado interessante pelos membros da referida Ação, é possível que se realize ao final do plano de trabalho sugestões legislativas inovadoras ou mesmo adaptações da legislação brasileira à realidade internacional que caminha na direção de fortalecimento da cooperação jurídica internacional, incluindo também a possibilidade da formação de equipes conjuntas de investigação transnacional.

Nesse sentido, durante a primeira reunião do grupo de trabalho, diversas fontes contendo legislações, orientações e normativas internacionais foram indicadas pelos membros participantes para serem compiladas pelo órgão Coordenador. Dentro as indicações, destacam-se a Convenção para a Cooperação entre os Estados membros da Conferência de Ministros de Justiça dos Países Ibero-Americanos (COMJIB) em matéria de Equipes de Investigação Conjunta, de 2013, e o Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, de 2010.

Da compilação desses tratados regionais, dos quais o Brasil inclusive pode fazer parte, foi possível perceber que ambos os textos são muito similares, sendo que as diferenças mais significativas residem em previsões específicas feitas na Convenção da COMJIB e que não encontram correspondência no Acordo Quadro do Mercosul. Tal fato pode ser entendido como um desenvolvimento natural da matéria em questão, visto que a Convenção da COMJIB é mais recente e atualizada.

Da mesma forma, foi realizada a comparação de conteúdo entre a Convenção da União Europeia de 2000, o Segundo Protocolo Adicional de 2001 à Convenção do Conselho da

Europa de 1959 e a Decisão-Quadro do Conselho da União Europeia (CUE) sobre equipes conjuntas de investigação de 2002. Todas essas três normas internacionais mencionadas possuem novamente textos similares, o que demonstra que vem sendo realizada uma constante atualização dessas previsões legislativas europeias, porém sem grandes alterações.

A Decisão-Quadro do CUE possui previsões a mais acerca da responsabilização criminal e civil de funcionários de um Estado durante as operações de investigação em outro Estado, caso venham a cometer infrações. Isso se deve ao fato de que a Decisão-Quadro possui um caráter de ato derivado do referido Conselho, em uma matéria específica (equipes conjuntas de investigação), ou seja, seu objetivo é justamente o de complementar a matéria com as situações vividas e experiências dos seus Estados membros.

No âmbito europeu é ainda possível destacar outros dois documentos do Conselho da União Europeia: o Guia Prático para as Equipes de Investigação Conjunta e a Resolução do Conselho relativa a um Modelo de Acordo para a Criação de Equipes de Investigação Conjunta.

Na verdade, esse segundo documento é abrangido pelo primeiro e constitui um modelo do acordo a ser seguido pelos Estados ao formalizarem a formação da equipe conjunta de investigação, contendo todos os itens considerados essenciais pelo CUE.

Ainda, foram destacados pelos membros da Ação 9 os Tratados Multilaterais dos quais o Brasil faz parte, quais sejam, as seguintes Convenções das Nações Unidas:

Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Viena), Convenção contra o Crime Organizado Transnacional (Palermo) e Convenção contra a Corrupção (Mérida).

Todas essas três Convenções possuem, cada, um artigo específico que prevê a possibilidade de outras formas de cooperação entre os Estados partes, no caso, através da composição de equipes conjuntas de investigação. De acordo com esses artigos, a formação de equipes conjuntas de investigação deverá respeitar a soberania do Estado no qual as investigações serão conduzidas. É importante destacar que esses artigos apenas preveem genericamente a possibilidade de constituição das equipes conjuntas de investigação, sem que sejam fornecidas diretrizes para os Estados partes de como proceder de fato na estruturação e elaboração das equipes.

Dentro da legislação interna brasileira, a única previsão existente acerca da viabilidade de concretização de equipes conjuntas de investigação está na recente Lei Federal nº 13.344 de 2016, que trata sobre a prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas.

No seu artigo 5º, estipula-se que a repressão ao tráfico de pessoas poderá ocorrer a partir da "formação de equipes conjuntas de investigação". Mais uma vez, é possível perceber como a legislação é lacônica ao lidar com esse instituto, sem indicar como seria essa formação.

Dessa rápida análise, conclui-se que as normas internacionais europeias, assim como a Convenção da COMJIB e o Acordo Quadro do Mercosul, encontram-se entre os parâmetros mais avançados na legislação internacional acerca desse assunto. A Ação 9, que se encontra em andamento, buscará justamente analisar as informações levantadas e realizar a sua adaptação à realidade jurídica brasileira, de forma a profundizar o entendimento das autoridades brasileiras acerca das equipes conjuntas de investigação, para viabilizar a formação dessas equipes no Brasil, num cenário internacional que demonstra ser esse um instrumento a ser utilizado em investigações futuras.

Cooperação Civil

Brasileiros terão mais acesso a provas judiciais no exterior: Convenção da Haia sobre Provas entra em vigor

O Decreto nº 9.039, de 27/04/2017, promulgou a Convenção sobre a Obtensão de Provas no Estrangeiro em Matéria Civil e Comercial, oriunda da Conferência da Haia sobre Direito Internacional Privado. O texto integral está disponível no seguinte endereço eletrônico no Portal da Legislação do Governo Federal.

A Convenção trará mais celeridade e efetividade para os pedidos feitos por cidadãos e empresas brasileiras para a obtenção de provas em 59 países para os seus processos judiciais em matéria civil e comercial. O mesmo acontecerá no Brasil para que pedidos internacionais também sejam atendidos mais rápido e efetivamente. Outros países estão estudando a possibilidade de adesão à Convenção, o que deve ampliar ainda mais o seu campo de aplicação.

Antes mesmo da entrada em vigor da Convenção no Brasil, os seguintes países já haviam declarado que aceitam pedidos brasileiros: Alemanha, Argentina, Armênia, China (inclusive Hong Kong e Macau), Coreia, Dinamarca, Eslováquia, Itália, Luxemburgo, México, Sérvia, Suíça e Turquia.

Com a promulgação do Decreto nº 9.039/2017, já estão em andamento providências conjuntas do Itamaraty e do Ministério da Justiça e Segurança Pública para ampliar a aplicação aos demais membros da Convenção.

A Convenção facilitará milhares de casos que o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (SNJ) do Ministério da Justiça e Segurança Pública está encabeçando, como Coordenador, a Ação 09 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - Enccla 2017. A referida Ação tem como coordenadores adjuntos a Procuradoria-Geral da República e a Polícia Federal e diversos outros órgãos parceiros como colaboradores.

O objetivo da Ação 9 da Enccla é criar instrumentos que façam avançar a cooperação jurídica internacional, permitindo a formação de equipes conjuntas de investigação transnacional nas áreas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. A possibilidade de constituição de equipes conjuntas de investigação, há certo tempo, já interessava autoridades brasileiras, que esbarraram na falta de instrumentos legais que viabilizem essa forma de cooperação no ordenamento jurídico brasileiro.

O intuito da Ação 9 é de justamente realizar um estudo aprofundado acerca dos instrumentos internacionais utilizados por outros países e que podem servir de referência também para os órgãos e autoridades brasileiras no desenvolvimento dessa forma alternativa e aproximada de cooperação jurídica. Ainda, caso seja considerado interessante pelos membros da referida Ação, é possível que se realize ao final do plano de trabalho sugestões legislativas inovadoras ou mesmo adaptações da legislação brasileira à realidade internacional que caminha na direção de fortalecimento da cooperação jurídica internacional, incluindo também a possibilidade da formação de equipes conjuntas de investigação transnacional.

Nesse sentido, durante a primeira reunião do grupo de trabalho, diversas fontes contendo legislações, orientações e normativas internacionais foram indicadas pelos membros participantes para serem compiladas pelo órgão Coordenador. Dentro as indicações, destacam-se a Convenção para a Cooperação entre os Estados membros da Conferência de Ministros de Justiça dos Países Ibero-Americanos (COMJIB) em matéria de Equipes de Investigação Conjunta, de 2013, e o Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, de 2010.

A Decisão-Quadro do CUE possui previsões a mais acerca da responsabilização criminal e civil de funcionários de um Estado durante as operações de investigação em outro Estado, caso venham a cometer infrações. Isso se deve ao fato de que a Decisão-Quadro possui um caráter de ato derivado do referido Conselho, em uma matéria específica (equipes conjuntas de investigação), ou seja, seu objetivo é justamente o de complementar a matéria com as situações vividas e experiências dos seus Estados membros.

No âmbito europeu é ainda possível destacar outros dois documentos do Conselho da União Europeia: o Guia Prático para as Equipes de Investigação Conjunta e a Resolução do Conselho relativa a um Modelo de Acordo para a Criação de Equipes de Investigação Conjunta.

Na verdade, esse segundo documento é abrangido pelo primeiro e constitui um modelo do acordo a ser seguido pelos Estados ao formalizarem a formação da equipe conjunta de investigação, contendo todos os itens considerados essenciais pelo CUE.

Ainda, foram destacados pelos membros da Ação 9 os Tratados Multilaterais dos quais o Brasil faz parte, quais sejam, as seguintes Convenções das Nações Unidas:

Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Viena), Convenção contra o Crime Organizado Transnacional (Palermo) e Convenção contra a Corrupção (Mérida).

Todas essas três Convenções possuem, cada, um artigo específico que prevê a possibilidade de outras formas de cooperação entre os Estados partes, no caso, através da composição de equipes conjuntas de investigação. De acordo com esses artigos, a formação de equipes conjuntas de investigação deverá respeitar a soberania do Estado no qual as investigações serão conduzidas. É importante destacar que esses artigos apenas preveem genericamente a possibilidade de constituição das equipes conjuntas de investigação, sem que sejam fornecidas diretrizes para os Estados partes de como proceder de fato na estruturação e elaboração das equipes.

Dentro da legislação interna brasileira, a única previsão existente acerca da viabilidade de concretização de equipes conjuntas de investigação está na recente Lei Federal nº 13.344 de 2016, que trata sobre a prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas.

No seu artigo 5º, estipula-se que a repressão ao tráfico de pessoas poderá ocorrer a partir da "formação de equipes conjuntas de investigação". Mais uma vez, é possível perceber como a legislação é lacônica ao lidar com esse instituto, sem indicar como seria essa formação.

Dessa rápida análise, conclui-se que as normas internacionais europeias, assim como a Convenção da COMJIB e o Acordo Quadro do Mercosul, encontram-se entre os parâmetros mais avançados na legislação internacional acerca desse assunto. A Ação 9, que se encontra em andamento, buscará justamente analisar as informações levantadas e realizar a sua adaptação à realidade jurídica brasileira, de forma a profundizar o entendimento das autoridades brasileiras acerca das equipes conjuntas de investigação, para viabilizar a formação dessas equipes no Brasil, num cenário internacional que demonstra ser esse um instrumento a ser utilizado em investigações futuras.

O presidente da Enccla 2017, Dr. Priscila de Castro Busnello, é mestre (2012) e doutora (2017) em Direito Processual Penal da PUC/SP, especialista em Gestão da Segurança da Informação e Comunicação (2014) pela UNB/DF, com curso de formação na ENSP em Lyon/França (2016). Ex-advogada da União (2005/2006), Delegada Federal desde 2006 e atualmente cedida para o DRCI/MJ como Coordenadora de Tratados e Foros Internacionais.

* Priscila de Castro Busnello é mestre (2012) e doutora (2017) em Direito Processual Penal da PUC/SP, especialista em Gestão da Segurança da Informação e Comunicação (2014) pela UNB/DF, com curso de formação na ENSP em Lyon/França (2016). Ex-advogada da União (2005/2006), Delegada Federal desde 2006 e atualmente cedida para o DRCI/MJ como Coordenadora de Tratados e Foros Internacionais.

Cooperação Civil

Ação 9 da Enccla 2017: um estudo comparativo sobre equipes conjuntas de investigação

Foto: Divulgação/DRCI

Neste ano, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (SNJ) do Ministério da Justiça e Segurança Pública está encabeçando, como Coordenador, a Ação 09 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - Enccla 2017. A referida Ação tem como coordenadores adjuntos a Procuradoria-Geral da República e a